



**Université Toulouse - Jean Jaurès**

**Institut Pluridisciplinaire pour les Études sur les Amériques  
à Toulouse (IPEAT)**

**Master mention Civilisations, Cultures et Sociétés**

**LA RÉFORME ÉNERGÉTIQUE DE 2013: UN CONFLIT ENTRE LES DROITS DE  
L'HOMME ET LA REPRODUCTION CAPITALISTE. ANALYSE MARXISTE DU  
DROIT AU MEXIQUE.**

Mémoire de 2ème année présenté par :

Edgar GARCÍA ALTAMIRANO

Sous la direction de :  
Franck GAUDICHAUD

**Année Universitaire 2019-2020**



## Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussigné,

García Altamirano, Edgar

Régulièrement inscrit à l'Université de Toulouse – Jean Jaurès - Campus du Mirail

N° étudiant : 21812250

Année universitaire : 2019-2020

Certifie que le document joint à la présente déclaration est un travail original, que je n'ai ni recopié ni utilisé des idées ou des formulations tirées d'un ouvrage, article ou mémoire, en version imprimée ou électronique, sans mentionner précisément leur origine et que les citations intégrales sont signalées entre guillemets.

Conformément à la charte des examens de l'Université de Toulouse – Jean Jaurès Campus du Mirail, le non-respect de ces dispositions me rend passible de poursuites devant la commission disciplinaire.

Fait à : México

Le : 2 septembre 2019

Signature :



**Universidad  
de Alcalá**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO  
DE INVESTIGACIÓN EN  
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
·IELAT·**

**Máster Universitario:  
América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica**

**LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013: UN CONFLICTO ENTRE DERECHOS  
HUMANOS Y REPRODUCCIÓN CAPITALISTA. ANÁLISIS MARXISTA DEL  
DERECHO EN MÉXICO.**

**Por:**

**EDGAR GARCÍA ALTAMIRANO**

**Bajo la dirección de:**

**Dr. FRANCK GAUDICHAUD**

**Adscrito a la Universidad de Toulouse Jean Jaurès.**

**El presente trabajo de investigación se desarrolló en estricto apego a los criterios  
establecidos por la Universidad de Toulouse Jean Jaurès.**

**Esta investigación se presenta dentro del programa de doble titulación establecido entre  
la Universidad de Alcalá de Henares y la Universidad de Toulouse Jean Jaurès.**

*A Teresita Altamirano*  
**In memoriam**

*La muerte deja un sabor  
Tan amargo y permanente  
Que así seas muy valiente  
Te hace llorar del dolor  
Y le imploras al creador  
Que quite tu sufrimiento  
Y te libre del momento  
De esa triste pesadilla  
Porque es la muerte la astilla  
Que mas frunce el sentimiento*

**Zener Zeferino**

**Abrí los ojos**

**Manifestantes inundaban las calles**

**Tragados por ellas rugían**

**de coraje de miedo**

**de hartazgo de impotencia**

**Su grito se enterraba en el aire y se lo llevaba el viento**

**Las pancartas decían:**

*¡Ni perdón ni olvido!*

*¡Libertad o muerte!*

**Disparos**

**Detenciones**

**Desaparecidos**

**Se escuchó el pisar autoritario en las suelas de los sorches**

**el sofisma engastado en la boca del tirano**

**el puño que dejó caer sobre el mapa**

**y el libro de la ley**

**Todo volvió al silencio**

**Pueblerío, Mario Panyagua**

Con mucho agradecimiento para mi madre,  
quien no ha dejado de confiar en mí y de quien siempre he recibido cariño y apoyo.

Con agradecimiento para mi familia que procura bondad en mí.

Con dedicación eterna para mi abuela, quien, alguna vez, me dijo que le había  
pedido a Dios me diera mucho entendimiento.

Con especial reconocimiento a la guía jurídica brindada por mi amigo Damián Flores,  
representante de México en Washington durante las negociaciones del T-MEC en materia  
energética.

Con infinito agradecimiento a Marion Martínez, Paloma Segovia y Clotilde Bellego,  
quienes me permitieron refugiarme en su casa cuando perdí mi vivienda en el  
contexto de crisis sanitaria.

Con mucho cariño para mis compañeras de aventuras en Madrid: Paula  
Frassini y Julia Trelu.

Con gran reconocimiento al profesor José Contel por el apoyo institucional.

Con gratitud para el profesor Gaudichaud quien aceptó guiar el presente camino entre  
Toulouse y Alcalá.

Con particular reconocimiento para Funda Centro de Análisis e Investigación  
A. C., que me permitió un acercamiento a la problemática de la reforma  
energética en México.

Con especial dedicación para todas las personas que me apoyaron en este peregrinar y que a  
través de risas, cantos, besos y abrazos, hicieron de este andar un mejor camino.

**LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013: UN CONFLICTO ENTRE DERECHOS  
HUMANOS Y REPRODUCCIÓN CAPITALISTA. ANÁLISIS MARXISTA DEL  
DERECHO EN MÉXICO.**

**Por:**

**EDGAR GARCÍA ALTAMIRANO**

**Toulouse, Madrid y Ciudad de México 2020**

## ÍNDICE.

### INTRODUCCIÓN GENERAL. P. 11

### **SECCIÓN 1 : LOS PROCESOS DE ACUMULACIÓN, COSIFICACIÓN, FETICHIZACIÓN Y SU REFLEJO EN EL DISCURSO DE LOS DERECHOS. P 17**

#### CAPÍTULO 1.

#### MODERNIDAD, SISTEMA MUNDO Y ACUMULACIÓN ORIGINARIA. P. 17.

1.1 Modernidad. P. 17

1.2 Sistema capitalista y la relación centro-periferia. P. 19.

1.3 Acumulación primitiva y su tendencia histórica. P. 23.

#### CAPÍTULO 2. TEORÍA DEL VALOR, COSIFICACIÓN Y FETICHIZACIÓN. P. 29

2.1 Teoría del valor. P. 30.

2.2 Fetichización. P. 34.

2.3 Cosificación. P. 36.

#### CAPÍTULO 3.

#### DISERTACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS O FUNDAMENTALES. P. 41.

3.1 Derechos fundamentales definición y tesis fundante en Ferrajoli. P. 41.

3.2 Fundamentos del derecho en Kant. P. 47.

3.3 Contenido de los derechos con una orientación de justicia y dignidad. 50.

3.4 Conclusión teórica. P. 52.

### **SECCIÓN 2, REFORMA ENERGÉTICA, CONTEXTO EXTRACTIVO, ANTECEDENTE HISTÓRICO Y MARCO LEGISLATIVO. P. 54.**

#### CAPITULO 4. CONTEXTO HISTÓRICO, ECONÓMICO Y JURÍDICO. P. 55

4. .1 Contexto histórico mexicano. P. 55.

4.1.1 Las crisis económicas de 1982 a 1994 y su impacto jurídico. P. 57.

4.2 Desarticulación de la propiedad social como tendencia jurídica: un ataque a los derechos fundamentales. P. 64.

4.3 Antecedentes jurídicos de la reforma energética, las reformas de 1992: ley minera, forestal y de aguas; o de la patrimonialización de los derechos. P. 67.

#### CAPITULO 5. EXTRACTIVISMO EN MÉXICO p. 73

5.1 Modelo extrativista. P. 73

5.2 La extracción minera en México. P. 75.

5.3 Avance de proyectos de extracción de hidrocarburos en México. P. 81.

5.4 La problemática del extractivismo eólico y fotovoltaico. P. 84.

5.5 Atisvo de un panorama extractivista en México. P. 89.



## CAPITULO 6 REFORMA ENERGÉTICA, ASPÉCTOS JURÍDICOS Y TEMAS SELECTOS. P. 90.

- 6.1 Elementos constitucionales de los hidrocarburos. P. 92
- 6.2 Cambios constitucionales en el sector eléctrico. P. 105.
- 6.3 Temas selectos de las leyes suplementarias. P. 107.
  - 6.3.1 Contratos y cambio de régimen público a privado. P. 108.
  - 6.3.2. Arbitraje internacional. P. 112.
  - 6.3.3. Disputa por el territorio. P. 118.
  - 6.3.4. Evaluaciones de impacto social. P. 122.
- 6.4 Conclusión teórica de la segunda sección. P. 133.

## **SECCIÓN 3 ANALISIS DE CASOS EN EL MARCO DE LA REFORMA ENERGÉTICA. P. 135**

### CAPÍTULO 8. COMPRESIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ESTUDIO Y EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL. P. 135.

- 8.1 Definición y propósito de una evaluación de impacto social. P. 135.
- 8.2 Incorporación de los estándares de derechos humanos a las evaluaciones de impacto social. P. 138.

### CAPÍTULO 9. CASOS DEL SECTOR HIDROCARBUROS. P. 152.

- 9.1 Estudio de impacto social hecho por el gobierno. P. 152
  - 9.1.1 Capacidad técnica del EIS. P. 155.
  - 9.1.2 Ámbitos que analiza el EIS. P. 156.
  - 9.1.3 Caracterización de grupos diferenciados: línea de base. P. 157
    - 9.1.3.1 Población afectada. P. 158.
    - 9.1.3.2. Pueblos indígenas. P. 159.
  - 9.1.4. Impactos. P. 161.
    - 9.1.4.1 Impactos económicos. P. 161
    - 9.1.4.2 Impactos culturales. P. 162.
    - 9.1.4.3 Impactos en organización social. P. 163.
    - 9.1.4.4 Impactos previos y acumulados. P. 163.
    - 9.1.4.5. Impactos en derechos. P. 164.
  - 9.1.5 Participación. P. 164.
  - 9.1.6 Mecanismo de rendición de cuentas y transparencia. P. 165.
  - 9.1.7 Reflexiones finales. P. 165.
- 9.2 Evaluaciones de impacto social del sector hidrocarburos a cargo de las empresas. P. 166.
  - 9.2.1. Caracterización de las EVIS analizadas. P. 166
  - 9.2.2 Independencia y capacidad Técnica P. 167.
  - 9.2.3 Ámbitos que analiza la EVIS. P. 171
    - 9.2.3.1 Línea base. P. 172
    - 9.2.3.2. Población afectada. P. 174

- 9.2.3.3. Pueblos indígenas. P. 177.
- 9.2.4. Impactos. P. 179.
  - 9.2.4.1 Impactos económicos. P. 179.
  - 9.2.4.2 Impactos culturales. P. 180.
  - 9.2.4.3 Impactos en organización social. P. 185.
  - 9.2.4.4 Impactos previos y acumulados P. 187
  - 9.2.4.5 Impactos en derechos. P. 189.
- 9.2.5 Participación. P. 190.
- 9.2.6 Consulta indígena. P. 192.
- 9.2.7 Medidas de prevención, mitigación y ampliación. P. 193.
- 9.2.8 Plan de gestión social. P. 196.
- 9.2.9 Reflexiones finales. P. 198.
- 9.3 Dictámenes y Resolutivos del gobierno. P. 199.
  - 9.3.1 Dictámenes. P. 200.
  - 9.3.2 Resolutivos. P. 200.
    - 9.3.2.1 Independencia y capacidad técnica. P 202.
    - 9.3.2.2 Trabajo de campo. P. 203.
    - 9.3.2.3 Ámbito ambiental de las EVIS. P. 203.
    - 9.3.2.4 Ámbito cultural y espiritual. P. 205.
    - 9.3.2.5 Línea de base social. P. 205.
    - 9.3.2.6 Población afectada. P. 206.
    - 9.3.2.7 Población indígena. P. 208.
    - 9.3.2.8 Impactos sociales. P. 209.
    - 9.3.2.9 Impactos en el medio ambiente. P. 210.
    - 9.3.2.10 Impactos en grupos focales. P. 211.
    - 9.3.2.11 Impactos en la salud. P. 212.
    - 9.3.2.12 Impactos previos y acumulados. P. 213.
    - 9.3.2.13 Participación. P. 214.
    - 9.3.2.14 Medidas de prevención, mitigación, ampliación y Plan de Gestión Social. P. 214.
    - 9.3.2.15 Consulta indígena. P. 215.
  - 9.3.3 Reflexiones finales. P. 216.

**CONCLUSIÓN GENERAL. P. 219.**

**ÍNDICE DE MAPAS. P. 227.**

**ÍNDICE DE TABLAS. P. 227.**

**BIBLIOGRAFÍA. P. 228.**

## **Introducción**

### **Presentación de la investigación y objeto de estudio**

En el año 2013, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el ánimo de “modernizar” el sector energético en México y de hacerlo más rentable, envió al Congreso de la Unión una propuesta de reforma a la constitución de los artículos 25, 27 y 28. Esta propuesta fue aprobada por el poder legislativo el 20 de diciembre de 2013. Este proceso tuvo como consecuencia jurídica directa la emisión de 9 leyes<sup>1</sup> y la modificación de otras 12. La reforma comprendió modificaciones regulatorias sobre el sector de los hidrocarburos y el sector eléctrico.

En lo general, la reforma constitucional abrió el sector energético al libre mercado. Antes de la reforma, el sector energético era un área exclusiva del Estado mexicano. Cabe recalcar que éste nuevo régimen ha dado como resultado la implementación de decenas de megaproyectos entorno al sector energético. Aparentemente, uno de los objetivos de la reforma, estribó en la conciliación de los proyectos con el respeto a los derechos humanos. Para lo anterior se creó la figura de la “evaluación de impacto social”. Esta tiene por objeto delimitar el área de impacto del proyecto y sus consecuencias en términos de derechos humanos. El objetivo de implementar las evaluaciones de impacto social estriba en la previsión de impactos y con ello la mitigación, compensación o aminoración de dichos impactos. Los especialistas en el tema afirman, que, si los proyectos se acompañan de procesos de participación en la evaluación de impacto de los proyectos, los mismos tendrán mayor aceptación entre la población y podrán reducir posibles conflictos sociales en la población. Dicha situación se estima “benéfica” para inversionistas y poblaciones, puesto que se prevén compensaciones y se asegura la realización del proyecto.

En este sentido el tema investigación que escogí es el conflicto entre empresas y derechos humanos en el contexto del neo-extractivismo. El área cultural que pretendo estudiar son los Estados Unidos Mexicanos. El periodo a considerar se extiende entre los años 2013 y 2017. El objeto de estudio de esta investigación radica en las implicaciones en términos de derechos humanos de la reforma constitucional de 2013, en materia energética. Es importante

---

<sup>1</sup> Ley de la industria eléctrica; ley de la comisión federal de electricidad; Ley de órganos reguladores coordinados en materia energética; Ley de ingresos sobre hidrocarburos; Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Ley de energía geotérmica; Ley de petróleos mexicanos; Ley federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

remarcar que esta reforma es producto de un modelo económico denominado por algunos autores como neo-extrativismo. La pregunta principal que guiará la presente investigación es: ¿de qué forma la reforma constitucional de 2013 contribuye al modelo neoextractivista y cuales son las implicaciones que ella trae en términos de derechos humanos? Como preguntas accesorias podemos expresar las siguientes ¿La reforma constitucional concilia las leyes del mercado con el respeto a los derechos fundamentales (principalmente) de los pueblos indígenas? ¿Cuál es la naturaleza de la reforma energética? ¿Cuál es el marco jurídico internacional con el que la reforma constitucional pretende trabajar? ¿Qué entendemos por derechos humanos? ¿Cuál es el cambio de paradigma entre propiedad social y propiedad privada en la reforma?

La hipótesis que propongo, en relación al planteamiento del problema es la siguiente: la reforma constitucional de 2013 incorpora al sector energético dentro del libre mercado en el marco del nuevo modelo extractivista, bajo una lógica de transferencia de valor de México para el exterior y acumulación por despojo. Asimismo, para generar una aceptación de la misma, los textos jurídicos aparentan una regulación armónica, con los derechos humanos, de todos los proyectos energéticos. Para tal efecto, la reforma incorpora la figura de “la evaluación de impacto social”, la cual funciona como una forma de control difuso de los derechos humanos. Sin embargo, la figura no cumple con su propósito ya que el estado no garantiza la protección de estos derechos y la evaluación funciona como una forma de legitimación de los proyectos energéticos. En este sentido, la reforma energética no concilia la protección de los derechos humanos con el derecho económico. El fenómeno que se aprecia en términos jurídicos son los procesos descritos por Marx como fetichización de la mercancía (la inversión o los proyectos de extracción) y la cosificación de las poblaciones (sujetos de los derechos humanos).

## Corpus

**El corpus** que pretendo estudiar se constituye de la reforma constitucional, así como las dos principales **leyes que le acompañan**: la ley de la industria eléctrica y la ley de hidrocarburos. En esta tesitura presentaré un análisis de las **evaluaciones de impacto social con sus resolutivos del Estado mexicano**, emitidos durante el periodo delimitado en proyectos de extracción de hidrocarburos, así como los pronunciamientos de Organismos Internacionales sobre el tema en concreto.

## Marco teórico

El marco teórico bajo el cual se sitúa la presente investigación es el marxismo crítico latinoamericano, este lo desarrollaremos a lo largo de la primera sección. En este sentido haré un análisis jurídico a la luz de la teoría marxista del valor, enfocándome específicamente en las categorías de fetichización y cosificación. Esta herramienta teórica estará delimitada por las interpretaciones que han hecho los filósofos latinoamericanos como Enrique Dussel, Bolívar Echeverría, Guadalupe Gandarilla sobre fetichismo y cosificación. Asimismo, buscaré explicar la lógica del neoextractivismo dentro de las categorías marxistas de transferencia de valor, acumulación y reproducción del capital. Respecto de la transferencia de valor o transferencia de excedentes podemos indicar que consiste en la extracción de materias primas de un país periférico (como lo es México) hacia países centrales (mercados norteamericanos o europeos), en el cual la reforma energética contribuye permitiendo a las empresas extraer hidrocarburos para su venta en los mercados internacionales y que después el país periférico compra derivados de estas materias primas (gasolina, diésel, entre otros) a precios sumamente más elevados.

Por otra parte, esta reforma coadyuva a la creación de conflictos por el territorio. Según Henri Lefebvre, la reproducción del capitalismo, es decir de sus medios de producción, implica la búsqueda constante de espacios. En este sentido para que el capitalismo pueda reproducirse constantemente deberá acumular más espacios para dicho fin, lo que nos lleva a la lógica de la acumulación por despojo, según David Harvey. Podríamos advertir que la nueva regulación energética se circunscribe dentro de esta lógica.

Por otra parte, desarrollaremos una crítica teórica sobre los procesos de patrimonialización de los derechos. En este sentido analizaremos como los derechos fundamentales pierden protección, en aras de fortalecer los derechos reales o patrimoniales. Buscaremos explicar porque los derechos patrimoniales no deben ser considerados como derechos fundamentales, para lo cual desarrollaremos un análisis teórico de la definición de derechos fundamentales, desde la teoría de Luigi Ferrajoli. En este sentido definiremos los derechos humanos y dedicaremos un pequeño apartado para explicar la naturaleza de los derechos fundamentales.

Todo lo anterior nos permitirá comprender teóricamente la naturaleza del derecho privado al cual pertenece el sector energético en México (a partir de la reforma) y diferenciar teóricamente el contenido de las normas económicas y de las normas ligadas a la protección de los derechos humanos.

El cambio de naturaleza jurídica que trae la reforma energética de 2013, es también un cambio de derecho público a derecho privado. Historicamente los hidrocarburos habían sido un tema de interés general para el Estado, por lo tanto, esta era un área exclusiva del Estado. Después de la reforma, los hidrocarburos pierden su carácter público para transitar a un régimen mercantil privado

En la segunda sección, también guiado por una interpretación marxista, me daré a la tarea de explicar el desarrollo histórico que llevó al poder legislativo mexicano a reformar su constitución de una forma opuesta la concepción original del texto constitucional. Por tal motivo en la segunda sección nos remontaremos a las crisis económicas de finales de la década de 1970, así como durante de la década de 1980 y 1990. En este devenir histórico analizaremos las razones del colapso de la industria nacional y la implementación de políticas económicas neoliberales. Este proceso económico tendrá una traducción en términos jurídicos. Por lo cual propongo que el antecedente jurídico que marca la pauta de la reforma de 2013, son las reformas constitucionales de 1992 hechas por Carlos Salinas de Gortari, quien también tuvo la osadía de modificar la constitución revolucionaria de 1917, incorporando textos que contravinieron al espíritu del constituyente de Querétaro.

Las enmiendas de 1992 son relevantes para nuestro estudio porque ellas consolidan un régimen extractivista dentro del sector minero, el cual ha sido pujante y ha colocado a México como principal productor de oro y plata en el continente Americano. Las formulaciones jurídicas de 1992 serán retomadas por los legisladores de 2013 para proponer un nuevo sistema extractivo en el sector energético.

Una vez que hayamos comprendido de qué forma se articuló el sistema jurídico en 1992, podremos hacer una revisión del sistema extractivista actual. Qué beneficios y costos ha dejado el acelerado sistema de extracción en 1992 y qué elementos nuevos encontramos dentro del sistema extractivista de la reforma energética instaurado en 2013. Para hacer este balance, dedicaremos un capítulo entero a evaluar el avance de la industria extractiva junto con las problemáticas que vamos observando en la realidad mexicana. Para dar una aproximación, podemos mencionar que los proyectos extractivos han seguido una línea de acumulación por despojo y han creado decenas de conflictos por el territorio entre poblaciones indígenas, campesinas y empresas internacionales.

Con un panorama de la industria extractiva, podremos pasar a analizar los elementos constitucionales de la reforma energética, para así comprender como el derecho público se transformó en privado, cómo los derechos fundamentales han perdido protección y se han

supeditado a las leyes del mercado y cómo se estructuró el nuevo régimen jurídico constitucional y sus leyes reglamentarias.

En el estudio de la normatividad energética, pretendo hacer una presentación de temas selectos los cuales considero fundamentales para la comprensión del conflicto entre empresas y derechos humanos: regulación de los contratos, solución de conflictos mediante arbitrajes, disputa por el territorio y evaluaciones de impacto social.

El análisis de los contratos nos sirve para saber hasta que punto los hidrocarburos han cambiado su naturaleza de pública a privada. Antes de la reforma, los contratos petroleros eran de carácter publicista y con el nuevo régimen se convirtieron en contratos mercantiles. Una vez firmados los contratos entre el Estado y las empresas, en caso de existir un conflicto alrededor del mismo, la legislación nacional reconoció la jurisdicción de los tribunales internacionales para resolución de conflictos entre inversionistas y gobierno. Dicha jurisdicción la consideramos poco adecuada, porque el Estado pierde control de la regulación interna de su territorio, por lo tanto cede parte de su soberanía a entes que están regulados por el comercio exterior. La disputa por el territorio es relevante en la medida en que la legislación estableció la prioridad de las actividades extractivas por encima del ejercicio de derechos fundamentales. En el desarrollo de la investigación mostraremos la desventaja jurídica en la que dejó el nuevo sistema a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, los cuales pueden ser despojados de sus territorios si un proyecto extractivo decide instalarse en sus geografías.

Finalmente estudiaremos la garantía del estudio de impacto social en la legislación nacional para analizar los elementos positivos y negativos de dicha figura. Consideramos de suma importancia el estudio de dicha garantía porque es la primera vez que un mecanismo de esta naturaleza se incorpora a la legislación del sector extractivo en México. Esta figura podría funcionar como una suerte de conciliación y garantía de derechos humanos frente a proyectos de inversión. Esta importancia nos llevará a desmenuar su estructura en la legislación nacional. Posteriormente analizaremos como es que esta figura ha sido tratada en la legislación internacional y como se ha implementado. Esto nos dará un piso mínimo para saber si el Estado mexicano está regulando adecuadamente dicha garantía.

Finalmente el último capítulo lo dedicaré a estudiar 6 casos relacionados con el sector de los hidrocarburos. Analizaremos 5 yacimientos licitados a empresas privadas y un gasoducto. De estos proyectos pretendo explicar el alcance de los mega proyectos y como fueron evaluados mediante los mecanismos de la reforma energética: estudio de impacto social, evaluación de impacto social y resolutorio de la evaluación.

El noveno capítulo nos ayudará a dejar de lado las especulaciones de la reforma y nos permitirá analizar el grado de eficacia que esta ha tenido en proyectos muy concretos. Aquí analizaré los documentos jurídicos que constituyen la base los permisos sociales que el Estado regula para salvaguardar los derechos fundamentales de las poblaciones en México.

Con el análisis de casos podremos hacer un salto de la teoría a la comprobación empírica de postulados y juicios hechos en la primera y segunda sección. Si logramos acreditar que los procesos de evaluación de impacto social no respetan los criterios de derechos humanos establecidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello querrá decir que la evaluación está funcionando bajo criterios mercantilistas y que las personas están siendo reducidas a objetos medibles en términos de costo-beneficio. En términos marxistas, quiere decir que las personas están siendo cosificadas. En este sentido, si las mercancías, dentro del nuevo sistema jurídico, tienen mayor relevancia que las propias personas y estas tienen una mejor protección, entonces esto querrá decir que la inversión está siendo fetichizada.

Como se puede observar esta investigación pretende atravesar tres niveles diferentes de análisis. La primera sección tiene por objeto dar elementos filosóficos y metodológicos de análisis: filosofía marxista latinoamericana. La segunda sección abarca lo que ha sido conocido como la ciencia del Derecho. Este análisis científico lo abarcaré de una forma multidisciplinaria porque me apoyo de una perspectiva histórica para observar la evolución de la legislación extractiva y de derechos humanos en México. Finalmente en la tercera sección realizo un trabajo completamente empírico sobre proyectos extractivos de inversión. El fin es que podamos llegar a una conclusión objetiva basada en elementos filosóficos, científicos y empíricos del tema que proponemos.



## **PRIMERA SECCIÓN. LOS PROCESOS DE ACUMULACIÓN, COSIFICACIÓN, FETICHIZACIÓN Y SU REFLEJO EN EL DISCURSO DE LOS DERECHOS.**

En el presente capítulo, tengo por objetivo mostrar el cuadro teórico que guiará la presente investigación. El marco teórico se circunscribe a la corriente de marxismo crítico latinoamericano, desarrollado por Enrique Dussel, Anibal Quijano, José Guadalupe Gandarilla, Immanuel Wallerstein, David Harvey y Luigi Ferrajoli.

Parto de la idea de que la reforma energética de 2013 y 2014 intensificó una disputa entre derechos humanos y derechos mercantiles. Esta disputa es típica de un sistema mundo moderno al cual se incorporó México dentro de un proceso de larga duración. En este sentido, este sistema se caracterizó por una práctica de continuo despojo, legitimado a través del derecho.

Para que mi propuesta de investigación sea clara, desarrollaré concretamente una serie de conceptos que me ayudarán a analizar mi objeto de estudio. En un primer capítulo desarrollaré las categorías de modernidad, sistema mundo y acumulación originaria. Estas categorías pretenden dar un acercamiento conceptual histórico. En un segundo capítulo expresaré la teoría del valor y su relación con las categorías de cosificación y fetichización. En el último capítulo relacionaré las categorías anteriores con el discurso del derecho y los derechos fundamentales, haciendo hincapié en la problemática de que el derecho puede funcionar en relación con los procesos de fetichización y cosificación o en búsqueda de una defensa material de los derechos de los pueblos.

### Capítulo 1

#### **Modernidad, sistema mundo y acumulación originaria.**

##### **1.1 Modernidad**

La reforma constitucional de 2013 en el sector energético se circunscribe a una serie de reformas estructurales que México ha desarrollado para poder coordinar su derecho doméstico con el sistema internacional capitalista. Este sistema tiene por origen la modernidad y el sistema colonial. En este sentido no es una simple continuidad que tuvo origen en los años ochentas, sino que es parte de un proceso de larga duración que comienza con la integración de la región del Abya Yala al mercado internacional.

Según la investigación de Enrique Dussel, a lo largo de la historia, diferentes sistemas económicos interregionales han controlado los territorios del mundo.<sup>2</sup> El primer sistema se extendió por el extremo oeste del mundo, desde China hacia el este (correspondiente a los pueblos indoeuropeos), siendo su centro el Pacífico central. El segundo sistema se extendió desde el Mediterráneo en el norte de África hasta China. El centro de este sistema era la región de Kabul (Pakistán). El tercer sistema estaba dominado principalmente por musulmanes.

*La Europa occidental era una pequeña región, que va de Granada (en manos de los árabes), hasta Viena (que va a ser poco después sitiada por los turcos musulmanes). (...) Los Musulmanes estaban en Morocco, África, avanzaron hacia el sur del Sahara (por los comerciantes), estaban en Egipto, en toda esa región; los turcos habían conquistado nada menos que toda Grecia y dejaron a los bosnios (musulmanes, que están luchando en los Balcanes), en su ida hasta Viena; lo que era Russia quedó en manos de los mongoles y estos mongoles eran de creencia musulmana. Prácticamente, todo el medio Oriente era musulmán; el norte de la India estaba en manos del sultanato de Delhi (que era musulmana) y los comerciantes de Malaca eran musulmanes (...).*<sup>3</sup>

Como podemos observar, la idea de economías interregionales no es nueva y, por el contrario, ésta ha caracterizado el desarrollo de las civilizaciones humanas. El cuarto sistema mundial será nuestro moderno sistema capitalista. Este es el primer sistema global o mundial, en sentido estricto, es decir, moderno. Según Dussel, 1492 es la fecha de nacimiento de la modernidad. Ella fue creada en las ciudades europeas de la Edad Media. Sin embargo, "nació" cuando Europa se enfrentó con un "Otro" que no era ella misma. La configuración del sistema mundial implicó entonces controlar, vencer y violar a este Otro, cuando Europa pudo definirse como el "ego descubridor", conquistador y colonizador de la alteridad constitutiva de la modernidad. Además, "este Otro no fue descubierto como un Otro, sino que se le ocultó porque se asimiló a lo que siempre había sido Europa."<sup>4</sup> Así, según Dussel "1492 será el momento del "nacimiento" de la Modernidad como concepto, el momento concreto del "origen" de un "mito" de violencia sacrificial muy particular y, al mismo tiempo, un proceso de "en-cubrimiento" de lo no-europeo."<sup>5</sup>

Dussel retoma la investigación y propuesta del historiador Edmundo O'Gorman<sup>6</sup>, quien propone que América es un concepto inventado por los europeos que arribaron al continente entre los siglos XV y XVI. En aquella época se creía que el continente asiático contenía una cuarta península, esta idea se apoyaba en el mapa de Heinrich Hammer de 1489. Sin embargo,

---

<sup>2</sup> Enrique Dussel, *Marx y la modernidad, conferencias de La Paz*, La Paz, Rincón Ediciones, 2008, p. 18.

<sup>3</sup> Dussel, Enrique, *Marx y la modernidad, conferencias de La Paz*, p. 20.

<sup>4</sup> Enrique Dussel, *1492 l'occultation de l'autre*, Paris, Editions ouvrières, 1992, p. 5.

<sup>5</sup> Enrique Dussel, *1492 l'occultation de l'autre*, p. 5.

<sup>6</sup> Edmundo O'Gorman, *La invención de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

esta "península" era América, que ya había sido explorada por los vikingos y los pueblos del mar Pacífico. Este "descubrimiento" europeo se considera básicamente como Asia. A partir de esta idea, los europeos inventan el "ser asiático". Dussel concluye:

El "ser-asiático" -y nada más- es un invento que sólo existió en el imaginario, en la fantasía estética y contemplativa de los grandes navegantes del Mediterráneo. Es el modo como "desapareció" el Otro, el "indio", no fue descubierto como Otro, sino como "lo Mismo" ya conocido (el asiático) y sólo re-conocido (negado entonces como Otro): "en-cubierto".

Reparamos sobre la invención de América y el ser asiático (indio), porque esta problemática continuará hasta nuestros días. Actualmente, las comunidades autóctonas son invisibilizadas: encubiertas u ocultas en términos de Dussel. Como en aquella época las comunidades autóctonas pierden sus territorios a causa de procesos coloniales en el contexto de una economía mundial capitalista. Consecuentemente los gobiernos y el status quo sigue hablando de modernizar a los pueblos originarios que no colaboran con los proyectos de economía liberal.

## 1.2 Sistema capitalista: relación centro-periferia.

En este orden de ideas Dussel nos explica:

La España, y el Portugal (...) de finales del siglo XV ya no son más un momento del mundo propiamente feudal. Son más bien naciones renacentistas: son el primer paso hacia la Modernidad propiamente dicha. Fue la primera región de Europa que tiene la originaria "experiencia" de constituir al Otro como dominado bajo el control del conquistador, del dominio del **centro** sobre una **periferia**. Europa se constituye como el "Centro" del mundo (en su sentido planetario). ¡Es el nacimiento de la Modernidad y el origen de su "Mito"!

Nos importa incluir a España en el proceso originario de la Modernidad, ya que al final del siglo XV era la única potencia europea con capacidad de "conquista" territorial externa (y lo había probado en la "reconquista" de Granada), porque de esa manera América Latina redescubre también su "lugar" en la historia de la Modernidad. **Fuimos la primer "periferia" de la Europa moderna**; es decir, sufrimos globalmente desde nuestro origen un proceso constitutivo de "modernización" (aunque no se usaba en aquel tiempo esta palabra) que después se aplicará a África y Asia.

La inclusión del Abya Yala a la economía mundo tendrá, como pecado original, la categoría de periferia económica. A partir de este momento el continente se integra a la economía-mundo como una fuente de producción de valor. Todas las materias que se extraen del "nuevo continente americano" tendrán como mercado central el europeo y el valor agregado vendrá del trabajo esclavo y servil que realizan los autóctonos y los africanos traídos al continente. Anibal Quijano, quien comparte la misma propuesta teórica de Dussel, expone que "la globalización en curso es, en primer término, la culminación de un proceso que comenzó con

la constitución de América y la del capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial.”<sup>7</sup>

En ese momento, tuvieron lugar dos procesos: la creación moderna de la idea de raza y la articulación de todas las formas históricas de control del trabajo, sus recursos y sus productos, alrededor del capital y el mercado mundial. Quijano señala que el primer aspecto es la creación de nuevas identidades: negra, india, mestiza, europea, etc., que hacían referencia a las relaciones de dominación. “Tales identidades fueron asociadas a jerarquías, lugares y roles sociales correspondientes, como constitutivas de ellas y, en consecuencia, al patrón de dominación colonial que se imponía”<sup>8</sup>. El segundo aspecto, señalado por Quijano, es el establecimiento del sistema capitalista desde el control de todas las formas de trabajo que funcionaban sistemáticamente para el mercado mundial: esclavitud, servidumbre y trabajo asalariado. El nuevo sistema controlaba la producción, apropiación y distribución de bienes. El privilegio de controlar el oro, la plata y los productos agrícolas del Abya Yala (a través del trabajo gratuito realizado por indios, mestizos y afros) le dio a Europa una ventaja económica en el mercado atlántico internacional.

La progresiva monetización del mercado mundial que los metales preciosos de América estimulaban y permitían, así como el control de tan ingentes recursos, hizo que a tales blancos les fuera posible el control de la vasta red preexistente de intercambio comercial que incluía, sobre todo, China, India, Ceylán, Egipto, Siria, los futuros Lejano y Medio Oriente. Eso también les hizo posible concentrar el control del capital comercial, del trabajo y de los recursos de producción en el conjunto del mercado mundial.<sup>9</sup>

Con lo anterior buscamos subrayar que la economía mundo capitalista surgió del proceso colonial que vivió el continente americano desde el siglo XVI. Esta idea ha sido largamente desarrollada y explicada por Immanuel Wallerstein en los cuatro tomos de su obra titulada *El moderno sistema mundial*. Según él, la creación de este sistema mundial estableció un espacio de producción e intercambio en la escala de Europa y sus dependencias (África, Asia y América) a principios del siglo XVI. Wallerstein opera una reinterpretación original de la historia del capitalismo: considera que el período que se extiende desde el siglo XVI hasta el siglo XVIII es totalmente capitalista.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Anibal Quijano, *Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2014, p 201.

<sup>8</sup> Anibal Quijano, *Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina*, p. 202.

<sup>9</sup> Anibal Quijano, *Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina*, p. 206.

<sup>10</sup> Hugot Yves-David, *Où et quand le capitalisme est-il né ? Conceptualisations et jeux d'échelle chez Robert Brenner, Immanuel Wallerstein et AndréGunder Ffank*, Paris, Presses Universitaires de France 2013/1 n° 53, p. 76.

El sistema social de la modernidad, para Wallerstein, es el sistema mundo. Es una economía de subsistencia a gran escala, que opera desde la división internacional del trabajo.

Wallerstein, en su obra *El sistema mundial desde el siglo XV hasta nuestros días*, escribe:

Les seuls « vrais » systèmes sociaux sont, d'une part, les économies de subsistance relativement étroites et d'un haut degré d'autonomie, ne s'inscrivant pas dans le cadre d'un système organisé qui exigerait d'elles un « tribut », et, d'autre part, les systèmes-mondes. Ces derniers se distinguent bien évidemment des précédentes par leur taille : ils sont, comme on dit dans le langage courant, des « mondes ». Mais ils se distinguent plus précisément pour par le fait que leur autosuffisance, en tant qu'entités économiques et matérielles, se fonde sur une division du travail à grande échelle et qu'ils englobent plusieurs systèmes culturels.<sup>11</sup>

Otra observación importante, hecha por Wallerstein, es su insistencia en la división internacional del trabajo. Nos interesa enfatizar el aspecto de la división internacional del trabajo, puesto que actualmente la economía latinoamericana está caracterizada por dedicarse al sector primario, es decir producción de materias primas. Este modelo se puso en marcha desde la instauración del modelo colonial y continúa tendencialmente en la actualidad. Wallerstein hace mención de un conflicto ya expresado por Karl Marx: la lucha internacional de clases. En este sentido, el proceso moderno de colonización, según el sociólogo norteamericano, muestra la contradicción en la relación entre los opresores y los oprimidos. En El Manifiesto Comunista, Marx explica:

La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna.<sup>12</sup>

Uno puede ver claramente la posición marxista de la epistemología de Wallerstein. El sociólogo estadounidense desarrolla el concepto de lucha de clases desde un punto de vista geográfico, es decir, la división entre centro y periferia (entre otras categorías). La teoría de Wallerstein sugiere que la configuración del sistema mundial ha creado dos áreas generales<sup>13</sup>, el centro y la periferia, el primero domina el segundo económica, política y militarmente.

---

<sup>11</sup> Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XV siècle à nos jours 1*, Paris, Flammarion, 1980, p. 312.

<sup>12</sup> Karl Marx, *Manifeste du parti communiste*, p. 5, [http://www.bibebook.com/files/ebook/libre/V2/marx\\_karl\\_-\\_manifeste\\_du\\_parti\\_communiste.pdf](http://www.bibebook.com/files/ebook/libre/V2/marx_karl_-_manifeste_du_parti_communiste.pdf) (consulté le 24 juin 2019).

<sup>13</sup> Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XV siècle à nos jours 1*, p. 314. « Les économie-mondes se divisent donc en États **centraux** et **zones périphériques**. Je ne dis pas États périphérique parce que l'une des caractéristiques de la zone périphérique réside précisément dans la faiblesse des États indigènes, faiblesse pouvant aller de l'inexistence total (dans le cas d'une situation coloniale) à l'autonomie presque nulle d'une situation néo-coloniale. »

L'économie-monde capitaliste a un centre – c'est-à-dire un espace (aussi bien temporel que spatial) à l'intérieur duquel se retrouve un modèle d'organisation sociale original – et des périphéries c'est-à-dire un ensemble de régions dont les organisations sociales diffèrent du centre, mais qui se trouvent dominées (militairement, économiquement, juridiquement ou politiquement) par ce dernier.<sup>14</sup>

La división de una economía mundial implica la jerarquización de tareas profesionales. Los grados más altos de especialización y el capital más alto están reservados para las áreas de primer rango. El trabajo más duro está reservado para áreas periféricas. Esta división geográfica redistribuye la acumulación de capital de manera desigual. El centro guarda el excedente y la periferia guarda la miseria. A esta reflexión Wallerstein añade que la desigualdad de la distribución geográfica de las competencias profesionales tiene una fuerte tendencia a perpetuarse.<sup>15</sup>

Otra característica importante del sistema-mundo es la organización capitalista en la base del sistema (estructura)<sup>16</sup>. Wallerstein no está de acuerdo con la tesis clásica de que el capitalismo es un sistema basado en la no injerencia del Estado. Por otro lado, propone la siguiente teoría:

No estoy defendiendo aquí el clásico argumento de la ideología capitalista según el cual el capitalismo es un sistema basado en la no interferencia del Estado en los asuntos económicos. Todo lo contrario. (...) Lo que defiendo en vez de eso es que el capitalismo como modo económico se basa en el hecho de que los factores económicos operan en el seno de una arena mayor de lo que cualquier entidad política puede controlar totalmente. Esto les deja a los capitalistas una libertad de maniobra que tiene una base estructural, ha hecho posible la expansión económica constante del sistema mundial, aunque con una distribución muy desigual de sus frutos.<sup>17</sup>

Para ser más claros, Wallerstein está proponiendo que el sistema capitalista en su escala mundial requiere de estructuras políticas locales que permita un dinamismo de los grandes capitales. En la época colonia, por ejemplo, las instituciones de encomienda permitían la articulación del trabajo en función de una economía mundial que superaba la escala del Reino de España y sus Virreinos. En la actualidad las grandes instituciones del mercado

---

<sup>14</sup> Saunier Georges, *Quelques réflexions sur le concept de Centre et Périphérie*, Hypothèses, 2000/1 (3), p. 175-180. DOI : 10.3917/hyp.991.0175. URL : <https://www.cairn.info/revue-hypotheses-2000-1.htm-page-175.htm> (consulté le 24 juin 2019).

<sup>15</sup> Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XV siècle à nos jours 1*, p. 315.

<sup>16</sup> Marx, Karl et Engels, Friedrich, *Critique de l'économie politique*, p. 15.

<https://www.marxists.org/francais/marx/works/1859/01/critique.pdf> (consulté le 24 juin 2019). « Le résultat général auquel j'arrivai et qui, une fois acquis, servit de fil conducteur à mes études, peut brièvement se formuler ainsi: dans la production sociale de leur existence, les hommes entrent en des rapports déterminés, nécessaires, indépendants de leur volonté, rapports de production qui correspondent à un degré de développement déterminé de leurs forces productives matérielles. L'ensemble de ces rapports de production constitue la structure économique de la société. »

<sup>17</sup> Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, México, siglo XXI, 1979, p. 491.

internacional como es el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, requieren a los Estados adecuaciones del derecho doméstico para que este permita el flujo de los grandes capitales. En este sentido, el capitalismo permite una cierta libertad de maniobra. Sin embargo, se necesita un aparato estatal relativamente poderoso para la expansión del sistema mundial. En la teoría marxista, el estado tiene el papel de administrador de las clases sociales. Vladimir Ilich Lenin, en su obra *El Estado y la revolución*, explica que según Marx, el Estado es un organismo de dominación de clase, un organismo de opresión de una clase social por otra; esto requiere de la creación de un orden que legaliza y fortalece la opresión, moderando el conflicto de clases.<sup>18</sup> Así, el sistema mundial necesita tres aspectos que hacen posible el funcionamiento del sistema mundo capitalista: expansión geográfica, división internacional del trabajo (centro-periferia) y Estados capaces de controlar determinados territorios.

Notre thèse est que trois conditions ont été déterminants pour l'établissement de cette économie-monde capitaliste : un agrandissement géographique du monde en question, la mise au point de méthode de contrôle du travail selon les productions et selon les régions de l'économie-monde, et la création d'un appareil étatique relativement puissant dans les pays qui allaient devenir les États centraux de cette économie-monde capitaliste.<sup>19</sup>

Lo anterior refleja el funcionamiento de la moderna economía mundial, la cual tuvo su génesis en 1492. Esta breve reinterpretación del sistema mundo capitalista en su contexto histórico moderno resulta necesaria para poder comprender que las reformas estructurales que ha vivido el Estado mexicano en concordancia con una economía mundial son la continuidad de un proceso de larga duración. Así que cuando hagamos referencias, en lo subsecuente, a las categorías de modernidad y sistema mundo capitalista, nos estaremos refiriendo a este proceso histórico.

### **1.3 Acumulación originaria y su tendencia histórica**

En el desarrollo de la producción teórica de Marx, se dibuja una idea que explica el origen del sistema capitalista: la acumulación originaria. Esta explicación tiene una orientación claramente eurocéntrica, por lo cual para poder entender las realidades y procesos latinoamericanos se requiere de una reorientación crítica del marxismo. Aunque no pensamos realizar una disertación exhaustiva sobre el desarrollo de los conceptos marxistas (por no ser

---

<sup>18</sup> Vladimir Lenin Ilich, *L'État et la révolution*, p. 30  
<https://www.marxists.org/francais/lenin/works/1917/08/er.pdf> (consulté le 24 juin 2019).

<sup>19</sup> Wallerstein, Immanuel, *Le système du monde du XV siècle à nos jours 1*, p. 321.

el objeto de esta investigación) sí queremos dejar claras las bases teóricas sobre las cuales formulamos el presente análisis. En este orden de ideas, el concepto de acumulación originaria resulta relevante para nuestro análisis, porque él mismo ha sido utilizado por las propuestas epistémicas latinoamericanas para explicar el actual desarrollo económico de la región. En el primer tomo de El capital, Marx explica:

Hemos visto cómo el dinero se transforma en capital; cómo mediante el capital se produce plusvalor y del plusvalor se obtiene más capital. Con todo, la acumulación del capital presupone el plusvalor, el plusvalor la producción capitalista, y ésta la preexistencia de masas de capital relativamente grandes en manos de los productores de mercancías. **Todo el proceso, pues, parece suponer una acumulación "originaria" previa a la acumulación capitalista** ("previous accumulation", como la llama Adam Smith), una acumulación que no es el resultado del modo de producción capitalista, sino **su punto de partida**.

Esta acumulación originaria desempeña en la economía política aproximadamente el mismo papel que el pecado original en la teología. Adán mordió la manzana, y con ello el pecado se posesionó del género humano. Se nos explica su origen contándolo como una anécdota del pasado. En tiempos muy remotos había, por un lado, una elite diligente, y por el otro una pandilla de vagos y holgazanes. Ocurrió así que los primeros acumularon riqueza y los últimos terminaron por no tener nada que vender excepto su pellejo. Y de este pecado original arranca la pobreza de la gran masa que aun hoy, pese a todo su trabajo, no tiene nada que vender salvo sus propias personas y la riqueza de unos pocos, que crece continuamente aunque sus poseedores hayan dejado de trabajar hace mucho tiempo. El señor Thiers, por ejemplo, en defensa de *la propriété*, predica esas insulsas puerilidades a los otrora tan ingeniosos franceses, haciéndolo además con la seriedad y la solemnidad del estadista. Pero no bien entra en juego la cuestión de la propiedad, se convierte en deber sagrado sostener que el punto de vista de la cartilla infantil es el único válido para todos los niveles de edad y grados de desarrollo. **En la historia real el gran papel lo desempeñan, como es sabido, la conquista, el sojuzgamiento, el homicidio motivado por el robo: en una palabra, la violencia**. En la economía política, tan apacible, desde tiempos inmemoriales ha imperado el idilio. El derecho y el "trabajo" fueron desde épocas pretéritas los únicos medios de enriquecimiento, siempre a excepción, naturalmente, de "este año". En realidad, los métodos de la acumulación originaria son cualquier cosa menos idílicos.

Marx dedica un capítulo entero para desarrollar su idea de acumulación originaria. La propuesta marxista nos dice que el proceso de despojo de la tierra se considera como el robo original. Así, una vez que las masas pierden el derecho sobre la tierra, pierden también los medios de producción de alimentos, es decir de sustento. Con lo anterior, resultar necesario que las masas se transformen en trabajadores, que no tienen más que su fuerza de trabajo para vender. El robo original es la creación de la propiedad privada, este robo fue legitimado por el



derecho, la creación de la propiedad privada dará como origen al Estado<sup>20</sup>. En este orden de ideas, a lo largo de los diferentes sistemas económicos, las masas tuvieron siempre aseguradas un pedazo de parcela que pudiera asegurar su subsistencia. La transición entre el sistema feudal y el capitalista se constituyó a partir del despojo; es decir, cuando finalmente, las masas pierden toda propiedad de producción o sustento y se integran como masa trabajadora (del campo o la ciudad) al sistema capitalista.<sup>21</sup> En este punto existe una radical diferencia entre la concepción decolonial o latinoamericanista y la concepción de Marx y Engels respecto del nacimiento del capitalismo: para Engels y Marx el capitalismo surge en Inglaterra a mediados del siglo XVIII con la revolución industrial; mientras que, como ya hemos explicado, para la epistemología latinoamericana, el capitalismo e incluso el sistema monetario surge del proceso colonial europeo sobre el Abya Yala y, en este, sentido el capitalismo nace en el llamado continente Americano.

Sin embargo, teóricamente el proceso de robo original tiene lugar en el Abya Yala, lo que permite una sobre acumulación de capital que posteriormente permitirá el desarrollo industrial de Europa. En este sentido, Marx pierde de vista todo el proceso colonial que terminó revolucionando la industria europea en el siglo XVIII;<sup>22</sup> sin embargo comprende perfectamente el movimiento que da origen a la acumulación capitalista. En 1912, Rosa Luxemburgo identifica dos aspectos de suma importancia en la tendencia de acumulación de capital (lo que posteriormente desarrollarán los filósofos del Abya Yala), apropiación de los medios de producción y robo de la fuerza de trabajo, dos ideas que siempre acompañaron toda la obra marxista:

Por consiguiente, la acumulación capitalista tiene, como todo proceso histórico concreto, dos aspectos distintos. De un lado, tiene lugar en los sitios de producción de la plusvalía (en la fábrica, en la mina, en el fundo agrícola y en el mercado de mercancías). Considerada así, la acumulación es un proceso puramente económico, cuya fase más importante se realiza entre los capitalistas y los trabajadores asalariados, pero que en ambas partes, en la fábrica como en el mercado, se mueve exclusivamente dentro de los límites del cambio de mercancías, del cambio de equivalencias. Paz, propiedad e igualdad reinan aquí como formas, y era menester la dialéctica afilada de un análisis científico para descubrir, cómo **en la acumulación el derecho de propiedad se convierte en apropiación de propiedad ajena**, el cambio de mercancías en explotación, la igualdad en dominio de clases. El otro aspecto de la acumulación del capital se realiza entre el capital y las formas de producción no capitalistas. Este proceso se desarrolla en la escena mundial. Aquí reinan, como métodos, **la política colonial, el**

---

<sup>20</sup> Véase, Friedrich Engels, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, Editorial Progreso, Moscú, 2017 [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

<sup>21</sup> Véase, Friedrich Engels, Principios del comunismo, [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

<sup>22</sup> Véase Immanuel Wallerstein, Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XV siècle à nos jours I*, Paris, Flamarion, 1980.

**sistema de empréstitos internacionales, la política de intereses privados, la guerra.** Aparecen aquí, sin disimulo, **la violencia**, el engaño, la opresión, la rapiña. Por eso cuesta trabajo descubrir las leyes severas del proceso económico en esta confusión de actos políticos de violencia, y en esta lucha de fuerzas.<sup>23</sup>

Hasta este punto, la diferencia radical entre la propuesta latinoamericana y la propuesta europea (ambas marxistas), radica en que las políticas coloniales no son consideradas de carácter capitalista. Los autores de América latina discreparán (en esta sutileza conceptual) e identificarán la actividad colonial como eminentemente capitalista.

Esta particular interpretación de la historia que traduce el capitalismo como el producto directo de la relación colonia entre el Abya Yala y la Europa occidental, no es únicamente una idea aislada de Dussel, Quijano y Wallerstein, ésta ha sido ampliamente estudiada por diversos autores: el proceso colonial Español (bajo esta perspectiva) fue presentado por el cubano Fernando Ortiz en su magnífica obra *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*<sup>24</sup>, publicado en 1940; el caso del colonialismo Inglés y su relación con el caribe fue presentada por el trinitense Eric Williams en su obra *Capitalism and Slavery*<sup>25</sup> en 1944; el caso del colonialismo francés y su relación con el caribe fue explicada por el trinitense C. L. R. James<sup>26</sup> en su obra *The black jacobins*. La formula que podemos encontrar en los tres autores (con sus respectivos matices) es una ocupación (despojo) de la tierra por los países europeos en el Abya Yala; la utilización del trabajo no remunerado a través del sistema esclavista (y de encomienda) y la comercialización de lo robado dentro de un sistema internacional. Para ser más claro, una de las conclusiones que extraemos de estas tres obras, es que el capitalismo internacional fue alimentado de la comercialización del robo o despojo de la tierra (medio de producción) y el robo del trabajo no remunerado.

Con las experiencias anteriores, la epistemología latinoamericana desarrolla el concepto de acumulación originaria de una forma más compleja que apunta no sólo al origen del capitalismo sino a la base de su continua reproducción. José Gandarilla, en su ensayo *América Latina en la conformación de la economía-mundo capitalista*, nos cuenta que el sociólogo colombiano Orlando Fals Borda desarrolló de forma acabada este concepto en 1978, y retoma la siguiente cita:

la acumulación originaria no cesa mientras se den las oportunidades de su cumplimiento. Ella es la que permite que la relación social capitalista se produzca y reproduzca en nuestro medio. Su dinámica es constante, como sus efectos de diaria

---

<sup>23</sup> Rosa Luxemburgo, La acumulación del capital, Edicions internacionals Sedov, p. 224, disponible en <https://www.marxists.org/espanol/luxem/1913/1913-lal-acumulacion-del-capital.pdf>

<sup>24</sup> Fernando Ortiz, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, la Habana, 1963, p. 49.

<sup>25</sup> Eric Williams, *Capitalism & Slavery*, Richmond, The University of North Carolina Press, 1944.

<sup>26</sup> C. L. R. James, *Les jacobins noirs. Toussaint Louverture et la Révolution de Saint-Domingue*, Paris, Editions amsterdam, 2017, p. 66.

ocurrencia. De allí que no sea sólo un fenómeno del pasado: la acumulación originaria es dinámica y rediviva. Y lo será por mucho tiempo más, hasta cuando se cuestionen a fondo sus premisas y se destruyan las fuentes concretas de su reproducción.<sup>27</sup>

Cabe recalcar que esta idea ha tenido aceptación por parte de los teóricos marxistas en general, por otra parte, el autor Werner Bonefeld explica lo anterior de la siguiente forma:

la acumulación primitiva no sólo describe el período de transición que llevó a la emergencia del capitalismo. La acumulación primitiva es, de hecho, la base de las relaciones sociales capitalistas y por ende de la constitución de la sociedad a través de la cual subsiste la explotación del trabajo. En otras palabras, los desarrollos contemporáneos de la acumulación primitiva no son casuales. El argumento, entonces, es que la acumulación primitiva se reproduce constantemente, ya sea en términos de la renovada separación de nuevas poblaciones de los medios de producción y subsistencia, o en términos de la reproducción de la relación salarial dentro de las relaciones “establecidas” del capital. La primera busca poner nuevos trabajadores bajo las órdenes del capital, mientras que la última intenta contenerlos como recursos humanos a ser explotados: el denominado factor humano de la producción. Las relaciones sociales capitalistas descansan en el divorcio de las masas de población de los medios de producción. Este divorcio fue resultado de la acumulación primitiva y es el supuesto sobre el cual descansa la explotación capitalista. La acumulación primitiva es, entonces, un elemento necesario del capitalismo. O mejor: es el supuesto del capital y el resultado de su reproducción. En pocas palabras, la acumulación primitiva es la constitución de la sociedad y de las relaciones capitalistas.<sup>28</sup>

En este orden de ideas la propuesta decolonial o latinoamericana nos dice que el capitalismo surgió del proceso colonial y se ha preservado hasta nuestros días gracias a la tendencia en la acumulación (o el robo) de los medios de producción y la fuerza de trabajo.

Otro autor que va a continuar con la presente idea es el inglés David Harvey, quien considerará que el mejor concepto para poder comprender la acumulación originaria como tendencia del capitalismo es el concepto de acumulación por desposesión.

La desventaja de estos supuestos es que relegan la acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia a una “etapa originaria” que deja de ser considerada relevante, o, como en el caso de Luxemburgo, es vista como algo “exterior” al sistema capitalista. Una revisión general del rol permanente y de la persistencia de prácticas depredadoras de acumulación “primitiva” u “originaria” a lo largo de la geografía histórica de la acumulación de capital resulta muy pertinente, tal como lo han señalado recientemente muchos analistas. Dado que denominar “primitivo” u “originario” a un proceso en curso parece desacertado, en adelante voy a sustituir estos términos por el concepto de “acumulación por desposesión”.

---

<sup>27</sup> Fals Borda, “El ‘secreto’ de la acumulación originaria de capital: una aproximación empírica”, en José Guadalupe Gandarilla, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 26.

<sup>28</sup> Werner Bonefeld, *La permanencia de la acumulación primitiva: fetichismo de la mercancía y constitución social*, Trad. de Oriana Cosso, Theomai 26 · segundo semestre de 2012. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Bonefeld%20-%20La%20permanencia%20de%20la%20acumulaci%C3%B3n%20primitiva.pdf>

Una mirada más atenta de la descripción que hace Marx de la acumulación originaria revela un rango amplio de procesos. Estos incluyen **la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas**; **la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos**; **la supresión del derecho a los bienes comunes**; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y **la supresión de formas de producción y consumo alternativas**; los **procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos**, incluyendo los recursos naturales; **la monetización de los intercambios** y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, **la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito. El estado**, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, **juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos.**

Sobre Harvey, deseamos remarcar la pertinencia del concepto acumulación por desposesión. Por lo cual a lo largo de esta investigación utilizaré esta expresión propuesta por el autor, así como la expresión “tendencia histórica de la acumulación originaria” para referirme al proceso capitalista que subsiste gracias al despojo del territorio y al trabajo no remunerado plusvalía en términos marxistas. En este sentido utilizaré las dos expresiones para referirme al mismo proceso.

Este proceso tendencial que hemos descrito, lo consideramos como una característica actual de la región latinoamericana. Entre las características destacadas por los autores ya citados, reiteramos el divorcio de la propiedad de los medios de producción en los países donde se desarrolla la industria actualmente. Citaré un ejemplo sólo para comenzar a comprender la situación mexicana en el contexto actual y en relación a las categorías expuestas.

Según el diario mexicano especializado en comercio, *El economista*, en una nota publicada el 10 de febrero de 2019, México se situó –en 2018– como el sexto mayor productor de automóviles en el mundo.<sup>29</sup> Las principales automotrices a cargo de dichas producciones son Audi, Baic Group, FCA Group, Ford, General Motors, Honda, Kia, Mazda, Nissan, Toyota y Volkswagen. Todas estas empresas son de origen alemán, estadounidense, japonés, sur coreano, inglés y chino. En este orden de ideas, México está dentro de los principales productores de automóviles sin que las empresas sean de origen mexicano. La industria automotriz muestra con claridad un divorcio entre los dueños de los medios de producción (industria internacional) y la sociedad del país del cual extraen sus riquezas estas empresas: la sociedad mexicana (en tanto que zona periférica). En un claro contraste los orígenes de los cuales emanan estas empresas son asociados a centros económicos: Inglaterra, Alemania,

---

<sup>29</sup> El economista, *México logra el sexto sitio en producción automotor*, 10 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com/empresas/Mexico-logra-sexto-sitio-en-produccion-automotor-20190210-0100.html>

Japón, Estados Unidos, etcétera. Lo anterior se vincula directamente con la división internacional del trabajo explicada por Wallerstein y Quijano, misma que nace durante el siglo XVI y que se ha ido actualizando año con año.

## Capítulo 2 **Teoría del valor, cosificación y fetichización.**

En la última cita que incorporamos de Harvey, así como en la de Rosa Luxemburgo, se aprecia como elemento común el derecho positivo que legitima el despojo. En una sociedad globalizada (en una economía mundo), se requiere de un sistema jurídico que permita el libre flujo de capitales. Sin embargo, el derecho, para nosotros es un campo de disputa, éste no es un terreno definido. Para el marxismo ortodoxo el derecho es una simple instancia que acompaña la fuerza del capital; en contraste para esta disertación el derecho es un campo en donde la lucha de los pueblos se refleja y en donde los intereses del gran capital se instrumentan. Es decir, el derecho puede funcionar para defender la autonomía y seguridad de los pueblos o para legitimar su sometimiento. En este ir y venir del derecho, consideramos que subyacen dos procesos largamente teorizados por Friedrich Engels y Karl Marx: la fetichización de las mercancías y la cosificación de los seres humanos. Bajo este orden de argumentos consideramos que se ha desarrollado un derecho de carácter fetichoides y cosificador, y un derecho que es consecuente con la defensa de la dignidad humana. El primer derecho lo asociamos directamente a la *lex mercatoria* y el segundo lo asociamos al régimen de los derechos humanos.

En el párrafo anterior hemos dibujado diversos conceptos y problemáticas que a continuación explicaré, comenzando por las categorías de fetichismo y cosificación. Los dos conceptos anunciados surgen al margen de la teoría del valor expuesta por Karl Marx en la última versión propuesta por este autor de su obra *El capital*.

De acuerdo con la teoría marxista, la célula que compone el sistema capitalista es la mercancía, ella es la base de este sistema y por ello Marx incluso ocupara la expresión “el mundo de las mercancías” como un sinónimo de sistema capitalista. El principio de este capítulo lo hemos situado desde una comprensión macro-económica e histórica. Ahora intentaremos desarrollar una comprensión micro-económica y teórica. En este sentido ¿cómo debemos entender el concepto mercancía en Marx? Al respecto, George Lukács explica:

No es en modo alguno casual que las dos grandes obras maduras de Marx dedicadas a exponer la totalidad de la sociedad capitalista y su carácter básico empiecen con el

análisis de la mercancía. Pues no hay ningún problema de ese estadio evolutivo de la humanidad que no remita en última instancia a dicha cuestión, y cuya solución no haya de buscarse en el enigma de la estructura de la mercancía.<sup>30</sup>

La propuesta que maneja Marx, para resolver el enigma de la mercancía se puede ver reflejada en la totalidad del sistema capitalista, incluyendo al mismo Derecho.<sup>31</sup> Por ello, para poder comprender el papel que juega el Derecho y en particular la reforma al sector energético –tema central de este trabajo de investigación– es necesario tener claro los procesos vinculados a la estructura de la mercancía. Hago este énfasis, porque la mencionada reforma conlleva la apertura de mega proyectos de inversión en el sector energético. Y la inversión resulta en primera y última instancia una mercancía.

Para iniciar este tema es conveniente expresar qué entiende Marx por mercancía: “La mercancía es, en primer término, un objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas, de cualquier clase que ellas sean.”<sup>32</sup> Para efectos de la disciplina de la Economía Política clásica, no importa si estas necesidades surgen del cuerpo mismo, como lo es la necesidad de comer, vestir, respirar etcétera, o si surgen de la fantasía o el deseo.<sup>33</sup>

Estos objetos deberán tener una utilidad dentro la sociedad, ya sea desde la producción, la distribución o el consumo. En este sentido, todo objeto útil puede ser considerado una mercancía: el papel, el hierro, la madera, el henequén, los hidrocarburos, etcétera, aunque veremos más adelante que esta posibilidad de ser considerado mercancía radicará en la utilidad social que dicho objeto posea.

## **2.1 Teoría del valor.**

La utilidad de un objeto le atribuye al mismo –por consecuencia– un valor de uso. Éste se le atribuye a las mercancías por sus cualidades materiales, las cuales lo determinan y constituyen, es así que “el valor de uso sólo toma cuerpo en el uso o consumo de los objetos”<sup>34</sup>

Es importante añadir que el valor de uso es la encarnación del trabajo humano y la magnitud de valor se obtiene por la cantidad de substancia creadora, o sea, por la cantidad de trabajo invertido en una mercancía, y esta cantidad se medirá en el tiempo de trabajo empleado.

---

<sup>30</sup> Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, México, Marxismo Crítico, 2011, p1. <https://goo.gl/ku82XF> [fecha de consulta 1 de junio de 2016]

<sup>31</sup> Comprendiéndolo tanto desde su ámbito teórico como desde su expresión fáctica.

<sup>32</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, trad. de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p.43.

<sup>33</sup> Esta primera característica es muy importante, porque debemos recordar que el capitalismo funciona a partir de la creación de necesidades, y será con las mercancías con las que enajene y aliene a la sociedad.

<sup>34</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, p. 43

Como bien sabemos, Marx establece distintos conceptos de trabajo, pero cuando hace referencia a la sustancia del valor de uso, se refiere al trabajo socialmente necesario<sup>35</sup>.

Sin embargo, para que “un objeto sea una mercancía” no es suficiente que cuente con valor de uso, es menester que cuente con valor de uso social, esto quiere decir que contenga valor de uso para otros, de lo contrario no podríamos considerar al objeto como una mercancía. “Para transformarse mercancía, el producto ha de pasar a manos de otro, del que lo consume, por medio de un acto de cambio.”<sup>36</sup>

Los valores de uso constituyen materialmente la riqueza<sup>37</sup>, puesto que representan la primera fuente, encontrada en la naturaleza misma y por consecuencia en lo corpóreo de los objetos. Estos valores de uso forman el soporte materia del valor de cambio. Marx lo explica de la siguiente manera: “el valor de cambio aparece como la relación cuantitativa, la proporción en que se cambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra, relación que varía constantemente con los lugares y los tiempos.”<sup>38</sup>

El valor de cambio es una representación común de las mercancías, este valor se representará por una igualdad de una determinada mercancía por otra determinada mercancía, por ejemplo 1 cuarto de trigo = X quintales de hierro. Como buen hegeliano, Marx nos dice que el valor de cambio se da por una operación dialéctica, dos objetos totalmente diferentes, el trigo (tesis) y el hierro (antítesis) encuentran una igualdad que se encuentra fuera de su corporalidad, es así que, en cuanto a valor de cambio, los dos objetos se reducen a un tercer término (síntesis).<sup>39</sup>

Es importante aclarar que en el valor de cambio, Marx refiere una propiedad cuantitativa de las mercancías y no una propiedad cualitativa. El valor de cambio es sólo una expresión de cantidad que “no encierra ni un átomo de valor de uso.”<sup>40</sup>

¿Si el valor de cambio no contiene valor de uso, entonces con qué se queda la mercancía cuando prescindimos del valor de uso? Si prescindimos del valor de uso entonces las mercancías sólo conservan una cualidad: la de ser productos del trabajo. Pero si estamos prescindiendo de la utilidad, y por lo tanto de la materialidad, de la mercancía, entonces también estamos prescindiendo del trabajo productivo concreto, entonces nos quedamos con

---

<sup>35</sup> El propósito de este trabajo no es explicar los distintos conceptos de trabajo en Marx, por tal motivo no explicaremos estos conceptos, véase Marx, Karl, *Trabajo asalariado y capital*, trad. de David Álvarez Saldaña, Madrid, Jucar, 1977, pp. 10-35.

<sup>36</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, op. cit. 5, p.50.

<sup>37</sup> Recordemos que la fuente de la riqueza está en la tierra o naturaleza y el trabajo.

<sup>38</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, p. 50.

<sup>39</sup> Al usar los términos tesis, antítesis y síntesis, lo hago para explicar de manera simple el proceso dialéctico, sin intenciones de profundizar el método dialéctico.

<sup>40</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, p. 2.

el trabajo humano abstracto. Dice Marx que es un simple coágulo de trabajo humano indistinto, sin atender a la forma en que la fuerza humana se emplee. De esta manera es como se obtiene el “valor”. “Aquel algo común que toma cuerpo en relación de cambio o valor de cambio de la mercancía es, por tanto, su valor.”<sup>41</sup>

Entonces podemos encontrar que las mercancías poseen doble forma: una forma natural y una forma de valor. La primera hace referencia a su utilidad como objeto y la segunda es una representación de valor objetivado que no representa un átomo de materia natural, sino el trabajo impreso por la fuerza humana. Parafraseando a Marx, es así que podemos tomar cualquier mercancía y mirarla por todos lados, dándole todas las vueltas que queramos y no encontraremos el valor por ninguna parte. Y es que el valor sólo se puede mirar en la relación social de unas mercancías con otras.

La forma equivalencial de una mercancía, es la posibilidad de cambio de una mercancía por otra. Esta posibilidad de cambio se verá reflejada, como ya mencionamos anteriormente, en el trabajo abstracto contenido en la mercancía. Marx pone un ejemplo muy útil, él dice que 1 levita = 20 varas de lienzo<sup>42</sup>, y se pregunta ¿por qué 1 levita vale lo mismo que 20 varas de lienzo? La respuesta radica en que para la creación de una levita se invirtió la misma cantidad de trabajo que para la creación de 20 varas de lienzo. Así nos dice Marx que la forma del valor es la siguiente “ $z \text{ mercancía } A = x \text{ mercancía } B$ ”. De la misma manera podríamos decir que 20 varas de lienzo = 10 libras de té, el común denominador en estas ecuaciones es el trabajo abstracto que estas mercancías contienen o implicaron.

La primera mercancía en la ecuación “ $z \text{ mercancía } A = x \text{ mercancía } B$ ”, es la forma relativa del valor y la mercancía B representa la forma equivalencial del valor de la mercancía A. En este orden de ideas, una mercancía nunca podrá representar valor en si misma, o sea que si expresamos que 20 varas de lienzo = 20 varas de lienzo, no estamos diciendo ni expresando ningún valor. Pues como ya mencionamos, el valor sólo se revela en el intercambio de las mercancías, esto es en una relación social que guardan los objetos dentro de una sociedad.

Marx dice que la forma equivalencial contiene 3 características primordiales:

1. En la forma equivalencial, el valor de uso se transforma dialécticamente en la expresión de "el valor"<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, p. 47.

<sup>42</sup> Una levita es una vestidura masculina de etiqueta, más larga y amplia que el frac, y cuyos faldones llegan a cruzarse por delante. Y una vara era una medida de longitud de la época.

<sup>43</sup> Refiriéndose al valor objetivado de las mercancías.



2. El trabajo concreto se transforma dialécticamente en “trabajo humano abstracto”.
3. El trabajo privado se transforma dialécticamente en “trabajo social”.

La primera característica ya la hemos abordado a lo largo de esta pequeña exposición. La segunda característica hace referencia a que cuando intercambias una mercancía por otra, lo que intercambias es trabajo abstracto. Lo que en un momento fue trabajo concreto de un carpintero que realizó una mesa, se convierte en trabajo abstracto cuando la mesa la intercambia por un calzado. Y la tercera característica hace referencia a que, en la sociedad, distintos productores crean trabajo privado, esto es que, por un lado el carpintero crea productos de madera; por otro lado, el alfarero crea vasijas; por otro lado el zapatero crea zapatos, y así cada uno desarrolla un trabajo privado. Empero, este trabajo deja de ser privado y se convierte en trabajo social cuando todos estos productores comienzan a intercambiar sus mercancías entre sí. Aquí podemos apreciar el carácter eminentemente social que conlleva el intercambio de mercancías.

De la misma forma en que se intercambian 20 varas de lienzo por 10 libras de té, se pueden intercambiar 20 varas de lienzo por 12 onzas de oro. ¿Por qué? Porque el oro también es una mercancía que lleva intrínseco un trabajo abstracto y todas las características que ya mencionamos que conlleva una mercancía cualquiera. Ahora, “la clase específica de mercancía a cuya forma natural se incorpora socialmente la forma de equivalente, es la que se convierte en mercancía-dinero, (...) esta mercancía desempeña el papel de equivalencia general.”<sup>44</sup>

De esta forma cuando las monedas pierden su respaldo en oro, han terminado por mostrar el carácter fetichizado del dinero, pues no existe ningún trabajo que las sustente, es una invención la que le atribuye valor. Lukács lo expresa de la siguiente manera, cuando habla del proceso mediante el cual se crean intereses: “En el capital aportador de intereses, se configura, por lo tanto, con toda pureza ese fetiche automático, el valor que se autovaloriza, el dinero que incuba dinero; y en esta forma no presenta ya cicatriz alguna de su nacimiento.”<sup>45</sup> Por mencionar un ejemplo de cómo la mercancía se puede autovalorizar, en 1971, los Estados Unidos de América, bajo el mandato de Richard Nixon, establecieron que el dólar perdería su referencia de valor con el oro y esta moneda se autovaloraría, estableciendo mediante decreto, la fetichización de la moneda norteamericana.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, op. cit. 5, p. 85.

<sup>45</sup> Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, op. cit. 2, p17.

<sup>46</sup> Del Corro Fernando, *Hace 40 años perdió el dólar su respaldo en oro*, Agencia Latinoamericana de Información, 2011, <http://www.alainet.org/es/active/48720> [fecha de consulta 1 de junio de 2016]

La discusión del carácter fetichista del dinero nos da la pauta para pasar al siguiente tema que nos atañe: los procesos de fetichización y cosificación.

## **2.2 Fetichización.**

En el desarrollo del capitalismo moderno, se plasma en las mercancías un carácter dual, dos facetas que muestran el funcionamiento de éstas en la sociedad. La primera es un proceso social representado en toda la teoría del valor que ya expusimos con anterioridad, pero la segunda concepción es -como lo expresa Marx en *El Capital*- una llena de sutilezas metafísicas y resabios teológicos. Marx escribe que este carácter místico no brota de su valor de uso ni tampoco de sus determinaciones de valor. Lo anterior es muestra de que el problema que Marx observa dentro de la sociedad capitalista, debe situarse en un nivel más profundo, no visible a la conciencia en un plano superficial o fenoménico.<sup>47</sup> Entonces, ¿En qué consiste este misticismo?, Marx explica:

El carácter misterioso estriba en que proyecta ante las personas el carácter social del trabajo de éstas como si fuese un carácter material de los propios productos de su trabajo, un don natural social de estos objetos y como si, por tanto, la relación social que media entre los productores y el trabajo colectivo de la sociedad fuese una relación social establecida entre los mismos objetos, al margen de sus productores.<sup>48</sup>

Esta forma fantasmagórica -como la llama Marx- de relación entre objetos materiales, no es más que una relación social concreta establecida entre las mismas personas. De estas afirmaciones derivamos que el proceso de fetichización se caracteriza por mostrar a la sociedad una relación mercantilista sin sujetos. Es así como ellos salen de su carácter social para entonces entrar al mundo de las mercancías. A pesar de esto, Marx recalca que, aunque el discurso o ideología dominante trata de ignorar a los sujetos (con todos sus procesos sociales), el mundo de las mercancías es una invención de los sujetos, al igual que las religiones, las cuales hablan de dioses que se encuentran fuera de la subjetividad pero que a la vez son invenciones de los propios sujetos. Marx lo explica de la siguiente manera:

Si queremos encontrar una analogía a este fenómeno, tenemos que remontarnos a las regiones nebulosas del mundo de la religión, donde los productos de la mente humana semejan seres dotados de vida propia, de existencia independiente, y relacionados entre si y con los hombres. Así acontece en el mundo de las mercancías con los productos del hombre. A esto es a lo que yo llamo el fetichismo bajo el que se presentan los productos del trabajo tan pronto como se crean en forma de mercancías y que es inseparable, por consiguiente, de este modo de producción.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Véase Dussel, Enrique, *La producción teórica de Marx*, México, Editorial Siglo XXI, 1985.

<sup>48</sup> Marx, Karl, *El capital: crítica a la economía política*, op. cit. 5, p.88.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 89.

Una mercancía adquiere valor –principalmente y en un primer momento– por dos factores específicos: el trabajo que ella implicó y la naturaleza o materia que fue utilizada y transformada por el trabajo. Esta valorización implica, en un inicio, un trabajo privado que posteriormente se convierte en trabajo social. Sin embargo cuando un objeto es fetichizado, éste adquiere valor, pero de una forma descontextualizada, se dice que tiene valor pero no por ser producto del trabajo y la naturaleza, sino por ser mercancía en sí misma, ésta “ se afirma al margen de la sintetización que ella implica, minándola así en su integridad”.<sup>50</sup> De esta manera el fetichismo es la distorsión o inversión de la realidad, es el proceso que da valor a las cosas sin tomar en cuenta al sujeto que lo hizo posible. En palabras de Dussel:

esta inversión consiste en que siendo el “trabajo vivo” (o la subjetividad corporal viviente del trabajador: persona) el fundamento de todo valor (y el capital no es sino “valorización acumulada de valor”), es decir del capital (la “cosa”); ahora, por el contrario, el producto cósico del trabajo vivo (el capital) se torna “persona” o sujeto apariencial, y el trabajador se transforma en una “cosa” (instrumento) al servicio del aumento del capital. Fetichismo es esta inversión espectral: lo fundado aparece como fundamento y el fundamento como fundado. Este es el “misterio fetichista del capital”, es decir, un modo de ocultamiento que distorsiona la interpretación del conocimiento de la realidad invirtiéndola.<sup>51</sup>

La gran mentira del fetiche consiste en ocultar la relación social que guardan los sujetos y se sustituye por una relación puramente material, de la misma forma se sustituye la relación material de los objetos por una “relación social entre cosas.” “La teoría del fetichismo sostiene que la ciencia burguesa no presenta la relación entre los productores, sino entre cosas-mercancías.”<sup>52</sup>

Bolívar Echeverría expone que lo peculiar de la calidad mercantil del objeto social práctico, o sea la mercancía fetichizada, reside en su calidad o configuración social de intercambio, que tiene vigencia como calidad o configuración aparte y autónoma, y no como un elemento social natural.<sup>53</sup> En la misma línea, Echeverría nos explica el carácter dual de las mercancías:

La mercancía presenta una doble calidad como una efectividad doble y una significación doble –es decir, similares a la efectividad y a la significación de los instrumentos de técnica mágica, de los fetiches (objetos religiosos, ordinarios y

---

<sup>50</sup> Echeverría, Bolívar, *El concepto de fetichismo en el discurso revolucionario*, Ponencia presentada en el Segundo Coloquio Nacional de Filosofía. Monterrey, México, Bolivare, 1977, p. 98.  
<http://148.206.53.230/revistasuam/dialectica/include/getdoc.php?id=60&article=69&mode=pdf> [fecha de consulta 1 de junio de 2016]

<sup>51</sup> Dussel, Enrique, *20 Tesis de Política*, México, Siglo XXI, 2006 párrafo 5.14.

<sup>52</sup> Hinkelammert, Franz J. y Mora Jiménez, Henry, *Hacia una economía para la vida*, San José, DEI, 2005, p.351

<sup>53</sup> Echeverría, Bolívar, *El concepto de fetichismo en el discurso revolucionario*, Ponencia presentada en el Segundo Coloquio Nacional de Filosofía. Monterrey, México, Bolivare, 1977, p. 90.

milagrosos, terrenales y celestiales, objetos místicos) que fusionan en sí lo humano y lo divino— cuando se observa la función que ella cumple como elemento posibilitador de un cierto tipo histórico de reproducción social. Las mercancías ejercen una acción similar a la de estos fetiches (...) porque no sólo constituye el valor del producto concreto (profano) que el productor entrega al mecanismo social de distribución y el bien concreto (profano) que el consumidor saca de ese mismo mecanismo, sino también el único nexo (objeto sagrado) en virtud del cual ese sujeto productor/consumidor —que se halla en condiciones históricas privadas de privatización o aislamiento— resulta conectado con los demás sujetos productores/consumidores, relacionado con los demás átomos del sujeto social.<sup>54</sup>

Así, nos dice Bolívar Echeverría que el mundo de las mercancías es un conjunto de “objetos fetichoides”<sup>55</sup>, porque además de actuar como reservorio de los objetos prácticos, actúa también como médium efectuator de la socialidad de esos productores/consumidores en una aparente acción milagrosa. Partiendo de estas premisas, el autor reflexiona sobre la teoría del fetichismo y concluye que esta teoría es también una teoría del discurso, del discurso fetichizado. Las mercancías ocultan mensajes, que son descubiertos en los procesos de reproducción social.

El concepto anterior resulta de vital importancia en el desarrollo del presente trabajo, en razón de que la inversión en el sector energético—objeto central de la reforma— es también una mercancía, la cual se fetichiza desde el derecho.

### **2.3 La cosificación.**

La “calidad fetichoide” de las mercancías encierra otro proceso, la descomposición del sujeto o persona, al respecto Lukács explica:

la descomposición del objeto de la producción significa al mismo tiempo y necesariamente el desgarramiento de su sujeto. El sujeto queda inserto, como parte mecanizada, en un sistema (...) con el que se encuentra como con algo ya completo y que funciona con plena independencia de él, y a cuyas leyes tiene que someterse sin voluntad.<sup>56</sup>

El trabajador tiene que representarse a sí mismo como “poseedor” de su fuerza de trabajo como mercancía. Su posición específica estriba en que esa fuerza de trabajo es lo único

---

<sup>54</sup> *Ídem* p. 98.

<sup>55</sup> Si bien la expresión “fetichoide” no existe propiamente, es propuesta como concepto teórico por Bolívar Echeverría. Véase *Ídem*, Octubre de 1977, p.97. “*la calidad fetichoide es el carácter que demuestra tener el objeto practico de figum mercantil cuando se considera de manera especial su función dentro del proceso global de reproducción de la sociedad como proceso que tiene lugar bajo una forma histórica peculiar, la de una serie abierta de procesos de reproducción privados, es decir, simultáneos, contiguos pero funcionalmente exteriores los unos a los otros*”.

<sup>56</sup> Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, op. cit. 2, p.9.

que posee. Y lo típico de su destino para la estructura de toda la sociedad es que esa auto-objetivación, esa conversión de una función humana en mercancía, revela con la mayor crudeza el carácter deshumanizado y deshumanizador de la relación mercantil. De esta manera es como la fetichización de las mercancías implica también la cosificación del sujeto. Las personas dejan de ser humanos y se reducen a fuerza de trabajo, esto es una mercancía más dentro del mundo de las mercancías, su calidad humana ha desaparecido y se ha reducido a una cosa, ante un proceso de leyes mecánicas, el cual se desarrolla de manera imperceptible a la conciencia.

Lo anterior tendrá un desarrollo dentro de un sistema cerrado y concluso, mismo que modificará la forma de desenvolverse y actuar del ser humano ante el mundo que le rodea, transformando las categorías básicas del comportamiento humano, en términos de Lukács. Espacio y tiempo devienen en común denominador como una consecuencia de la subordinación del ser humano al tiempo del capital, la máquina y la producción.

El tiempo lo es todo y el hombre no es ya nada, la objetivación de su fuerza de trabajo, se convierte en realidad cotidiana permanente e insuperable, frente a su personalidad total, consumando el proceso iniciado con la venta de esa fuerza de trabajo como mercancía, de tal modo que también en este punto la personalidad se degrada a ser espectador impotente de lo que ocurre con su propia existencia de partícula suelta, inserta en un sistema ajeno.<sup>57</sup>

Solo en el contexto en que la mercancía se convierte en categoría universal de todo ser social, la cosificación cobra una importancia decisiva para el desarrollo objetivo de la sociedad, reflejándose también en el comportamiento de un ser humano hacia ésta, para la sumisión de su conciencia a las formas de la cosificación. Lo que, según Lukács y en general dentro del análisis marxista, nos colocará en un plano de oposición, intentar entender el proceso dentro de la sumisión o “rebelarse contra sus mortales efectos y liberarse de la servidumbre de esa *segunda naturaleza* producida.”<sup>58</sup>

Ahora, los procesos de cosificación y fetichización representan en sí mismos un proceso de inversión en sentido objetivo (fetichización) y subjetivo (cosificación). Esto quiere decir que el trabajo vivo –representante de la subjetividad corporal de la persona y fuente de valor– sufre una invisibilización de su atributo como generador de valor sobre las cosas: las mercancías. Es así que el producto cósico del trabajo vivo, es decir el capital o las mercancías,

---

<sup>57</sup> *Ídem.*

<sup>58</sup> *Ibidem* p. 113.

se convierten en sujetos aparenciales, los cuales, supuestamente, generan su valor en si mismos, y las personas, reducidas a la venta de su fuerza de trabajo, se transforman en simples mercancías, es decir en cosas. Así es como la relación social que subyace dentro del proceso de producción sufre una inversión.<sup>59</sup> Las cosas devienen en sujetos autónomos y las personas en cosas, supeditadas al mundo de las mercancías.

En la aportación que realiza Lukács a la teoría del fetichismo y la cosificación, se explica con claridad que el proceso de cosificación no tiene como única expresión la relación laboral que pueda tener una persona en la producción, sino que, en este grado de desarrollo de la humanidad, el proceso de cosificación se encuentra atomizado ya en todas las facetas de la vida humana. “Esta atomización del individuo no es, pues, más que el reflejo consciente de que las “leyes naturales” de la producción capitalista han abarcado todas las manifestaciones vitales de la sociedad”<sup>60</sup>. Es así que la modernidad en la cual nos desenvolvemos, se caracteriza por estar marcada por la forma mercancía, la cual influye decisivamente en la vida humana. Por ello, afirma el autor, el problema con el fetichismo radica en que, como parte sustancial de un proceso, el tráfico mercantil comienza a convertirse en la forma dominante del intercambio o metabolismo de la sociedad; lo cual se refleja de una forma cualitativa dentro de la misma<sup>61</sup>.

En esta breve explicación de lo que significa la cosificación del ser humano, hemos hablado de forma tácita del papel del obrero, sin embargo, este fenómeno tiene una extensión aún mayor, puesto que cuando un grupo personas no coinciden con los proyectos capitalistas, estas son consideradas como objetos prescindibles. El gran ejemplo de esto son los pueblos indígenas, cuando las poblaciones no pueden ser configuradas dentro de los grandes proyectos de inversión estas son eliminadas o invisibilizadas. A este fenómeno también lo llamamos cosificación, porque, como hemos dicho, dichas poblaciones son reducidas a objetos que pueden ser eliminados para que no generen distorsiones al comercio.

Es éste nuestro punto de partida, el proceso de fetichización y cosificación lo encontraremos manifestado en distintos rubros sociales, uno de esos rubros es el derecho. La

---

<sup>59</sup> Dussel, Enrique, *20 Tesis de política*, op. cit. 24, párrafo 5.14, “Esta inversión consiste en que siendo el “trabajo vivo” (o la subjetividad corporal viviente del trabajador: persona) el fundamento de todo valor (y el capital no es sino “valorización acumulada de valor”), es decir del capital (la “cosa); ahora, por el contrario, el producto cósico del trabajo vivo (el capital) se torna “persona” o sujeto apariencial, y el trabajador se transforma en una “cosa” (instrumento) al servicio del aumento del capital. Fetichismo es esta inversión espectral: lo fundado aparece como fundamento y el fundamento como fundado. Este es el “misterio fetichista del capital”, es decir, un modo de ocultamiento que distorsiona la interpretación, el conocimiento de la realidad invirtiéndola”.

<sup>60</sup> Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, op. cit. 2, p.9..

<sup>61</sup> Véase Dussel, Enrique, op. cit. 24.

actitud que separa los fenómenos de su verdadera conceptualización, se facilita por un proceso de transformación también jurídico. De este modo, el sistema de mercado ha producido un tipo de derecho acorde con sus necesidades y adherido a su propia estructura. Este tipo de derecho se vuelve copartícipe de las relaciones cósicas y fetiches implementadas por el capitalismo a través de leyes que se contraponen a las sociedades sometidas por éstas, siempre como poderes invencibles, autónomos en su actuación a través de distintos mecanismos, pero sobre todo usando como base estructuras legales de mercado.

Con lo anterior podemos ir advirtiendo algunos elementos que desarrollaremos a lo largo de todo este trabajo de investigación. La reforma al sector energético busca crear un régimen particular que permita el flujo de capitales, es decir de mercancías, anteponiendo los intereses del mercado sobre los derechos fundamentales de las poblaciones que puedan obstruir este proceso. Este régimen particular es la traducción jurídica de la fetichización de las mercancías en sector energético y en consecuencia es también la cosificación de las poblaciones que no responden a los intereses capitalistas y que obstruyen la instalación de dichos proyectos. En una traducción jurídica, el trato cósico que se le dan a estas poblaciones (con relación a estos proyectos) implica la vulneración de sus derechos más básicos (derecho al agua, derecho al medio ambiente sano, derecho al territorio, etcétera) y de su dignidad. Este proceso implica, en consecuencia, una violación sistemática los derechos humanos de estas poblaciones.

Esta propuesta teórica que he comenzado a exponer, no es una simple ocurrencia académica, sino que surge de un problema ya evidente en la sociedad mexicana. Como prueba de lo anterior, diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG's) han denunciado la violación constante a los derechos humanos que significó la reforma energética. Como muestra de lo anterior está la nota del diario *Contralínea*, titulada *Reforma energética vulnera derechos humanos de los mexicanos*, la cual indica que de acuerdo con el informe redactado por diversas ONG's, la reforma a violentado los derechos fundamentales de diversas poblaciones en México:

Las organizaciones autoras del informe –entre las que se encuentran el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y la Alianza Mexicana contra el Fracking– denuncia que en los últimos años el gobierno mexicano ha centrado sus esfuerzos en la realización de “reformas estructurales” y medidas legislativas que son contrarias a la protección de los derechos de los ciudadanos.

El carácter preferente de las actividades energéticas, la imposición de obligaciones a autoridades locales, la opacidad en la información y las sanciones contra quienes se

oponen a proyectos energéticos, son algunas de las formas mediante las que la reforma energética vulnera los derechos humanos.

A través de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, la reforma asigna prioridad a la exploración y extracción de petróleo, y a la transmisión y distribución de energía eléctrica, sobre cualquier otra actividad que implique el uso de la superficie y el subsuelo de los terrenos. La realización de los derechos humanos queda limitada por la imposición de proyectos energéticos, a pesar de su impacto negativo o de la oposición de los pobladores.

En ambas leyes se establece la responsabilidad de las instancias públicas para dirimir problemas de negociación de terrenos en favor de los proyectos energéticos, además se exenta del pago de impuestos a las empresas en determinadas situaciones, limitando los recursos destinados a los estados y municipios.

La nota periodista anterior nos permite comenzar vislumbrar que las problemáticas teóricas ligadas a la acumulación por desposesión, fetichización de la mercancía y cosificación de las poblaciones están presentes en la realidad mexicana. Dejaremos el análisis de la normatividad para un segundo momento, por ahora este ejemplo nos sirve para comenzar a pensar la interacción entre la propuesta teórica y la problemática concreta.

Continuando con el despliegue teórico, cabe recalcar que otro filósofo que ha incluido la categoría de cosificación en el derecho, es Kant. Desde nuestra interpretación Immanuel Kant es uno de los primeros autores que propone la categoría de cosificación, en los términos comprendidos por Marx (un siglo después) y aplicada directamente al derecho internacional<sup>62</sup>. Kant expone sus argumentos en la consecución de dos obras: *La fundamentación metafísica de las costumbres*<sup>63</sup> y *La paz perpetua*<sup>64</sup>. En este trabajo de investigación no me detendré a desarrollar las categorías Kantianas (a pesar de que las considero sumamente interesantes y avanzadas para su época) porque considero que no aportan mayores elementos a los objetivos de la presente investigación, empero es conveniente apuntar que existen antecedentes de la utilización de la categoría de cosificación en el ramo del derecho positivo.

### Capítulo 3

#### **Disertación sobre derechos humanos o fundamentales**

---

<sup>62</sup> Esta idea la desarrollé ampliamente en la tesis que presenté a la Facultad de Derecho de la UNAM para obtener el grado de licenciado en derecho, asimismo también presenté esta propuesta teórica al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a través de un artículo académico que será publicado en el presente el segundo semestre de 2020. Véase García Altamirano, Edgar. (2016). "El derecho internacional de inversiones como una forma de negación al ejercicio de los derechos humanos: expresión de la cosificación del humano y la fetichización de la mercancía". (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, México. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/305843>

<sup>63</sup> Kant, Immanuel, *Fundamentación metafísica de las costumbres*, trad. de Manuel García Morente, México, Porrúa, 2013.

<sup>64</sup> Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, trad. de Sánchez Rivero, México, Editorial Porrúa, 2013.



Creemos que el Derecho es una muestra de la contradicción del sistema mundo, por lo cual, al igual que en el mercado, se observan las crueles ambiciones del aumento de la tasa de ganancia, en contradicción con diversos discursos y movimientos en resistencia. Es importante detallar cual es el discurso de derechos fundamentales que suscribimos y cual es el discurso que repudiamos por ser una herramienta de dominación.

Retomamos la argumentación expuesta por Luigi Ferrajoli, desde su teoría garantista en el libro *Derechos y garantías, la ley del más débil*<sup>65</sup>, para explicar los elementos formales de lo que consideramos un derecho fundamental. Esta explicación nos permitirá diferencias entre los derechos que no corresponden a este y estatus y los que sí. Sobre todo, nos interesa diferenciar entre derechos patrimoniales (o reales) y derechos fundamentales, por ello la propuesta teórica de Ferrajoli nos da un piso básico para realizar las respectivas diferencias.

Asimismo, antes de iniciar la presente exposición queremos aclarar que no compartimos la interpretación de Ferrajoli en cuanto al no reconocimiento de derechos colectivos como derechos fundamentales, o —dicho de otra forma— a no reconocer derechos fundamentales desde la colectividad. Empero, esto tiene un contexto, pues Luigi Ferrajoli, al escribir desde Italia, está pensando en todas las atrocidades que vivió su país, y el mundo, a causa de los movimientos fascistas a mediados del siglo anterior, los cuales tuvieron como base una fuerte colectividad y que (como cualquier proceso social) fueron capaces de manipular la producción del derecho para sus fines políticos. Por lo que únicamente retomamos la argumentación formal de los derechos fundamentales propuesta por el italiano.

### **3.1 Derechos Fundamentales, definición y tesis fundante en Ferrajoli.**

Luigi Ferrajoli parte de que el mundo atraviesa por una crisis del Derecho y de lo que él llama la razón jurídica:

Numerosas investigaciones han sacado a la luz un gigantesco sistema de corrupción que envuelve la política, la administración pública, las finanzas y la economía, y que se ha desarrollado como una especie de Estado paralelo, desplazado a sedes extra-legales y extra-institucionales, gestionado por las burocracias de los partidos y por los lobbies de los negocios, que tienen sus propios códigos de comportamiento.”<sup>66</sup>

En razón de que las instituciones estatales y el sistema jurídico se han vuelto la herramienta y el sustento de la corrupción —producto de los intereses particulares que se

---

<sup>65</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, trad. de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2004.

<sup>66</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, trad. de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2004, pág. 16.

aprovechan de lo público— surge una tremenda necesidad por establecer criterios de Derecho que puedan evitar, toda suerte de corrupciones. En este sentido la propuesta de Ferrajoli es el sistema garantista; el cual consiste en un sistema positivo de derecho con bases claras que fijan límites al contenido legislativo. La parte central de este sistema es la que establece las características de los derechos fundamentales, los cuales fungirán como medida del Derecho.

La definición que propone Ferrajoli se caracterizará por ser teórica y formal, la cual expresa de la siguiente manera:

son <<derechos fundamentales>> todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por <<derecho subjetivo>> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>67</sup>

La propuesta del italiano es teórica-formal, con el firme propósito de prescindir de una definición dogmática, bajo la idea de que las diversas legislaciones del mundo puedan aplicar esta definición en sus sistemas jurídicos. Asimismo, cuando hace referencia a la “universalidad”, el autor está haciendo alusión a un sentido “lógico y avalorativo de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son titulares de los mismos.”<sup>68</sup> Añade que un derecho es una expectativa de hacer o dejar de hacer y finaliza con la especificación de que esta expectativa se concreta en acciones definidas, lo que da como resultado el ejercicio del derecho. Lo anterior no quiere decir que la simple legislación de un derecho en una norma tiene por resultado el cumplimiento del ejercicio del derecho, por ello enfatiza en el acto del ejercicio.

Ferrajoli considera que, dentro de sociedades esclavistas o totalmente mercantilistas, los derechos fundamentales dejan de tener validez universal, esto quiere decir que los derechos no tendrían posibilidad de ejercicio para un determinado grupo de la población y entonces, estos serían una suerte de privilegios y no corresponderían a un orden jurídico de derechos fundamentales. El autor explica:

de hecho son [los derechos fundamentales] tutelados como universales, y por consiguiente fundamentales, la libertad personal, la libertad de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales y similares. **Pero allí donde tales derechos fueran alienables** y por tanto virtualmente no universales, como acontecería, por

---

<sup>67</sup> *Ibidem* p. 37.

<sup>68</sup> *Ibidem* p. 38.

ejemplo, en una sociedad esclavista o **totalmente mercantilista**, éstos no serían universales ni, en consecuencia, fundamentales.<sup>69</sup>

Esta situación es de suma importancia, puesto que hemos explicado que actualmente nos encontramos en una fase del desarrollo de la sociedad en la que todas las relaciones humanas se han mercantilizado y esta pauta marcada por el aumento de la tasa de ganancia ha negado el ejercicio de los derechos humanos. En la misma tesitura Ferrajoli observa que una sociedad bajo este patrón jurídico, no pueden encontrarse bajo un sistema de derechos fundamentales.

En cuanto al status de los sujetos, Ferrajoli desprende dos tipos de derecho; los primarios: los derechos humanos y los derechos públicos, y los secundarios: los derechos civiles y los derechos políticos. Los derechos humanos son aquellos que le pertenecen a todos los seres humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, la libertad de conciencia, a la salud, a la educación y a las garantías procesales (sólo por mencionar algunos ejemplos dogmáticos) estos en teoría no son producto de una distinción jurídica. Los derechos públicos, parten una distinción social y son reconocidos únicamente a aquellos de los que se diga ciudadanos y hace referencia a derechos tales como los de residencia y circulación (en territorio nacional), reunión, asociación, trabajo, subsistencia, etcétera.

El segundo grupo reconocido como derechos secundarios, comienza por los derechos civiles, los cuales son reconocidos como derechos potestativos y se hace referencia a la “capacidad” como la potestad negocial, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, el derecho a accionar en juicio y en general derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado. Antes de continuar con la explicación de los derechos políticos, es importante aclarar que la corriente neoliberal trató de enfocar y reducir el discurso de los derechos humanos sobre este tipo de derechos civiles (secundarios), los cuales sirvieron únicamente como discurso de poder para posibilitar las transacciones del libre mercado. En este sentido debemos tener mucho cuidado con la categoría de “ciudadanos” como figura titular de derechos, debido a que ésta se basa en una categoría excluyente y es el pretexto bajo el cual se subyuga a todas las personas que salen de sus países de origen por motivos económicos desfavorables y que son tratados como esclavos en países donde ni siquiera se les reconoce estatus jurídico y sólo se les cosifica como mercancía de fuerza de trabajo.

---

<sup>69</sup> *Ídem.*

En lo referente a los derechos políticos, estos también, desde la teoría de Ferrajoli, configuran su talón de Aquiles, ya que sólo son reconocidos bajo la categoría excluyente de ciudadanos, y consisten en derechos como el derecho al voto, a acceder a cargos públicos y en general a todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se funda la representación y la democracia política. La exclusión se justifica bajo la visión clásica de autonomía de los Estados. Sin embargo, este es el mismo argumento bajo el cual los países centrales segregan a la gran mayoría de los migrantes que contribuyen ampliamente a los sectores productivos de dichos Estados, por lo cual la construcción del ciudadano tiene sus bemoles, que no pensamos esclarecer en este trabajo y con los que posicionamos una distancia crítica, por considerarla una categoría excluyente.

Estos vicios que hemos mencionado sobre los derechos primarios y secundarios –desde la conceptualización de Ferrajoli– no han sido olvidados por el autor italiano, quien al respecto explica que inclusive con posterioridad a 1789, sólo los sujetos masculinos blancos, adultos, ciudadanos y propietarios tuvieron durante mucho tiempo la consideración de sujetos de *optimo iure*. Por ahora lo que se tiene que rescatar es que los criterios de **personalidad, capacidad y ciudadanía** deben abandonar su significado restringido y fuertemente discriminatorio, para adquirir uno extendido y universal, que pueda dar el carácter de fundamental a estos derechos. Y en este sentido Ferrajoli indica que los derechos fundamentales estarán relacionados todo el tiempo a estas tres categorías de **personalidad, capacidad y ciudadanía**, así, para poder evaluar si un sistema de derecho respeta los derechos fundamentales, podemos comenzar por examinar si estas tres categorías son de carácter restringido o extensivo.

A partir de la definición expresada de derechos fundamentales y de los derechos que de ella emanan, el autor italiano desprende cuatro tesis a partir de la cual considera que se puede engarzar una teoría de la democracia constitucional. Sin embargo, nosotros únicamente retomaremos y explicaremos la primera tesis propuesta por el autor. Prescindimos de las otras tres por no ser el centro de nuestro estudio y porque tenemos algunas diferencias que detallaremos en la presente investigación.

Esta primera tesis remite a la radical diferencia de estructura entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales, concernientes los primeros a todas y todos los sujetos, y los segundos a cada uno de sus titulares con exclusión de todos los demás.<sup>70</sup>

Críticamente, Ferrajoli refiere que la corriente dominante de Derecho ha ocultado el carácter diferenciado de derechos excluyentes bajo el nombre de derechos subjetivos:

---

<sup>70</sup> *Ibidem* p. 42.

En nuestra tradición jurídica esta diferencia ha permanecido oculta por el uso de la única expresión <<derecho subjetivo>> para designar situaciones subjetivas heterogéneas entre sí y opuestas en varios aspectos: derechos inclusivos y derechos exclusivos, derechos universales y derechos singulares, derechos indisponibles y derechos disponibles.<sup>71</sup>

Consideramos importante mencionar que existe una corriente de derechos fundamentales importante que pretende mostrar “derechos excluyentes” como derechos fundamentales, este es el caso de los derechos de los inversionistas. Por ello es importante evidenciar que no basta con cambiar de discurso jurídico, sino que la defensa de derechos fundamentales, desde una lógica no excluyente, debe integrarse en una política de “ejercicio de los derechos”, es decir no basta con legislar, las personas deben tener acceso material a la satisfacción y ejercicio de sus derechos.

Continuando con la dicotomía entre los derechos fundamentales y los derechos patrimoniales (o de propiedad), el autor italiano expone cuatro diferencias de carácter formal o estructural, las cuales prescinden del contenido que se les quiera dar a estas dos clases de derechos. Con las cuales podremos diferenciar entre derechos fundamentales y no fundamentales.

La primera diferencia, que ya se ha venido anunciando, radica en que los derechos fundamentales tienen el carácter de universal, mientras que los derechos patrimoniales –desde los derechos de propiedad hasta los reales y de crédito<sup>72</sup>– tienen el carácter de singulares. Ambas categorías lógicas hacen referencia a los titulares de los mismos. Mientras los primeros pertenecen a todas las personas en igual forma y medida, los segundos pertenecen a cada uno de manera diversa, tanto por cantidad como por calidad. Mientras los primeros constituyen la igualdad en derechos, los patrimoniales son exclusivos, *excludendi alios*, y por ello éstos fundan la desigualdad jurídica. Por ejemplo una persona en un sistema capitalista nunca será propietaria (titular del derecho) en la misma cantidad y calidad que otra.

La segunda diferencia que tienen **los derechos fundamentales** con los derechos patrimoniales estriba en que los primeros **son derechos indisponibles, inalienables, intransigibles y personalísimos**. En sentido opuesto, los derechos patrimoniales –de la propiedad privada a los derechos de crédito<sup>73</sup>– se caracterizan por ser disponibles, negociables y alienables. Así, los derechos patrimoniales se van acumulando, mientras que los

---

<sup>71</sup> *Ídem*.

<sup>72</sup> *Ibíd*em, p. 46.

<sup>73</sup> *Ibíd*em, p. 47.

fundamentales son invariables. “No cabe llegar a ser jurídicamente más libre, mientras que sí es posible hacerse jurídicamente más ricos. Los derechos patrimoniales, al tener un objeto consistente en un bien patrimonial, se adquiere, se cambia, se venden.”<sup>74</sup> En cambio, cita el Italiano como ejemplo, el derecho a la vida no puede venderse ni arrendarse de la misma manera que pasa con el derecho a la integridad personal. Lo mismo podríamos expresar sobre la disputa entre derecho al territorio de un pueblo indígena (el cual no está articulado en forma mercantil) y el derecho a la propiedad privada (eminentemente mercantil).

Ahora el hecho de considerar a los derechos fundamentales como indisponibles, implica que estos están sustraídos tanto de las decisiones políticas como de las del mercado. Esto es primordial por que actualmente, volviendo a pensar en el caso de los mega proyectos de inversión, cuando las empresas transnacionales realizan una serie de acciones que vulneran los derechos fundamentales de las poblaciones en los países periféricos, lo que hay detrás es la superposición de los intereses privados sobre los públicos. La fetichización de la mercancía (bajo la premisa del aumento de la tasa de ganancia), trae como consecuencia la cosificación de la población. Y en términos de Derecho y de Ferrajoli, los derechos fundamentales dejan de ser indisponibles y quedan a la suerte del mercado. Por esto consideramos de suma importancia retomar la argumentación formal de Luigi Ferrajoli, porque, por laxa que parezca en el discurso político y económico, en el discurso formal de derecho es contundente en este aspecto. Mas adelante articularemos de que forma el gobierno mexicano desarticuló jurídicamente el derecho a la propiedad social (la cual era inalienable), para poder despojar a cientos de comunidades de sus territorios y así abrir la puerta al libre mercado.

La tercera diferencia consiste en que la producción de titularidad de los derechos patrimoniales estará sujeta a una facultad negocial, sujetos a vicisitudes, es decir, a ser constituidos, modificados o extinguidos mediante actos jurídicos. “Tienen por título actos de tipo negocial como tratos, donaciones, testamentos, sentencias, decisiones administrativas, por cuya virtud se producen, modifican o extinguen.”<sup>75</sup> A diferencia de los derechos fundamentales que tienen su cimiento –desde la visión positivista de Ferrajoli– y su título inmediatamente en la ley. Dicho de otra forma “*mientras los derechos fundamentales son normas, los derechos patrimoniales son predispuestos por normas.*”<sup>76</sup> Para ejemplificar, dentro de las normas constitucionales de diversos países podemos encontrar el derecho a la libre manifestación o al libre tránsito, pero jamás encontraremos positivada la propiedad de este vestido o ese auto.

---

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 49.

Finalmente la cuarta diferencia, también formal, radica en que mientras los derechos patrimoniales parten de relaciones intersubjetivas de tipo civilista (contractuales, sucesorias y similares), los derechos fundamentales son relaciones de tipo publicista o sea de la persona frente al Estado, y ello implica prohibiciones y obligaciones para éste. Asimismo la violación de los derechos fundamentales tiene la fuerza jurídica y formal para causar la invalidez de leyes o decisiones públicas, y cuya observancia es fuente de legitimidad de los poderes públicos.

Cómo podemos ver, existen propuestas desde la formalidad del positivismo que también rechazan las prácticas cosificadoras y aportan a la lucha por la dignidad de las personas, no solamente con la enunciación jurídica, sino con el énfasis en la realización y ejercicio de los derechos. Cerramos esta breve explicación con la siguiente reflexión de Ferrajoli, referente a los derechos sociales (los que podemos ubicar desde el ámbito de derechos humanos):

Ciertamente, la satisfacción de los derechos sociales es costosa, exige la obtención y distribución de recursos, **es incompatible con la lógica del mercado o al menos impone límites a éste.** Es igualmente cierto que tomar en serio a los derechos proclamados a nivel internacional exige la discusión de nuestros niveles de vida, que permiten a Occidente gozar de bienestar y democracia a expensas del resto del mundo. Es verdad, también, que *el actual viento neoliberal ha hecho un nuevo credo ideológico del absolutismo del mercado(...)*, entonces, digamos que los obstáculos son de naturaleza política, y que el desafío lanzado por las fuerzas democráticas es, precisamente por eso, político y consiste hoy más que nunca en la lucha por los derechos y sus garantías.<sup>77</sup>

### 3.2 Fundamento de los derechos en Kant

Otro autor que consideramos realiza un importante aporte a la tradición jurídica, es el filósofo Immanuel Kant. Este autor no ha sido retomado por las corrientes críticas del derecho porque propone que el derecho debe ser obedecido de forma *a priori*, a pesar de ello explicaremos porque la fundamentación que propone es importante en la configuración de los contenidos del derecho.

Kant habrá de establecer el imperativo categórico, mandato *a priori* de toda ley moral, a partir del cual podremos derivar leyes prácticas y con esto dar fundamento del contenido del derecho. Kant comparte la preocupación que expresa Ferrajoli, pues considera que sin una

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 65.

correcta interpretación del fundamento de las normas podremos tener resultados injustos que sean conforme a la ley. Dentro del arsenal de categorías que el autor despliega, el derecho es situado dentro del ámbito de las costumbres. Así Kant explica la importancia de dar una fundamentación a la producción normativa:

Una metafísica de las costumbres es, pues, indispensable, necesaria, y lo es, no sólo por razones de origen especulativo para descubrir el origen de los principios prácticos que están a priori en nuestra razón, sino porque las costumbres mismas [pensemos específicamente en el derecho positivo]<sup>78</sup> están expuestas a toda suerte de corrupciones, mientras falte ese hilo conductor y norma suprema de su exacto enjuiciamiento, (...) porque el fundamento inmoral producirá a veces acciones conformes a la ley.<sup>79</sup>

Bajo la problemática anterior, radica la importancia de pensar filosóficamente las bases del contenido del derecho. Pues, como sucede hoy en día, tenemos una serie de normatividades domésticas e internacionales, que instituyen la miseria, la explotación y la injusticia dentro del globo, a causa de la expansión del capitalismo, como una de las características fundamentales de la modernidad.

Kant reconoce que todos los seres racionales –entiéndase seres humanos– son interdependientes, dejando de lado la idea del ser individualista. Bajo esta premisa, establece que todos debemos apuntar al fin de la felicidad. Sin embargo, ésta no habrá de entenderse como la felicidad de unos cuantos y con unos fines particulares, sino como la realización de todas las personas, y con ello la constitución de su felicidad. Kant lo expresa en los siguientes términos:

Hay, sin embargo, un fin que puede presuponerse real en todos los seres racionales (en cuanto que les convienen los imperativos, como *seres dependientes* que son); hay un propósito que no sólo pueden tener, sino que puede presuponerse con seguridad que todos tienen, por una necesidad natural, y éste es el propósito de la felicidad.<sup>80</sup>

Sin embargo, esta felicidad no será una felicidad mediática (que sea considerada en sí como un medio) o sea con un propósito incierto y posible; sino como un fin que garantice a todas las personas la realización de ella. De esta forma, Kant concluye la idea anterior de la siguiente forma: “no es lícito presentarlo como necesario sólo para un propósito incierto y meramente posible, sino para un propósito que podemos suponer de seguro y a priori en todo hombre, porque pertenece a su esencia.”<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Aclaración propia.

<sup>79</sup> Kant, Immanuel, *Fundamentación metafísica de las costumbres*, trad. de Manuel García Morente, México, Porrúa, 2013, p. 17.

<sup>80</sup> Kant, Immanuel, *Fundamentación metafísica de las costumbres*, op. cit. 45, p. 38.

<sup>81</sup> *Ídem*.



Así, ningún ser racional es capaz de definir con certeza lo que la felicidad implica, porque para tal determinación, según Kant, fuera indispensable tener omnisciencia.<sup>82</sup> En este sentido la felicidad no es un ideal de la razón, sino de la imaginación, que descansa en meros fundamentos empíricos, de los cuales en vano se esperará que hayan de determinarse una acción por la cual se alcance la totalidad de una serie, en realidad infinita, de consecuencias, que representarían la felicidad.<sup>83</sup>

Consideramos importante la posición kantiana frente a la concepción de felicidad, porque a partir de dicha postura, podemos reconocer *las diferentes maneras de reproducción de la vida*. Y en verdad, no es que se requiera o sea relevante, en sí mismo, encontrar la fundamentación kantiana para la aceptación de las diversas formas de reproducción de la vida; sin embargo, la argumentación formalista que se le ha dado al filósofo, ha sido usada constantemente por una corriente conservadora, por lo que consideramos necesario evidenciar –al contrario de lo dispuesto por esta corriente– que dentro del riguroso discurso kantiano, el papel de la diferencia ocupa un lugar fundamental, y ese es el de la ejecución de la felicidad.

Empero, la felicidad de todos los seres racionales, no constituye la única finalidad, pues presuponiendo que haya algo cuya existencia en sí misma posea un valor absoluto, entonces será un fin en sí mismo, por lo que constituirá fundamento de ley práctica. Así la vida humana será fin en sí mismo y fundamento de toda ley práctica. En complementación con lo anterior, Kant expone: “los seres racionales llámense personas porque su naturaleza los distingue ya como fines en sí mismos, esto es, como algo que no puede ser usado meramente como medio, y, por tanto, limita en ese sentido todo capricho.”<sup>84</sup>

Esta expresión es la que deberá dar contenido al derecho. Kant conceptualizará lo anterior a través del llamado imperativo categórico, con el cual podremos deducir principios objetivos.

El Imperativo es aquella oración que manda. Y lo categórico describe al mandato como objetivamente necesario. Entonces *el imperativo categórico sería el que representase una acción por sí misma, sin referencia a ningún otro fin, como objetivamente necesario*.<sup>85</sup> El imperativo categórico que, fuera de toda inclinación e interés, atienda a una acción objetivamente necesaria en sí, tiene valor de principio apodíctico-práctico.<sup>86</sup> Por esto, el imperativo categórico es el único que se expresa en ley práctica.

---

<sup>82</sup> *Ídem*.

<sup>83</sup> *Ídem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>86</sup> *Ídem*.

Haciendo las mencionadas especificaciones, el filósofo establece que el imperativo categórico es único, y se expresa de la siguiente manera: *obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal.*<sup>87</sup>

Por otra parte, tomando en consideración que la vida humana es un fin en sí mismo, Kant desprende el siguiente principio: *la naturaleza racional existe como fin en sí mismo.* Usando la expresión “naturaleza racional” como una forma de conceptualizar a los seres humanos.

Partiendo del imperativo categórico y del principio de la vida humana como fin en sí mismo, Kant postula el siguiente imperativo práctico: *obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio.*<sup>88</sup> Es interesante recalcar que una persona no puede ser tratada como medio porque entonces se le estaría haciendo perder su valor de persona, su dignidad.

La fundamentación ética del imperativo categórico es la que dará sentido a la producción del derecho, desde una interpretación kantiana. Desde nuestro punto de vista Kant propone un sistema formalista que coincide con los principios éticos que condenan la cosificación y la fetichización. No haremos un examen exhaustivo de cómo es que Kant articula una propuesta de derecho internacional que nos llevaría a la paz perpetua, porque no es el tema de la presente investigación, lo que si podemos observar es que Kant se posiciona de una manera crítica frente a una producción del derecho que puede resultar injusta y justifica la posibilidad de realización de modos de vida diferente. Es precisamente este argumento que nos motiva a retomar al filósofo como una de las propuestas que nos pueden guiar sobre el contenido de los derechos fundamentales.

### **3.3 Contenido de los derechos con una orientación de justicia y dignidad**

Nosotros estamos defendiendo un discurso de derechos humanos que procure la justicia, pero ¿qué entendemos por justicia? Desde la lectura y tradición marxista de Franz Hinkelammert, desprendemos el concepto de justicia en Marx:

se puede derivar de la expresión: ‘injusticia es producir la riqueza socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el trabajador’. Trabajador no se refiere únicamente a la clase trabajadora, sino al ser humano en cuanto trabajador.

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>88</sup> Hinkelammert, Franz, *Yo soy, si tú eres: el sujeto de los derechos humanos*, México, Centro de Estudios Ecuménicos, 2010 p. 49.

Una vez entendido esto, podemos derivar que justicia es ‘producir la riqueza conservando las dos fuentes originales de toda riqueza: la naturaleza y el ser humano trabajador’.<sup>89</sup>

Ésta es la concepción que defendemos en el discurso crítico de los derechos humanos, una visión que rescate la realización del ser humano en su materialidad pero que a la vez se encuentre en armonía con la naturaleza y su ecosistema. El capitalismo, en su defensa por el individualismo, la patrimonialización de los derechos y la búsqueda de la ganancia al menor costo, ha ocasionado una de las más grandes devastaciones al medio ambiente en toda la historia y ha dañado a millones de personas a lo largo del globo.

La tarea de un discurso no instrumental de los derechos humanos es intervenir en la economía y la política para terminar con la devastación de la naturaleza y la sociedad. Las luchas por la dignidad que hoy se enfrentan con el capitalismo deben “recuperar la democracia, recuperar la libertad de opinión, recuperar la capacidad del ciudadano para controlar las burocracias privadas de las empresas transnacionales, para poner la economía al servicio de la vida humana y de toda la naturaleza.”<sup>90</sup>

¿De qué estamos hablando cuando nos referimos a una economía que esté al servicio de la vida? Franz Hinkelammert, en un análisis de la tradición judía antigua, explica que cuando se establece como máxima de vida el famoso “no matarás”, ésta significa que al momento de desarrollarte como persona no debes buscar la eliminación del otro, Hinkelammert explica: El “no matarás” es entendido en la tradición profética justamente de una manera que implica un “debes buscar tu buena vida de modo tal que no le quite al otro sus posibilidades de vivir”<sup>91</sup>. Esta es la intención que nosotros buscamos para entender los derechos humanos, de tal forma que no busque la exclusión individualista, sino que busque una inclusión vinculando distintas luchas sociales desde el oprimido y el marginado; de la misma manera que Kant defiende las diferentes posibilidades de la realización de la felicidad.

Defender la vida y la dignidad como fundamento de un orden jurídico, económico y político, no es ninguna novedad, a pesar de ello aún tenemos corrientes positivistas que no reconocen a la ética como pauta normativa. Asimismo, nos interesa reparar en estas categorías fundantes por considerar que son un reclamo largamente teorizado por las propuestas filosóficas latinoamericanas. Prueba de lo anterior, tenemos el texto de Dante Ramaglia, titulado “La cuestión de la filosofía latinoamericana”, incorporado dentro de la enciclopedia *El*

---

<sup>89</sup> *Ibidem* p. 49.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 35.

*pensamiento filosófico, latinoamericano del Caribe y “latino”*, donde se explica la propuesta dusseliana como un principio ético racional que busca dar fundamento ético al orden mundial:

El principio ético que postula [Dussel] como material y universal se refiere a la vida humana, arraigada en la corporalidad de un sujeto viviente, por lo cual necesita disponer de satisfactores para atender a sus necesidades y realizarse integralmente en los niveles físico-biológico, histórico-cultural, ético-estético y místico-espiritual. La interpelación a un orden ético dado se realiza desde el lugar de quienes se encuentran relegados de las condiciones materiales de reproducción de la vida y denigrados en su dignidad como seres humanos. La afirmación de la vida humana se presenta en consecuencia como el criterio de discernimiento y el fundamento de toda ética que supera la particularidad y sustenta la enunciación de juicios normativos. En el ámbito de una filosofía política este principio permite reconocer la legitimidad de un orden o institución formal, como el Estado de derecho o la democracia, a partir de la posibilidad que poseen éstos para garantizar la reproducción de la vida humana de modo universal.<sup>92</sup>

En síntesis, el respeto a la vida y a la dignidad de las personas y los pueblos, tienen que ser la base jurídica del contenido de los derechos fundamentales. Esta ha sido una crítica ética propuesta desde autores latinoamericanistas, misma que suscribimos y consideramos importante. Actualmente existe un amplio margen legislativo de derechos humanos, la gran mayoría representan importantes avances en esta lucha por la dignidad; sin embargo, este desplegado legislativo no está terminado y no consideramos conveniente las definiciones cerradas y acabadas sobre el contenido preciso de los derechos. Por citar un ejemplo, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas que se legisló en el convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo, establece la obligación de consultar a los pueblos originarios frente a una política o actividad que pueda afectar sus derechos fundamentales como pueblos, empero dicha legislación no prevé el derecho al veto, lo cual consideramos un bemol dentro de esta legislación. Así podemos decir, que día a día el contenido de los derechos fundamentales se va construyendo, en el campo de disputa que es el derecho positivo.

### **3.4 Conclusión teórica**

El periodo histórico en el que planteamos la presente problemática se encuentra dentro de la modernidad. Esta categoría proviene de la integración de un sistema mundo que surgió con el sistema colonial del siglo XVI. El actual sistema capitalista con el que México interactúa

---

<sup>92</sup> Ramaglia Dante, “La cuestión de la filosofía latinoamericana” en Enrique Dussel (coord.), *El pensamiento filosófico latinoamericano, del caribe y “latino”*, México, Siglo XXI editores, 2009, p. 389.

es fruto de un proceso de larga duración que se manifiesta de una forma muy acabada. Este sistema mundial creó dos grandes categorías: el centro y la periferia. El centro extrae valor de la periferia y controla los mercados centrales, sin embargo, requiere de esta para continuar con su reproducción. El proceso de reproducción radica en el problema de la acumulación originaria, es decir el proceso de despojo masivo de la tierra y los medios de producción. Hemos expresado que este proceso no es parte de una situación pre-capitalista como lo pensaba Marx y Rosa Luxemburgo, sino que es el factor constante que se emplea para poder reproducir los medios de producción. Este concepto ha sido catalogado por David Harvey como acumulación por despojo. Este sistema que busca constante reproducir los medios para obtener un aumento en la tasa de ganancia contiene procesos celulares (la mercancía). Desde un punto de vista micro, hablamos de la categoría mercancía como la base de dicho sistema, hemos incluso nombrado al sistema capitalista como “mundo de las mercancías”. El sistema de comercio funciona porque se atribuyen valores a las mercancías que son producto del trabajo humano. Cuando las mercancías son valorizadas por el hecho de ser mercancías y no por el hecho de ser productos del trabajo, se crea una inversión, se fetichiza a la mercancía y se desdibuja de la realidad a las personas, entonces decimos que las personas son reducidas a cosas que en este sistema puede o no que sean consideradas como mercancías, si tienen fuerza de trabajo para vender, de lo contrario serán consideradas simples cosas dentro de un sistema ajeno a ellas.

Tratar a una persona como un objeto, cosificarla, significa perder su dignidad y por lo tanto no tener acceso al ejercicio de sus derechos fundamentales. Los derechos fundamentales son expectativas de derecho que se concretan en acciones. Estos derechos son universales porque se garantiza el ejercicio los mismos a todas las personas. Asimismo, estos derechos son derechos indisponibles, inalienables, intransigibles y personalísimos. Estos derechos están en constante disputa frente al sistema moderno capitalista que pretende legitimar su actuar con un discurso de derechos patrimoniales. La propuesta de contenido de derechos fundamentales que proponemos radica en una defensa radical de la vida y la dignidad de las personas y los pueblos, fuera de una lógica mercantilista que considera a las personas como medios y no como fines en sí mismos.

## **SEGUNDA SECCIÓN: REFORMA ENERGÉTICA, CONTEXTO EXTRACTIVO, ANTECEDENTE HISTÓRICO Y MARCO LEGISLATIVO.**

En esta sección pretendo avanzar sobre tres momentos metodológicos. El primero es una perspectiva histórica de como México introduce, a finales del siglo XX, una normativa jurídica que tiene por objeto armonizar su derecho doméstico con el derecho internacional en un contexto de expansión capitalista. El segundo momento es una presentación de la problemática del extractivismo en México, el cual se represente por 2 grandes sectores: la industria minera y la industria energética. El tercer momento es un análisis jurídico de la reforma energética, considerando la reforma constitucional y las leyes secundarias que emanaron las enmiendas.

Estos tres momentos metodológicos los establecí en función de los conceptos y desarrollados en la primera sección. Con el contexto histórico pretendo explicar la forma en la que México reajusta su relación económica entre los centros económicos, entiéndase de forma concreta el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta reestructuración México reafirmó su rol de periferia y armonizó la división internacional del trabajo con sus estructuras internas. El periodo de 1982 a 1994 resulta fundamental para comprender la actual situación mexicana y su relación internacional.

El capítulo quinto, tiene por objeto mostrar la tendencia de acumulación originaria o la tendencia de acumulación por despojo. En dicho capítulo plantearé el problema del extractivismo con la ayuda de mapas y gráficos en el que podremos visualizar el avance de la industria extractiva dentro del territorio nacional.

En el capítulo sexto haremos un análisis jurídico minucioso para desentrañar las categorías de fetichización y cosificación dentro de los textos jurídicos. Expondremos los textos que legitiman la acumulación por despojo en el derecho nacional. Finalmente expondremos la disputa que subyace en el sistema jurídico entre los derechos patrimoniales y los derechos fundamentales.

La hipótesis que pretendemos probar en estos tres capítulos (de forma conjunta) es que la reforma energética es parte de un proceso de larga duración en el que México se reafirma como periferia económica, primarizando su economía. Por lo anterior la introducción de normas jurídicas que legitiman el extractivismo tienen como consecuencia la fetichización de las mercancías y la cosificación de las poblaciones que se interponen geográficamente con el avance de la industria. La Reforma energética se opone al ejercicio de los derechos humanos, a pesar de manejar un discurso que pareciera armonizar el derecho energético con los derechos humanos

## CAPÍTULO 4

### 4.1 Contexto histórico mexicano.

Hemos realizado una explicación conceptual de los procesos de acumulación por despojo con perspectiva histórica latinoamericana. Ahora corresponde dar un salto los hechos que conforman el objeto de estudio de la presente investigación, es decir la reforma energética de 2013. Para introducirnos en el tema debemos situarnos históricamente en el problema. Defendemos la hipótesis que explica la mencionada reforma como un proceso de larga duración que se enlaza de manera directa con las reformas estructurales que se realizaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Como es bien sabido, las reformas y políticas propuestas en dicho sexenio respondieron a las necesidades y programas establecidos por un contexto de crisis económica que vive el país a partir de la década de 1980. De forma más concreta estamos diciendo que la reforma de 2013 se vincula de forma inmediata a las reformas neoliberales que se decidieron e instrumentaron durante los sexenios de López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Para entrar en el tema es importante explicar que la constitución mexicana de 1917, planteó un paradigma de gobierno que se separó de las corrientes modernas de los principales países que influyeron a la región de América Latina: de Estados Unidos, de Francia y de Inglaterra. La gran novedad fue la incorporación de derechos sociales dentro del texto constitucional. Si bien, los textos constitucionales de la Unión Americana y la república Francesa ya contenían derechos fundamentales desde el siglo XVIII, la constitución mexicana fue la primera constitución que amplió y reconoció los derechos sociales como derechos fundamentales que debían ser principios rectores del Estado. Jorge Carpizo –primer ombudsman de México– y Miguel Carbonell –investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas– explican:

La nota más característica de nuestra ley fundamental consiste en que fue la primera en incorporar normas de contenido social. (...) Nació toda una concepción del derecho constitucional, misma que afloraría en la primera postguerra y con mayor vigor en la segunda: la Constitución no sólo estructura políticamente a la nación, sino que asegura al individuo un mínimo decoroso de existencia. El constitucionalismo político se transformaba en social para enriquecerse.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2009, p.10-11.

Bajo un régimen social, los constitucionalistas de 1916 y 1917, buscaron revertir los grandes males que acechaban al país, es decir los problemas relacionados con la falta de acceso a la tierra como una herencia de la economía de hacienda de la época colonial y la acumulación de recursos en manos de propietarios extranjeros. La constitución de aquella época buscaba que la propiedad estuviera concentrada en manos mexicanas, repartiendo la misma en tres grandes sectores: la propiedad nacional o estatal, la propiedad social (comunal y ejidal) y la propiedad privada. Este proyecto de nación fue marcado por un fuerte sentimiento nacionalista y proteccionista. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente (de 1934 a 1940) que puso en marcha el sistema social, expropiando a las empresas petroleras y realizando el reparto agrario. En este sentido, la economía mexicana tuvo un carácter social y proteccionista desde 1934 hasta 1982. Después del general Cárdenas, los presidentes que guiaron la economía del país buscaron atraer capitales extranjeros de una manera controlada y consolidando los principios marcados por la revolución mexicana. El historiador Daniel Cosío Villegas, dentro del libro *Historia mínima de México*, apunta en que el proceso revolucionario se desarrolló en tres etapas: la destructora (1910 a 1920), la reformista (1921 a 1940) y la de consolidación o de modernización (1941 a 1970).

Sus historiadores concuerdan más o menos en dividir el estudio de la Revolución Mexicana en tres etapas. La “destructora” de 1910 a 1920, cuando la tarea principal es acabar con el antiguo régimen porfiriano e idear siquiera el marco teórico de la Constitución de 1917, dentro del cual debían levantarse la nueva sociedad que la Revolución se había propuesto construir. La segunda, de 1921 a 1949, la llaman la etapa “reformistas” porque en ella comienza a aplicarse la reforma agraria, se fortalecen las organizaciones obreras, renace la educación y la cultura, se fundan instituciones como el Bando de México, el Banco Nacional del Crédito Agrícola, las Escuelas Agrícolas Regionales, etc., de las que iba a salir el México Nuevo. Por último, la tercera, que comienza en 1941 y concluye en 1970, ha sido llamada “de consolidación” o “de modernización”, si bien el nombre más gráfico o descriptivo sería “Estabilidad” Política y de Avance Económico”.

Por su puesto que nunca deja de ser arbitraria cualquier partición de la Historia en épocas o etapas. Por eso, no debe extrañar que esa historia de “la estabilidad política” se inicia de verdad en 1929, cuando se funda el primer partido oficial o gubernamental.”<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Cosío Villegas, Daniel y otros, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1983. P. 157



En este análisis propuesto por los historiadores del Colegio de México, se aprecia que el proyecto de la revolución mexicana tiene una continuidad histórica, que llegará, desde mi interpretación hasta 1982. En ese año el sistema tendrá un resquebrajamiento económico que obligará al partido oficial a cambiar la política económica.

Conviene apuntar que este modelo funcionó con la firme intención de apoyarse en dos sectores fundamentales: el agrario y el petrolero. Estos permitirían transitar al país a una industrialización y con ello a una suerte de modernidad. Para cumplir con este propósito el estado creó diferentes empresas e industrias. Según la historiadora Graciela Márquez, el Estado mexicano hasta 1982 contaba con 1155 empresas paraestatales, incluyendo sectores como la construcción de automotores (empresa Dina), servicios telefónicos (Telmex), servicio de Televisión (Imevisión), servicio de aviación (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), mineras (Cananea y Real del Monte), tabacaleras (Tabacos Mexicanos), entre muchos otros sectores.<sup>95</sup>

El problema al que se enfrenta el sistema mexicano consiste en que su producción industrial carecía de eficiencia, es decir que las empresas no se sostenían a sí mismas, estas dependían en gran medida de los ingresos del petróleo y los empréstitos internacionales. Con esto quiero decir que el Estado mexicano se sostenía de una economía esencialmente extractivista. Su sector industrial era incipiente, aunque ambicioso.

#### **4.1.1 Las crisis económicas de 1982 a 1994 y su impacto jurídico.**

Hemos mencionado que el sistema proteccionista mexicano fue auspiciado fundamentalmente por los empréstitos y la extracción petrolera. Aunado a lo anterior, el profesor Arturo Ortiz Wadgymar, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, en su libro *Política económica de México 1982-1994*, sugiere que la situación económica se agravó por las fuertes presiones que pasó México por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Gobierno de los Estados Unidos para que se uniera a la política de libre mercado. Según el texto del investigador, el gobierno de Echeverría (desde los 70s) fue presionado para que comenzara políticas de endeudamiento con el FMI a cambio de abrir el mercado mexicano al libre cambio. Sin embargo, la política durante dicho sexenio fue de carácter proteccionista. Es importante mencionar que si bien México había solicitado préstamos prácticamente durante toda su vida

---

<sup>95</sup> Márquez, Graciela, *Claves de la historia económica de México*, México, Fondo de cultura económica, 2014, p. 192.

de nación independiente, estos empréstitos no estaban supeditados al implemento de una política interna definida por los acreedores. Por el contrario, el FMI prometía grandes sumas de dólares para fortalecer las economías a cambio de reformas estructurales.

En este sentido, México se encontraba en medio de una guerra económica que se vinculaba directamente con la guerra fría. Las instituciones de la globalización que sostuvieron el crecimiento de la comunidad europea y los Estados Unidos, buscaban nuevos espacios para expandirse y evitar crisis internas. Así, la política que implementó el FMI en América latina fue altamente agresiva, y podemos afirmar que fue una política dirigida al colapso de las economías latinoamericanas. Teóricamente, lo que sucedió entre las décadas de 1970 y 1980 es explicado de diferentes formas, por los autores marxistas. Para autores como Henri Lefebvre es la búsqueda de nuevos espacios del capitalismo para asegurar su propia sobrevivencia<sup>96</sup>, para David Harvey es el proceso natural capitalista de acumulación por despojo, para el pensamiento latinoamericano, el fenómeno es descrito como un proceso contra-revolucionario de carácter colonial. El filósofo Germán Gutiérrez en su artículo *Filosofía de la economía*, explica:

En la práctica la política neoliberal fue una auténtica contrarrevolución colonial impulsada por las propias clases dominantes latinoamericanas bajo presión imperial y transnacional, y amenazadas a nivel interno por demandas sociales de una población cada vez más exigente y organizada. **Se hizo posible mediante golpes militares, el mecanismo de dominación de la deuda externa, y la guerra económica de capitales.** Así se impusieron los **Programas de Ajuste Estructural** en todo el continente que deben ser evaluados por sus efectos destructivos en la economía y la sociedad latinoamericanas.<sup>97</sup>

Germán Gutiérrez señala cuatro aspectos fundamentales por los que pasa la región latinoamericana, que son aplicables a México. El primero es la descripción del viraje económico como un proceso contrarrevolucionario. Hemos observado que, según los historiadores del Colegio de México, el programa de la Revolución Mexicana termina en 1970 y partir de dicha década la política interna comienza a perseguir un programa político diferente. Este aspecto se observa con la represión exacerbada de 1968, 1971 y 1972.

---

<sup>96</sup> Véase, Lefebvre, Henri, *la Survie du capitalisme : la reproduction des rapports de production*, Paris, Anthropos, 2002.

<sup>97</sup> Gutiérrez, Germán, "Filosofía de la economía" en Dussel, Enrique (coor.), *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y latino*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 600.

Si bien, México no experimentó un golpe militar, lo cierto es que se vivió lo que Vargas Llosa llamo la dictadura perfecta. Tan sólo, el primer presidente que comienza a cambiar la política económica en 1982 (al final de su mandato) es López Portillo, un presidente que fue elegido sin un candidato de oposición, lo cual refleja el carácter totalitario del partido de Estado único y por lo tanto una equiparación de golpe de estado o carencia de democracia. De hecho, los presidentes que han realizado las reformas estructurales más radicales en México en materia económica, han pasado por procesos electorales altamente cuestionables: Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto.

Otro aspecto es la guerra económica, en la cual se imbricó el país con los precios del petróleo desde los años 70. Con lo anterior, no pretendo caer en el argumento simplista de que toda la culpa del colapso económico de la década perdida fue únicamente ocasionada por los organismos internacionales FMI y BM. También los gobiernos latinoamericanos, y en particular el mexicano realizó múltiples errores que contribuyeron al colapso de la economía nacional y su violenta transición al neoliberalismo en los sexenios subsecuentes (de Salinas a Peña Nieto, 1988-2017).

En el caso de López Portillo (1976-1982), podemos remarcar que tuvo un periodo de grandes ingresos en el principio de su mandato y que todas las ganancias del petróleo se lapidaron a causa de una gestión profundamente corrupta y un gasto público innecesario. Con gasto público innecesario me refiero a todos los lujos que concentró el corporativismo mexicano que no contribuyó a la producción económica ni a un reparto justo del ingreso. López Portillo es el primer presidente que comienza a firmar cartas de intención con el FMI y aumenta la deuda externa en un 300%. El gobierno creía que, con las amplias reservas de petróleo, el Estado tendría liquides para pagar la deuda externa, sin embargo, no previó que el aumento de oferta de petróleo en el mercado internacional y la guerra económica, provocaría que los precios del barril bajaran excesivamente y el gobierno no tendría solvencia para cumplir con sus obligaciones internacionales. Ortiz Wadgymar explica de forma muy precisa este proceso:

El gobierno de José López Portillo tuvo varios momentos; el primero caracterizado por la recesión del 77 en que el PIB decreció en -5.6%, fruto de la firma de la primera carta de intención acordada con el FMI en 1977, que exigió condiciones de austeridad sumamente severas. Sin embargo y a raíz de la inundación de créditos externos, entre 1978-1980, sobrevino una etapa de un ficticio y efímero auge económico en especial por la expansión de la industria petrolera y de infraestructura para tales fines. Se derrochó dinero a manos llenas por aquellos años y fortunas de potentados se acrecentaron ilimitadamente. Después de 1981 vino la decepción al caer las

cotizaciones internacionales del petróleo, por lo que para 1982 se presentó una situación recesiva con un crecimiento del PIB de 0.5 después de que el año anterior fuera del 7.9% la más elevada de muchos años. Lo que prevaleció durante ese año fue la desconfianza, las devaluaciones persistentes del peso mexicano, la especulación y una fuga de capitales reconocida oficialmente por JLP de 22 mil millones de dólares. Entre el 13 y el 15 de agosto de 1982 la situación financiera del país era alarmante, pues las reservas del Banco de México habían llegado a cero, es decir el país tuvo que declararse insolvente para hacer frente al servicio de su deuda.<sup>98</sup>

La pésima administración del Gobierno de López Portillo, llevó al país al colapso. De aquí en adelante, el Estado buscará obtener recursos del FMI y abandonará su sueño de industrialización. La economía nacional fue primarizada, y el incipiente proceso de industrialización fue privatizado.

Los gobiernos subsecuentes de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari fueron financiados por el FMI. Así el problema tendencial de México fue la falta de dólares o reservas económicas que pudiesen dar una estabilidad económica al país. Los tecnócratas encontraron como solución atraer inversión extranjera en dólares para fortalecer las reservas y financiar al Estado con deuda pública. A continuación, mostramos el aumento de la deuda, en un cuadro desarrollado por el investigador Ortiz Wadgymar que refleja el aumento exponencial de la deuda entre los sexenios de Echeverría, López Portillo, y De la Madrid.

Tabla 1

CUADRO 3.1.

Sexenio	Periodo	Deuda Millones Dls. <sup>1</sup>
Manuel Ávila Camacho	1940-46	278
Miguel Alemán	1946-52	346
Adolfo Ruiz Cortinez	1952-58	602
Adolfo López Mateos	1958-64	1 723
Gustavo Díaz Ordaz	1964-70	3 280
Luis Echeverría A.	1970-76	19 349
José López Portillo	1976-82	65 419
Miguel de la Madrid H.	1982-88	108 500 <sup>2</sup>
Carlos Salinas de Gortari	1988-94	82 000 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> No incluye a la deuda privada.  
<sup>2</sup> Incluye deuda privada  
<sup>3</sup> Sólo incluye la pública; sumada la privada se considera de 125 000. (Datos del primer semestre).  
 FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>98</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-1994*, México, Editoria Nuestro Tiempo, 1994, p. 45

El sexenio de Miguel de la Madrid tuvo como característica esencial el aumento de la deuda pública y la implementación de las recomendaciones del FMI que exigía una apertura del mercado, finanzas públicas sanas y privatización. Las finanzas públicas sanas se convirtieron en sinónimo de deshacerse de todas las empresas del Estado y una reducción del aparato estatal, es decir una política de despidos masivos. La idea que se tenía era que los vacíos que el Estado dejaba, fueran cubiertos por el sector privado. Asimismo, el Estado debía dejar de subsidiar y controlar los precios del mercado, para que ellos tuviesen un establecimiento “natural”. La receta que implementó México fue la dictada por el consenso de Washington: austeridad en las finanzas públicas, privatización y liberalización. Joseph Stiglitz, explica la receta neoliberal en su famoso libro *El malestar de la globalización*:

Las políticas del consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, y tenían mucho sentido. En los años ochenta, los gobiernos de dichos países habían tenido a menudo grandes déficits. Las pérdidas en las ineficientes empresas públicas contribuyeron a dichos déficits. Aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados. La política monetaria laza hizo que la inflación se descontrolara. Los países no pueden mantener déficits abultados y el crecimiento sostenido no es posible con hiper inflación. Se necesita algún grado de disciplina fiscal. La mayoría de los países mejorarían si los Gobiernos se concentraran más en proveer servicios esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado, y por eso la privatización a menudo es correcta. Cuando la liberalización comercial –reducción de aranceles y la eliminación de otras trabas proteccionistas– se hacen bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen nuevos empleos a medida que se destruyen empleos ineficientes, se puede lograr significativas ganancias de eficiencia.<sup>99</sup>

Concretamente los tecnócratas de aquella época, pensaron que dichos ajustes podrían salvar al país y recuperar la economía. Desafortunadamente no fue así. Aunque el mercado se abría, el sector privado no logró llenar el vacío y debilitamiento que el Estado mexicano comenzó a sufrir. Además de ello, los millones de dólares que el gobierno recibían se hacía improductivos porque los intereses eran demasiado altos. En este sentido, el gobierno no podía solventar las grandes deudas adquiridas. Los conflictivos ajustes implementados por Miguel

---

<sup>99</sup> Stiglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, Traducción de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002. p. 81.

de la Madrid, son explicados por Henrique Hernández Laos, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana:

Por lo que respecta a las cuentas con el exterior, a partir de 1982 hubo un fuerte deterioro. Las transferencias netas hacia México pasaron de 7.4% del PIB a -5.5% en 1987, es decir, el país dejó de ser importador neto para convertirse en exportador neto. La leve recuperación en 1987 fue interrumpida por una grave crisis financiera que se produjo en parte como consecuencia de la caída en las bolsas de valores de Nueva York y de los demás centros financieros internacionales de importancia. La incertidumbre generada por el colapso bursátil mexicano y la inercia inflacionaria de 6% mensual se tradujeron en una creciente fuga de capitales, que produjo otra gran devaluación en noviembre de 1987. Ante los fracasos de los diversos programas de ajuste, México buscó otra salida al problema hiperinflacionario que se le avecinaba.<sup>100</sup>

México recibía dólares del FMI, lo que permitía una estabilidad mínima, sin embargo, el poco compromiso de los inversionistas y la gran desconfianza de que retiraran sus inversiones del país a la menor provocación, desestabilizó y deterioró la economía nacional. En este sentido, la receta internacional no estaba funcionando. El problema anterior también es explicado, por Joseph Stiglitz. Según el ex funcionario del FMI, el Consenso de Washington fracasó por que las políticas neoliberales, no estuvieron orientadas en crear un desarrollo sostenible y se volvieron fines en sí mismas:

El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápidas, y excluyeron otras políticas que eran necesarias. Los Resultados han sido muy diferentes a los buscados. La austeridad fiscal exagerada, bajo circunstancias inadecuadas, puede inducir recesiones, y los altos tipos de interés ahogar a los empresarios incipientes. El FMI propició enérgicamente la privatización y la liberalización a un ritmo que a menudo impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos.<sup>101</sup>

Al final del sexenio Miguel de la Madrid comenzó a dudar sobre las políticas implementadas y decide cambiar la ruta incluyendo medidas heterodoxas para controlar precios de mercancías en relación a los salarios reales de la población. La administración de Jorge Salinas de Gortari, van a continuar sobre la línea neoliberal, pero a diferencia de su antecesor,

---

<sup>100</sup> Hernández Laos, Enrique, Condicionantes macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México, en Bolvonik, Jilio y Hernández Laos, Pobreza y Distribución del ingreso en México, p. 121.

<sup>101</sup> Stiglitz, Joseph, El Malestar... p. 81-82.

estas medidas serán aún más radicales. Los especialistas de la época concordaban que el problema de la economía mexicana radicaba en una desestabilidad de su balanza internacional de pagos. Entendemos por balanza de pagos internacionales, el concepto dado por Paul Samuelson en su famoso libro *Curso de Economía Moderna*:

Esta expresión designa una cuenta en la que incluimos el valor de todos los bienes, donaciones, ayuda exterior, préstamos de capital (o pagarés) y oro y divisas claves que un país exporta o importa, y que, además, nos muestra la relación que existe entre todas estas partidas (...). La blanza de pagos internacionales resume todas estas importantes relaciones, y comprendiéndola se tiene una idea bastante aproximada del comercio exterior del país.<sup>102</sup>

En este sentido, la balanza de pagos representa globalmente los ingresos y egresos de un país, por una parte, las exportaciones representarán un saldo positivo de divisas internacionales (dólares en el caso mexicano) y a su vez saldos negativos que pueden ser representados por los pagos internacionales que se hacen para importar mercancías, a esto se le suma los dólares que ingresan por préstamo y los que salen por pago de intereses. Un sano equilibrio entre importación y exportación de divisas otorgará una estabilidad a la moneda nacional.

El problema mexicano al final del mandato de Miguel de la Madrid radicaba en que si bien México recibía dólares de los prestamos hechos por el FMI, el pago de intereses era demasiado elevado y la producción mexicana no permitía pagar la deuda internacional. En este sentido México debía pagar (al exterior) más dólares de los que podía recuperar. Este problema se convirtió en una generalidad en América Latina, sobre todo porque el pago de intereses era demasiado elevado, en comparación con los empréstitos de las décadas anteriores. Guadalupe Gandarilla, Investigador del postgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM, califica dicha situación como la problemática de la transferencia de valor de la periferia al centro.

El cambio en la política monetaria estadounidense en 1979, siendo Paul Volker director de la Reserva Federal, propició un aumento en las tasas de interés para los créditos de corto plazo nunca antes visto, y las colocó en niveles impagables para muchos países que habían mordido el anzuelo del endeudamiento. Según diversos cálculos, entre 1975 y 1979 la tasa real de interés pagada por los países en vías de desarrollo por sus préstamos bancarios fue de solamente 0,5%; mientras que entre 1980 y 1994 la tasa real sobre esos préstamos se elevó hasta un 8,3% en promedio (Dillon, 1995: 57). Mediante

---

<sup>102</sup> Samuelson, Paul, *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Editorial Aguilar, 1973, p. 717

este proceso, en palabras de Eric Toussaint, quizá hoy por hoy el mayor especialista en el tema, opera un mecanismo de explotación de los países del Sur.<sup>103</sup>

La administración de Salinas aplicó diversas medidas, para estabilizar la balanza de pagos y con ello la moneda nacional. Entre estas medidas se aplicó el llamado Plan Baker que ayudó a reducir los intereses acumulados producto de los empréstitos. Guadalupe Gandarilla considera que los préstamos del FMI funcionaron como una forma de coacción para controlar el rumbo de las economías latinoamericanas. Si bien es cierta, dicha situación, también los gobiernos impulsaron programas para satisfacer las demandas de apertura de mercado, privatización y reducción del Estado. Es el caso de Carlos Salinas de Gortari quien revirtió las medidas heterodóxicas de López Portillo y Miguel de la Madrid, impulsando medidas económicas que fueron más allá de las exigencias de los organismos internacionales.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue otro elemento que coadyuvó a la consolidación de la nueva economía nacional que buscaba funcionar bajo la lógica del libre mercado.

#### **4.2 Desarticulación de la propiedad social como tendencia jurídica: un ataque a los derechos fundamentales.**

El gobierno de Salinas, fue clave en la transición y transformación de México. Para asegurar la estabilidad tan anhelada, su gobierno impulsó una transformación jurídica que se relaciona directamente con el problema de la acumulación por despojo. Salinas establece el fin de la reforma agraria y modifica sustancialmente la ley de inversión extranjera para que las empresas internacionales puedan invertir en sectores que anteriormente estaban restringidos y en proporciones que anteriormente estaban reguladas con un determinado límite.

Adicionalmente, entre 1990 y 1994 se concesionaron casi cinco mil kilómetros de la red de carreteras nacionales en busca de un flujo mayor de recursos en este sector.

Los incentivos al sector privado también se extendieron al capital foráneo con cambios sustanciales en la legislación en materia de inversión extranjera. En 1973 se habían impuesto criterios altamente restrictivos a la participación externa en empresas establecidas en México, tanto al limitar su participación a un porcentaje minoritario (49% del capital total), como el reservar a empresarios nacionales o al sector público un número considerable de sectores de la economía nacional. Las modificaciones de

---

<sup>103</sup> José Guadalupe Gandarilla, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 124.



1989 al reglamento introdujeron incentivos para la localización de empresas extranjeras en todo el territorio nacional y no sólo en las ciudades de Guadalajara, México y Monterrey. La Ley de 1993 garantizó una mayor apertura al ampliar la participación a 100% del capital externo de prácticamente todos los sectores, y sólo se impusieron topes para transporte terrestre internacional, las comunicaciones vía satélite, las autopartes, la construcción y la telefonía, entre otras. (...) De esta manera, la normatividad sobre inversión extranjera se alineaba a las negociaciones del TLCAN, pero sobre todo se apostaba a un incremento de los capitales extranjeros para impulsar el crecimiento en general y del sector exportador en particular.<sup>104</sup>

El gobierno de Salinas abrió y capitalizó el territorio mexicano, permitiendo la instalación de mega proyectos extranjeros. Se otorgaron grandes extensiones de carreteras (territorio) al sector privado y se permitió que estos pudiesen iniciar proyectos sin ningún tipo de regulación o mínimo compromiso social. En este sentido, la legislación en materia de inversión fortaleció el régimen de la propiedad privada como una solución al problema de falta de divisas. A su par la propiedad social perdió su rango de derecho fundamental.

En la primera sección de este trabajo de investigación, referimos con toda claridad los criterios para identificar a los derechos fundamentales, bajo los criterios de Luigi Ferrajoli, de ellos indicamos que son derechos indisponibles, inalienables, intransigibles y personalísimos, en oposición a los derechos patrimoniales, los cuales son disponibles, negociables y alienables. Pues bien, el derecho emanado del proceso revolucionario que vivió el país, buscó proteger los derechos fundamentales del campesinado. De forma elocuente, se creó un régimen jurídico que sacó los derechos agrarios del régimen privado y los colocó dentro de un régimen de derecho fundamental social. Así en 1925 la ley agraria determinaba que la propiedad agraria es inalienable, imprescriptible y no negociable. Se prohibió la transferencia de la propiedad social como una forma de asegurar su estructura básica de producción comunal. Carlos Morett Sánchez refiere que la protección jurídica se termina de cernir 1935 con la creación de la Confederación Nacional Campesina:

En suma, a partir de 1935, el ejido adquiere todos los rasgos de un aparato de Estado y de ser una modalidad permanente de tenencia de la tierra que, además de corporada, era inalienable, imprescriptible e intrasmisible y, por tanto, no podía enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse. La conformación del ejido tardó

---

<sup>104</sup> Márquez, Graciela, *Claves de la historia económica de México*, México, Fondo de cultura económica, 2014, p. 192.

veintitrés años para tomar su carácter definitivo, más de dos décadas de movimientos campesinos y de recomposiciones políticas en el campo, junto con un proyecto de desarrollo industrial que vio las ventajas de la tierra.<sup>105</sup>

Según Morett Sánchez, al final de los años 60, se había repartido todo el territorio agrario, en manos del Estado. Diversos autores como Sánchez Conejo, Morett y Olivera Solano, apuntan que después de los procesos de reparto agrario, cerca del 50% del territorio mexicano estaba dentro de un régimen propiedad social. Según Sánchez Conejo dentro de la primera década del siglo XXI, las cifras oficiales mostraban que 103.5 millones de hectáreas del territorio mexicano estaban dentro del régimen social.

Como consecuencia del movimiento armado de 1910, se estructuró un sector social con más de tres millones de campesinos, y según el último censo del INEGI, México tiene una superficie de 196.5 millones de hectáreas de terreno, con todo tipo de capacidades para el desarrollo agrícola y el urbano; 53% es de propiedad social, es decir 103.5 millones de hectáreas; 38% es propiedad privada, es decir 74.67 millones de hectáreas; 4% son terrenos nacionales, es decir 7.86 millones de hectáreas; 2% de terrenos de colonias agrícolas y ganaderas, es decir 3.93 millones de hectáreas, el 3 % restante implica terrenos de diferentes características, es decir, 5.8 millones de hectáreas.<sup>106</sup>

Como se puede observar, durante la presidencia de Salinas existía una población campesina bien conformada y estructurada bajo el régimen jurídico postrevolucionario. Sin embargo, para esa administración, el sector agrario no era una prioridad se le veía mas bien como un obstáculo para el desarrollo. De acuerdo con el libro de *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, desde la década de los 70 el sector agrario comenzó una profunda crisis social. Los gobiernos apostaban por la industrialización y no se contaba con planes económicos que impulsaran políticas públicas de apoyo. Así, poco a poco el campesinado fue aislado en la miseria. Finalmente, Salinas de Gortari, en 1992 declaró el fin del reparto agrario, reformó la constitución y leyes secundarias para desarticular el rango de derecho fundamental que tenía la propiedad social en México. Este cambio constitucional permitió que los terrenos ejidales y comunitarios pudiesen ingresar al libre mercado y a la especulación. En términos teóricos, la propiedad social en México se transformó en patrimonial, en los términos entendidos por Luigi Ferrajoli. Lo que constituyó un retroceso en términos de derechos humanos y fundamentales.

---

<sup>105</sup> Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza Valdez Editores, 2003, p.82.

<sup>106</sup> Sánchez Conejo, María Magdalena, *El juicio de amparo agrario*, México, IURE editores, 2007, p. XXIV.

Conviene apuntar que en el libro de *Derecho Minero* publicado por el profesor la Facultad de Derecho de la UNAM, Jorge Witker, se indica que desde 1992 hasta 2019, la industria minera ha avanzado sobre los suelos de propiedad social (ejidal o comunal). Lo anterior es interpretado por el autor como un perjuicio para los núcleos agrarios. Jorge Witker refiere que el 66% de las concesiones mineras se han establecido sobre territorios de régimen social:

Pese a la reforma constitucional de 1992, y la posterior Ley Agraria, en la actualidad esta propiedad social sigue estando en un 60% en manos de ejidos y comunidades. Propiedad superficial que ha sido impactada por las concesiones y extracción minera. Los pueblos indígenas, ejidatarios y comuneros, todos ven sus tierras concesionadas sin consulta ni consentimiento público, previo, libre e informado. El 66% de las concesiones está dentro de un núcleo agrario.<sup>107</sup>

Este antecedente, de los efectos del despojo del territorio por la minería, es importante porque la reforma energética que regula las actividades de extracción de hidrocarburos, instalación de parques eólicos y parques fotovoltaicos funcionan bajo un régimen jurídico similar que está funcionando en detrimento de la propiedad social. Este aspecto lo detallaremos en su momento cuando entremos al fondo de la investigación. Por ahora mencionamos este antecedente, porque lo que queremos mostrar es el patrón o el antecedente normativo que siguió la reforma energética.

#### **4.3 Antecedentes jurídicos de la reforma energética, las reformas de 1992: ley minera, forestal y de aguas; o de la patrimonialización de los derechos.**

Denomino patrimonialización de los derechos al proceso jurídico que transforma o manipula el régimen jurídico para que los derechos fundamentales funcionen bajo una lógica mercantilista de derechos reales. En este sentido, el caso de los derechos agrarios y comunales es evidente. En 1992 el régimen agrario pierde la protección jurídica que explicamos en líneas anteriores y se introducen dentro de un régimen que permite su comercialización. En este sentido el fin protector del derecho social se cambia por una teleología capitalista. El derecho deja de ser protector y se convierte en mercantil. Reiteramos, lo anterior de acuerdo a la teoría

---

<sup>107</sup> Witker Velásquez, Jorge, *Derecho Minero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 75.

garantista de los derechos fundamentales propuesta pro Luigi Ferrajoli y que explicamos en la primera sección.

Este fenómeno que pareciera evidente, en realidad es sutil y es tan diverso como legislaciones existen en el mundo. En el caso mexicano la modificación concreta de 4 leyes aceleró el proceso de patrimonialización de los derechos: la ley agraria, la ley minera, la ley de aguas y la ley forestal.

Consideramos que las reformas estructurales salinistas establecieron las bases jurídicas del llamado sistema neo extractivista. En el siguiente acápite aclararemos lo que entendemos por esta expresión. En general Salinas buscó atraer empresas extranjeras que pudiesen invertir en México. En ese sentido se pensó en la minería como una solución al problema de falta de divisas y desestabilidad económica.

La ley minera de 1992 aportó conceptos jurídicos que han sido retomados por la reforma energética de 2013, y la cual es una continuación de las reformas que se hicieron durante el sexenio de Salinas. La minería en México se consolidó, en este periodo como una actividad jurídicamente preferente, esto quiere decir que es prioritaria sobre otro tipo de actividades económicas. Así en una pugna de derechos por el territorio entre una comunidad indígena o campesina y una empresa minera, jurídicamente la empresa tiene preferencia sobre el aprovechamiento del territorio. Esta articulación jurídica que pasó México en 1992 es explicada por Lynn Holand en un artículo titulado *New extractivisme in Mexico*:

*The period between 1988 and 1996 saw a great many new laws to further open Mexican lands to foreign investment in mining and other types of extraction. Publicly owned mineral reserves and mining companies were sold off, often at prices well below market value, and Article 6 of the 1992 Mining Law stated that mining activities “will be given preference over any other use or productive utilization of the land” (Tetreault 2014). Article 27 of the constitution was revised to end the post-revolutionary ejido system and allow the buying and selling of ejido lands. Other laws provided greater freedom to mining companies in the exploration and extraction of minerals and full foreign ownership of resources with the simple establishment of a mailing address in Mexico. The Foreign Investment Law of 1996 endowed foreign companies with rights and privileges equal to those of Mexican companies. Mining concession periods were extended from 25 to 50 years and taxes were reduced.<sup>108</sup>*

---

<sup>108</sup> Lynn Holland, “*New Extractivism*” in *Mexico: Hope and Deception*, Journal of Politics in Latin America, N°10, 2018, p. 126.

Asimismo, el establecimiento del carácter preferencial fue otorgado por la ley de minera de 1992. Desde la interpretación de Mayra Eslava Galicia y Francisco López Bárcenas, en su libro *El mineral o la vida*, consideran que la mencionada ley manipuló la interpretación de la Constitución política mexicana<sup>109</sup>, ya que el artículo 27 constitucional refiere que el aprovechamiento de los recursos minerales deberá servir a la distribución equitativa de la riqueza pública, al mejoramiento de la vida rural y urbana, evitar la destrucción de los elementos naturales y evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Sin embargo, la ley minera está estructurada para funcionar en beneficio de las grandes empresas que ejercen la minería, las cuales no benefician a las poblaciones locales, además de que con las nuevas técnicas de extracción se ha intensificado la contaminación de las zonas donde se ejerce la minería.

Otro conflicto que introdujo la ley minera al sistema jurídico fue la consideración de la actividad extractiva como de utilidad pública y actividad preferente. Estas categorías justificaron jurídicamente la instalación de la minería por todo el país sin una mínima responsabilidad social. Este trabajo de investigación no tiene por objeto realizar un balance exhaustivo de la minería en México, y lo presentamos como el modelo que ha seguido la reforma energética. Mas adelante explicaremos como estos elementos, que se articularon en la ley minera, fueron retomados por el sector de la industria eléctrica y de hidrocarburos.

Otra normatividad que fue emitida en el mismo periodo de 1992, fue la Ley de aguas nacionales. Esta ley derogó a la anterior Ley federal de aguas de 1972, la cual privilegiaba el uso doméstico y de interés social sobre otro tipo de usos hídricos. La ley de aguas nacionales de 1992 interpretó el carácter del bien hídrico como uno de valor económico. Esta normatividad introdujo el principio “el agua paga el agua” y “usuario pagador”. Esta normatividad mercantiliza el acceso al agua y la preferencia la dirige al uso mercantil, en detrimento del uso social.

la ley vigente cambia radicalmente el proyecto hídrico nacional, en virtud de que plantea que el agua debe ser considerado un bien con valor económico, que debe ser cuantificado bajo la lógica usuario-pagador, que su administración debe ser autosuficiente y que “el agua paga el agua”. Se trata de una concepción que impulsa la mercantilización del agua con base en los criterios establecidos en distintos documentos del BM. En esta concepción no es importante el uso para el cual se adquiere el agua,

---

<sup>109</sup> Eslava Galicia, Mayra, López Bárcenas, Francisco, *El mineral o la vida: legislación y políticas en México*, México, Itaca, 2013, p. 26.

sino que sea comprada, es decir, se mercantiliza un bien indispensable para la vida bajo una lógica mediante la cual quien la puede pagar la puede utilizar, sin importar con qué finalidad.<sup>110</sup>

Este nuevo régimen de aguas, tuvo la finalidad de servir al sistema extractivo que se configuraba en México. La minería en particular ha aprovechado este régimen jurídico para el desarrollo de la industria. Naturalmente, la consecuencia de este régimen ha sido una situación de violación sistemática al derecho al agua de las poblaciones en México. Dicha situación fue tan evidente que, gracias a las luchas populares en 2012, el derecho al agua se reconoció como un derecho humano en la constitución mexicana.

También en 1992, se publicó la Ley forestal, esta normatividad tuvo por objeto establecer como principio fundamental el uso económico y comercial de los recursos forestales e impulsar la inversión en dicho sector. Esta normatividad fue derogada en 2003, sin embargo la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ha seguido la misma línea de su norma predecesora la cual permite el cambio de uso de suelo en terrenos forestales para favorecer a los fines económicos.

De la ley vigente debemos destacar que su artículo 31, fracción IV, señala como criterios obligatorios de política forestal de carácter social “La participación de las organizaciones sociales y privadas e instituciones públicas en la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos”. Es importante señalar que en esta materia no hay concesiones ni asignaciones, pero sí hay distintos tipos de autorizaciones como son: cambio de uso de suelo, de aprovechamiento de recursos madereros, de plantaciones forestales, de colecta y uso con fines comerciales y de investigación de los recursos genéticos.<sup>111</sup>

Como podemos observar, el régimen salinista ofreció como solución al desequilibrio económico del país, la atracción de industria extranjera en el sector extractivo. Los economistas preveían que una vez que la economía pudiese recuperarse, el país obtendría un reparto más equitativo de la riqueza, o se traduciría en un derrame económico sobre la población en general. El gran problema fue que este derrame nunca llegó, por el contrario, el sector social fue el más castigado. Además de que el Tratado de libre comercio de América del norte cerro la pinza de

---

<sup>110</sup> Carrillo Nieto, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”, en Coor. Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, y Mylai, *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 191.

<sup>111</sup> Carrillo Nieto, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”, en Coor. Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, y Mylai, *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 193.

las reformas estructurales impulsadas desde los organismos internacionales y establecidas por los gobiernos neoliberales. Sobre este periodo, el especialista en filosofía de la economía Germán Gutiérrez concluye:

Tras un proceso de treinta años de dominio neoliberal, puede verse con más claridad, situados un poco fuera de las diversas coyunturas y contextos, los efectos más duraderos de este modelo en nuestras sociedades: empobrecimiento y exclusión crecientes, pauperización de las capas medias profesionales, quiebra de productores agrícolas e industrias nacionales (pequeñas, medianas y grandes), desmonte paulatino de las instituciones y espacios públicos de carácter social y vinculante, mercantilización creciente de todas las esferas de la vida social y de sus instituciones (política, cultura, religión, arte, educación, salud, deporte, naturaleza, agua, etc.) e incluso mercantilización de la vida humana (sicariato, mercado de órganos, tráfico de niños/as y jóvenes para redes de narcotráfico, prostitución, etc.); transnacionalización de las decisiones y políticas públicas de carácter estratégico, pérdida creciente de la soberanía de los estados y la autonomía de los gobiernos, apropiación de los recursos nacionales, sociales y naturales, por parte de los grandes capitales internacionales, monopolización del universo simbólico cultural por parte de los monopolios de la industria cultural y de la comunicación (tv, cine, informática, etc.) y folklorización de las formas culturales propias.<sup>112</sup>

Como vimos el gran problema de México radicó en la entrada y salida de dólares lo que desestabilizaba el precio de la moneda y la balanza de pagos. Lo que propuso Salinas como una forma de resolver ese problema fue reformar la constitución y sus leyes secundarias para dar garantías plenas a los inversores extranjeros para que los dólares dieran estabilidad al país, por ello decidió reorientar la economía del país al sector primario extractivista. Esto trajo un flujo de divisas al país, pero no aseguró plenamente la estabilidad económica. Prueba de lo anterior fue la crisis de diciembre de 1994, la cual se produjo por una salida abrupta de dólares del país, producto de una desconfianza de los inversionistas en relación al nuevo gobierno.

Los sexenios de Ernesto Cerdillo (1994-2000) Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón, no cambiaron el modelo extractivista fundado por Salinas. Ellos dieron continuidad al proyecto planteado. La reforma energética quedó pendiente durante los sexenios subsecuentes a 1994 y aunque esos presidentes lo mencionaran, ninguno de ellos tuvo la fuerza

---

<sup>112</sup> Gutiérrez, Germán, "Filosofía de la economía" en Dussel, Enrique (coor.), *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y latino*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 600.

política para poder dar continuidad al modelo salinista dentro del sector energético. Solo Enrique Peña Nieto tuvo las condiciones políticas para poder impulsar una reforma tan importante como fueron las reformas del salinato.

Como balance general, en este capítulo pudimos observar que, en el contexto de guerra económica, México entró en un proceso de constantes crisis económicas. Las crisis estuvieron ligadas con los precios internacionales del petróleo, los cuales desfavorecieron a México. Asimismo, no podemos negar que la corrupción y la falta de reinversión pública dentro del sector industrial llevó al país a un callejón sin salida. Este periodo de crisis fue un momento que las instituciones centrales: el FMI, el BM y los Estados Unidos, aprovecharon para controlar la economía mexicana y su participación dentro de la división internacional del trabajo. El FMI prestó grandes cantidades de dólares al Estado mexicano, a condición de implementar sus programas económicos de reestructuración. Estos programas recrudecieron las condiciones generales de vida de la población mexicana con la reducción del gasto público. México se vio obligado a abrir su mercado interno a cambio de los empréstitos, desarticulando la industria interna. Este proceso exigió a México cambiar su división internacional del trabajo. Todo lo que era parte del sector secundario fue abandonado. México fue violentamente obligado a conservarse dentro del sector primario. Podemos decir con toda certeza que las reglas económicas fueron dictadas por las instancias centrales internacionales.

A la par que la economía mexicana comenzó a liberalizarse, la propiedad social perdió su estatus de protección. Ella fue protegida como derecho fundamental gracias a la herencia revolucionaria, empero, la ideología política neoliberal del gobierno de Carlos Salinas reformó la constitución política para fortalecer la propiedad privada (en particular la inversión extranjera) y retirar el estatus de derecho fundamental que durante varias décadas manejó la propiedad comunal y ejidal. Como se observó ellas eran consideradas como inalienables, no negociables, imprescriptibles etcétera; después de las reformas de Carlos Salinas, la propiedad social fue introducida a la suerte del libre mercado. Esto fue la base jurídica para poder instrumentar las políticas de acumulación por despojo.

Las reformas constitucionales de 1992 y sus derivaciones en leyes secundarias fortalecieron el régimen jurídico de la propiedad privada vinculada a la inversión extranjera. Asimismo, los bienes naturales gestionados por estas leyes pasaron de un régimen social a un régimen de comercio. Este proceso, en los términos propuestos por Ferrajoli, lo entendemos como la patrimonialización de los derechos. Este fenómeno jurídico lo vamos a observar también dentro de la reforma energética.



## CAPÍTULO 5

El modelo extractivista tiene como patrón la acumulación por despojo, este modelo ha tenido un desenvolvimiento jurídico claro con las reformas constitucionales de 1992 y 2013. La situación actual del sistema extractivo es de alta conflictividad social y funciona bajo un régimen jurídico que protege a la industria extractiva y desfavorece a las comunidades en donde se establecen estos proyectos.

### 5.1 Modelo extractivista

Durante la segunda mitad del siglo pasado, los países centrales obligaron a América Latina (región económica periférica) a cambiar su economía proteccionista (modelo de sustitución de importaciones) a economías de libre comercio. Las dictaduras que se establecieron en la región permitieron cambios estructurales para facilitar la entrada del neoliberalismo, en el caso mexicano no tuvimos una dictadura, pero sí una sucesión presidencialista que estuvo marcada por una profunda corrupción electoral. Desde López portillo quien se presenta a la elección presidencial sin un candidato de oposición en 1976, pasando por el fraude electoral de 1988 orquestado por el gobierno de Miguel de la Madrid para favorecer a su sucesor Carlos Salinas de Gortari, posteriormente el fraude electoral de Felipe Calderón en contra de López Obrador en el año 2006 y el escándalo de compra de votos en las elecciones de Enrique Peña Nieto en 2012. Este fenómeno reafirmó una política colonial llamada "neo-extractivismo" o simplemente extractivismo. El "neo" es más bien una referencia al establecimiento de un sistema de exportación similar al sistema operativo establecido por los europeos durante su proceso expansivo que comenzó a fines del siglo XV.

El extractivismo es un modelo de desarrollo que ha formado parte de las economías latinoamericanas desde sus orígenes coloniales. Entendemos aquí al extractivismo como un tipo de extracción de recursos naturales que cumple dos características: se lleva a cabo en grandes volúmenes o con alta intensidad y además, está orientado esencialmente a la exportación de materias primas sin procesar o con un procesamiento mínimo que agregue valor al producto.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C. , *Las actividades extractivas en México*, anuario 2018, p. 7.

El lado innovador, en la actualidad, es el alto desarrollo tecnológico utilizado en el proceso de extracción, es decir, el aumento en la extracción (o producción) a un costo muy bajo en términos económicos, pero a un costo muy elevado en términos ambientales y sociales.

*En termes géopolitiques, l'option «extractiviste» qui cherche aujourd'hui à s'implanter sur le territoire latino-américain – du Mexique à l'Argentine – répond à une nouvelle division territoriale et mondiale du travail. Celle-ci est fondée sur l'appropriation irresponsable de ressources naturelles.*<sup>114</sup>

Normalmente, cuando pensamos en el problema del extractivismo, pensamos en la extracción de hidrocarburos y minerales, sin embargo, este sistema es más dinámico y, por lo tanto, incluye varios campos en la producción económica de México y América Latina. En búsqueda de espacios para dicha actividad, se privatiza propiedad social y se realiza la extracción de recursos eólicos, solares, hidroeléctricos, térmicos, de "carbono" y "biodiversidad".<sup>115</sup>

*l'extractivisme doit être compris comme un modèle d'accumulation fondé sur la surexploitation de ressources naturelles en grande partie non renouvelables et sur le déplacement des frontières des territoires jusqu'alors considérés comme « improductifs ». Enfin, ce modèle comprend non seulement les activités strictement extractives (secteur minier et pétrolier) mais aussi d'autres activités (comme l'agrobusiness et les biocarburants) qui encouragent la logique extractiviste en consolidant la monoproduction.*<sup>116</sup>

En relación con las explicaciones y citas recién mencionadas, una tercera característica de este sistema es la desterritorialización del capital y los bienes con una falsa imagen de homogeneidad. Esto significa que la globalización ha desarrollado un discurso para legitimar los flujos económicos; aparentemente, con la industrialización (el establecimiento del modelo extractivista) la región latinoamericana podrá desarrollar su economía, sin embargo, este modelo profundiza las desigualdades entre los países periféricos y centrales.

*Une des idées reçues sur la mondialisation est qu'elle homogénéise la planète, idée alimentée par la diffusion mondiale de quelques produits et une certaine convergence des modes de vie, ou plus exactement par la diffusion de ceux du « centre ». C'est*

---

<sup>114</sup> Maristella Savampa, néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique Latine, Problèmes d'Amérique latine, N° 81, 2011, p. 104.

<sup>115</sup> Alexander Dunlap, *Wind energy: toward a sustainable Violence in Oaxaca*, Nacla Report on the Americas, vol. 49, no. 4, 2017.

<sup>116</sup> Maristella Savampa, néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique Latine, Problèmes d'Amérique latine, N° 81, 2011, p. 105.

*partiellement vrai, et pourtant dans le même temps la mondialisation crée ou approfondit les différences entre pays et régions, entre les territoires qui en bénéficient et ceux qui en sont exclus, entre territoires « gagnants » et « perdants »*<sup>117</sup>.

Las desigualdades se acentúan cuando se instalan los megaproyectos, porque estos no tienen en cuenta las poblaciones locales. En el caso de la minería, los acuíferos se contaminan y la tierra se esteriliza debido al uso de productos químicos propios de la industria. Así, las economías locales son destruidas y las personas son envenenadas. En el caso de la extracción de hidrocarburos, la industria ha desarrollado el fracking; Esta técnica permite que la perforación del subsuelo llegue a los depósitos de petróleo. El fracking ha sido prohibido en varios países del mundo porque contamina el subsuelo, los acuíferos y el aire, pero en México es permitida. Cabe señalar que los únicos actores sociales y actrices que detuvieron este tipo de industrias fueron las poblaciones indígenas y los movimientos campesinos de la región latinoamericana y notablemente en México, muy a pesar de la violencia que las empresas utilizan para despojar a las comunidades de sus territorios. En este trabajo de investigación consideramos que el sector extractivista que está causando mayores conflictos son el minero, el de los hidrocarburos y el de la producción de energía (solar y eólica).

A continuación, hacemos un balance que muestra el avance sobre el territorio nacional de estos tres sectores en la actualidad. En el acápite anterior hablamos de la minera en sus transformaciones jurídicas en 1992, ahora daremos un breve panorama para ejemplificar el patrón actual con el que actúa la minería, el cual es exactamente el mismo con el que está actuando el nuevo régimen de hidrocarburos y generación de energía: la acumulación por despojo.

## **5.2 La extracción minera en México**

La minería se ha practicado históricamente en México, incluso antes de que los españoles llegaran al continente. Con el proceso colonial, México ha contribuido en gran medida a la construcción del mercado internacional de metales. Este sector ha sido controlado por los grupos de poder, en la época colonial por los españoles, en el periodo de sustitución de importaciones por el Estado y ahora por la burguesía nacional e internacional.

---

<sup>117</sup> Hervé Théry, *Mondialisation, territorialisation et reterritorialisation*, Bulletin de l'Association de géographes français, 85e année, 2008, p. 325.

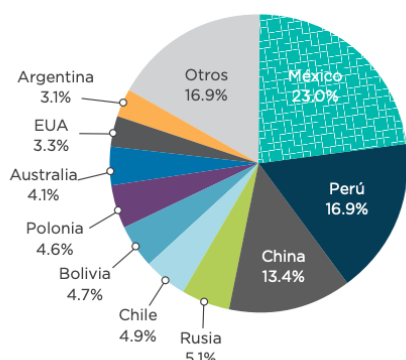
A lo largo de los años, estos sectores siempre han sido una prioridad para el desarrollo de la economía. Cuando México transitó a la economía liberal en los años 80 y 90, decidió establecer la minería como un área estratégica y por lo tanto preferencial. El "estatus preferencial" se incorporó al derecho mexicano en la ley minería de 1992. En otras palabras, el primer sector en recibir la categoría de actividad económica preferencial fue la minería, resultado del proceso neoliberal en México. Además de ello en esta época se aumentó el periodo de las concesiones mineras de 25 a 50 años.<sup>118</sup>

El hecho de que la minería sea un área estratégica y preferencia quiere decir que el despojo del territorio que contenga minerales es legítimo y que la minería podrá imponerse sin importar las condiciones particulares de cada región.

Hasta ahora, la minería sigue siendo una actividad económica preferencial, pero ahora compete con el sector energético (del cual hablaremos en el siguiente capítulo). En el caso de proyectos competitivos, la actividad energética prevalece sobre la actividad minera, de acuerdo con el artículo 6 de la ley minera (que fue reformada en 2014).

Según la información presentada por Lynn Holland, México se encuentra entre los 10 principales productores de oro, zinc, plomo, barita, yeso, molibdeno y otros metales.<sup>119</sup> Según una nota informativa de la Cámara Minera de México, desde 2018, el país ha sido el principal productor de plata en el mundo:

**Tabla 2**  
PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN MINERA MUNDIAL DE PLATA POR PAÍSES EN 2018 (855.7 Millones de onzas)



Fuente: GFMS, Thomson Reuters

Por región, Latinoamérica es, por mucho, la principal productora de plata, al contribuir con poco más de la mitad del total mundial (53%), seguida de Asia (incluyendo China) con el 22%. Por país, se observa que la producción de los primeros diez representa el 83%. México continúa siendo el principal productor de plata, cumpliendo diez años consecutivos en esta posición en 2018, seguido por Perú y China.<sup>120</sup>

También se debe tener en cuenta que la intensificación de la minería en México (durante los primeros 15 años del siglo XXI) fue tan violenta que

<sup>118</sup> Lynn Holland, "New Extractivism" in Mexico: Hope and Deception, Journal of Politics in Latin America, N°10, 2018, p. 126.

<sup>119</sup> Lynn Holland, "New Extractivism" in Mexico: Hope and Deception, Journal of Politics in Latin America, N°10, 2018, p. 126.

<sup>120</sup> Cámara Minera de México, Informe anual 2019, LXXXII asamblea general extraordinaria, p. 40.

excedió en gran medida toda la producción realizada en 300 años del período colonial. Según Holland en 15 años, las nuevas técnicas de minería produjeron el doble de oro en comparación con toda la era colonial y un 50% más de plata.

*According to the Mining Chamber of Mexico, total investment in mining reached USD 5.2 billion in 2015, a 5.1 percent increase over the 2014 amount. This marked a decisive reversal in the downward trend of the two previous years (Negocios 2016). These gains have been made possible in part through the development of new technologies that have enabled companies to extract approximately twice as much gold and half again as much silver from Mexico in the last 15 years as was extracted in the entire 300-year period of colonialism (Tetreault 2015).<sup>121</sup>*

Además de la intensificación de la actividad extractiva, podemos ver que las empresas se han beneficiado enormemente de la apertura del mercado minero, especialmente las empresas canadienses que controlan este campo económico. Según Pérez Jiménez, del total de compañías mineras en México, el 60% es de capital canadiense, el 10% de capital estadounidense, el 20% de capital mexicano y el resto de otros países.<sup>122</sup> Es decir, el 80% del sector minero es propiedad de empresas extranjeras. El principal problema en la minería es el uso indiscriminado de técnicas extremadamente contaminantes como la minería a cielo abierto. Según la investigación realizada por el Centro de Análisis e Investigación Fundar, esta técnica emite polvos tóxicos y fluidos químicos que contaminan las aguas subterráneas, el suelo, la fauna y las poblaciones que viven en el área en cuestión.

- Durante esta actividad se generan grandes cantidades de materia fina, “polvillo” tóxico, constituidos por metales pesados que son absorbidos por animales y seres humanos, y generan una gran contaminación ambiental e impactos en la salud.
- Los residuos químicos (cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y los mismos metales) pueden filtrarse y contaminar fuentes de agua superficiales (manantiales, ríos y otros cuerpos de agua). Asimismo, los desechos contaminados suelen ser lavados por el agua de lluvia, que se filtra hacia el subsuelo, lo que ocasiona también la contaminación de los yacimientos de agua subterráneos.
- Por otro lado, el proceso de excavación elimina todo tipo de flora existente. Como resultado los animales se ahuyentan por el ruido, los cambios en su hábitat y la

---

<sup>121</sup> Lynn Holland, “New Extractivism” in Mexico: Hope and Deception, Journal of Politics in Latin America, N°10, 2018, p. 126.

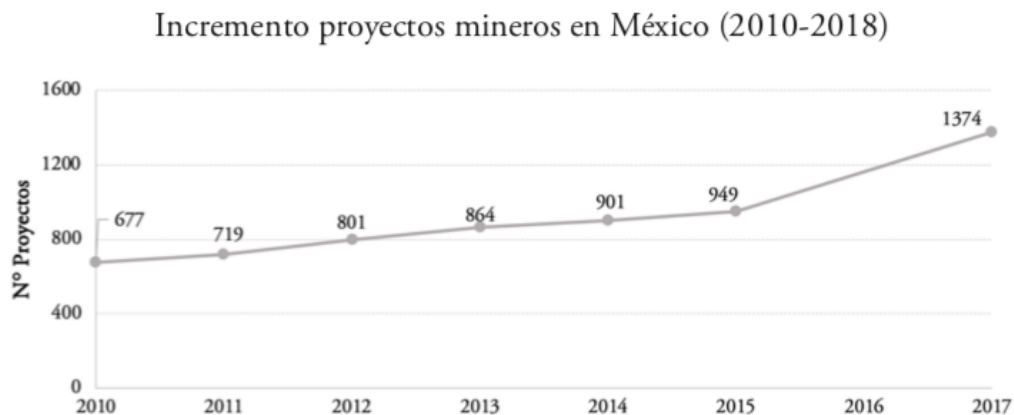
<sup>122</sup> Sol Pérez Jiménez, Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México, Revista de geografía espacios, No 16, vol. 8, 2018, p. 49.

contaminación de fuentes de agua, lo que genera un gran impacto en la biodiversidad local.

- Terminada la explotación, quedan inmensos cráteres en el área, por lo que el territorio queda completamente destruido e inutilizable para cualquier actividad productiva.<sup>123</sup>

Esto último ha sido particularmente perjudicial dada la creciente práctica de la minería de superficie para extraer oro y otros minerales. Esta técnica destruye completamente la tierra que contiene minerales, dejando atrás cráteres gigantescos y montones de escombros contaminados que emiten productos tóxicos al medio ambiente. Además de las consideraciones estéticas, esto implica la pérdida de hábitat para la vida silvestre y, lo que es más importante para nuestro análisis, priva a las comunidades locales del uso de la tierra para fines agrícolas, forestales u otros. Además, se usan explosivos fuertes en las minas de superficie, lo que significa que no solo las comunidades cercanas a los sitios mineros tienen que soportar la contaminación acústica, sino que los edificios pueden sufrir daños estructurales.<sup>124</sup> Además, como ya hemos mencionado, la minería ha crecido exponencialmente en todo el país. Según Pérez Jiménez, de 2010 a 2018 los proyectos mineros se duplicaron, pasando de 667 a 1380<sup>125</sup>. Aquí tenemos el gráfico desarrollado por Pérez Jiménez:

Tabla 3



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (SE, 2017; MMR, 2018)

Los proyectos mineros se pueden dividir en 4 procesos: exploración, desarrollo, operación y suspensión. Durante la exploración, las empresas perforan en el sótano para buscar

<sup>123</sup> Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C. , Las actividades extractivas en México, anuario 2018, p. 33.

<sup>124</sup> Darcy Tetreault, *Social environmental mining conflicts in Mexico*, Latin American Perspectives, Vol. 42, No. 5, Environmental violence in Mexico, 2015, p. 51.

<sup>125</sup> Sol Pérez Jiménez, *Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México*, Revista de geografía espacios, No 16, vol. 8, 2018, p 44.

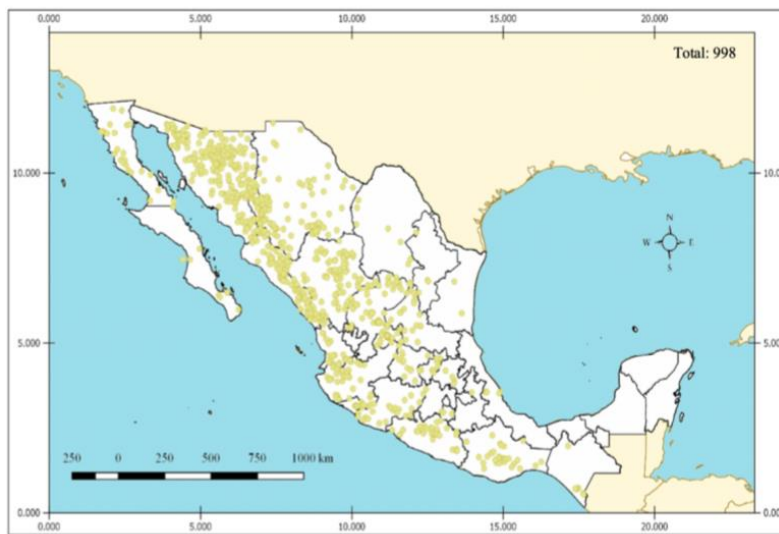
minerales. El desarrollo es el proceso de construcción de la mina y la implementación de la infraestructura necesaria para la minería posterior. Operación significa el funcionamiento del proceso extractivista. El último proceso es el cierre de la mina, esta es la implementación de medidas de mitigación.

La minería ha sido tan atractiva para la industria que ha crecido casi en todo el país. Luego veremos los mapas desarrollados por Sol Pérez Jiménez y que muestran el impacto de la actividad descrita en estas tres primeras etapas:

Proyectos en exploración en 2017.

**Mapa 1**

Proyectos mineros en México en fase de exploración (2017)

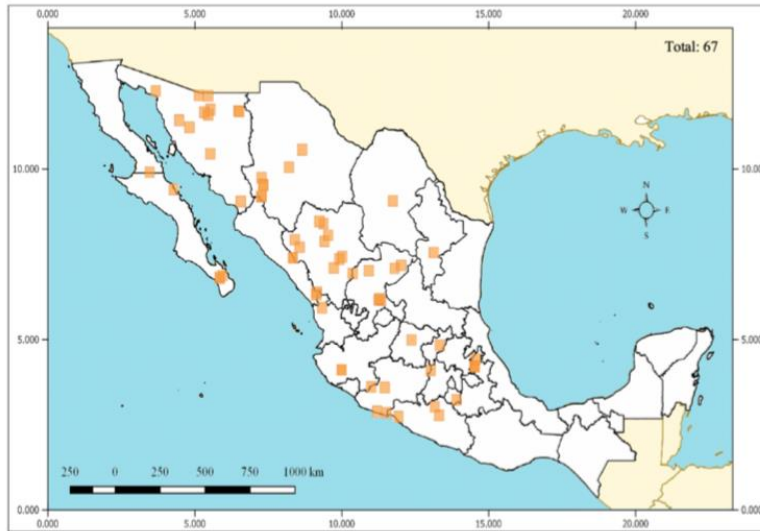


Fuente: elaboración propia con base en SGM (2015), SE (2017) y MMR (2018).

Proyectos de minas en construcción:

**Mapa 2**

Proyectos mineros en México en fase de desarrollo (2017)

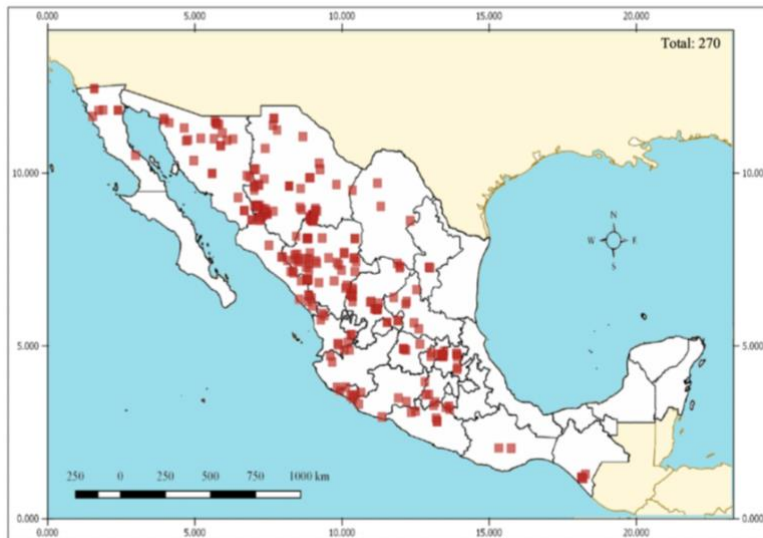


Fuente: elaboración propia con base en SGM (2015), SE (2017) y MMR (2018).

Proyectos en operación:

**Mapa 3**

Proyectos mineros operando en México (2017)



Fuente: elaboración propia con base en SGM (2015), SE (2017) y MMR (2018).

De los mapas anteriores podemos observar la expansión progresiva y masiva de la minería en el territorio nacional, que ahora ocupa casi todo el país, excepto la península oriental. En el apartado teórico, mencionamos que el sistema extractivo capitalista tiene como fundamento de su desarrollo la acumulación por despojo. Este aspecto resulta evidente cuando observamos la evolución de la minería en México en estos últimos años. Resulta evidente que las empresas internacionales (canadienses) tiene particular relevancia e interés en controlar el



territorio con este tipo de industrias. Las empresas canadienses representan el control de los países centrales sobre las regiones periféricas que en este caso es México.

### 5.3 Avance de proyectos de extracción de hidrocarburos en México.

En el campo de la extracción de hidrocarburos hay tres tipos de proyectos catalogados: proyectos en tierra (los que incluyen la técnica del fracking), en aguas someras y en aguas profundas, así como el desarrollo de ductos para el transporte de combustibles fósiles. A continuación, mostraremos la instalación de estos proyectos en todo el territorio nacional, esta información la hemos tomado del sitio web oficial del estado mexicano: Proyectos México.<sup>126</sup>

Proyectos de extracción de hidrocarburos en operación:

Mapa 4



Los 33 proyectos que se observan en las zonas teñidas de gris claro, son proyectos que iniciaron con la empresa estatal PEMEX, pero que han sido vendidos o privatizados para su explotación por empresas transnacionales.

A continuación, mostramos los proyectos que siguieron licitándose con la reforma:

<sup>126</sup> <https://www.proyectosmexico.gob.mx/> (consulté le 13 janvier 2020)

Mapa 5



Del mapa anterior podemos señalar que las industrias han ampliado sus actividades en el centro del país. Los proyectos que se asentaron en los estados costeros, están desarrollando extracción en aguas profundas. Según los discursos del gobierno de Peña Nieto, los campos petroleros poco profundos están terminados y el Estado no tiene el presupuesto para la extracción en aguas profundas.

Esta rápida expansión territorial, está relacionada con violaciones a derechos humanos que incluyen derechos de los pueblos indígenas, derechos ambientales, civiles y políticos. Parte de esta problemática, se explica en el documento *Las actividades extractivas en México* del Centro de análisis e investigación FUNDAR México.

La explotación de hidrocarburos junto con la minería son las actividades económicas que más conflictos han generado entre las comunidades indígenas, el Estado y las empresas, durante las últimas décadas. En México, así como en el resto de América Latina, aunque los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y afrodescendientes sean dueños de sus territorios, los Estados se reservan la propiedad del subsuelo y lo concesionan a empresas que extraen sus valiosos recursos a cambio de beneficios muy marginales para las poblaciones en el mejor de los casos, pues éstas a menudo están sujetas al despojo y desalojo.<sup>127</sup>

Por ahora, en el presente apartado, nos interesa mostrar la evolución del sector de los hidrocarburos dentro del territorio nacional, como una aproximación al problema del sistema

<sup>127</sup> Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C. , *Las actividades extractivas en México*, anuario 2018, p. 9.

extractivista en relación a la acumulación por despojo. Además de los conflictos evidentes en relación a la violación de derechos fundamentales, con la reforma energética, México introdujo el sector de los hidrocarburos dentro del régimen internacional de solución de controversias entre inversionistas y Estados. Este sistema internacional de inversión ha sido altamente cuestionado puesto que es un mecanismo internacional que defiende los derechos de los inversionistas, sin tomar en consideración las posibles afectaciones que las empresas puedan realizar sobre los países receptores de la inversión.

México, actualmente este enfrentando diversos arbitrajes de inversión relacionados con el sector extractivista. En relación con el sector de los hidrocarburos destacamos el caso de la empresa Servicios Petroleros Oro Negro, la cual inició un arbitraje de inversión en contra de México en 2018. Según la información dada por la Secretaría de Economía lo que sabemos del caso es lo siguiente:

Las Demandantes alegan que a partir de 2015, Pemex indujo a Perforadora Oro Negro a aceptar la reducción de las tarifas de arrendamiento establecidas en los contratos y a suspender temporalmente algunos de ellos. Sin embargo, en 2017 Pemex, supuestamente de manera ilegal, decidió dar por terminados los contratos de manera anticipada. Las Demandantes afirman que la razón por la cual sus contratos fueron modificados y terminados se debió a que Perforadora Oro Negro se rehusó a entregar sobornos a funcionarios de Pemex.

Asimismo, las Demandantes argumentan que Pemex otorgó un trato preferencial a competidores de Perforadora Oro Negro, y que el Estado mexicano, en colusión con tenedores de bonos de deuda de una subsidiaria de Integradora, buscaron sacar del mercado a Perforadora Oro Negro.

**Las Demandantes reclaman una compensación de USD\$ 270 millones de dólares,** más los intereses de esta suma y cualquier costo y gasto asociado.<sup>128</sup>

El mercado de los energéticos es un área de grandes inversiones económicas, asimismo dentro del área de las leyes de la oferta y la demanda muchas empresas quedan fuera del mercado o son golpeadas económicamente por las condiciones generales de los mercados. En este caso la empresa Oro Negro dejó de ser beneficiada por contrataciones que históricamente PEMEX le había reservado, una vez que la empresa pierde la titularidad de los contratos, somete al Estado mexicano a un procedimiento jurídico internacional, dentro del cual está demandando un

---

<sup>128</sup> Secretaría de Economía, Comercio Exterior, ficha técnica del caso Oro Negro vs México : [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/523796/ficha\\_tecnica\\_oro\\_negro.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/523796/ficha_tecnica_oro_negro.pdf)

resarcimiento de doscientos setenta millones de dólares. En este orden de ideas, cuestionamos la legitimidad que las empresas internacionales puedan tener para hacer prevalecer un sistema que las enriquece y que cuando ellas se encuentran en desventaja, el erario público tenga la responsabilidad de satisfacer las pérdidas privadas.

El ejemplo anterior representa con claridad la vulnerabilidad con la que el sistema extractivista en el régimen de los hidrocarburos funciona. Anteriormente el sistema jurídico mexicano preveía la posibilidad de establecer contratos con empresas privadas en el sector de los hidrocarburos. Sin embargo, hasta antes de la reforma del año 2013 este sector no había sido liberalizado ni incluido dentro del régimen internacional de inversión, por ser un sector estratégico. Ahora el país comienza a enfrentar las consecuencias de la liberalización de dicho sector.

El análisis concreto de la reforma energética, los elementos jurídicos que la conforman en el sistema jurídico mexicano y los casos concretos los presentaremos más adelante. Por ahora no interesa hacer una aproximación de las aristas que conlleva el sector extractivista en México.

#### **5.4 La problemática del extractivismo eólico y fotovoltaico.**

Hemos explicado con anterioridad que el primer sector extractivo (de alta intensidad) que se liberalizó fue el sector minero, con ello se creó también la necesidad de abastecer de electricidad a las mineras que ahí se desarrollaron. La Comisión Federal de Electricidad, empresa paraestatal que hasta 2013 detentaba el monopolio de la producción de electricidad, no contaba con la infraestructura adecuada para abastecer la demanda de electricidad de este sector. Por lo anterior se hizo necesario la introducción de empresas privadas que pudieran generar electricidad para el sector en comento. En ese momento las empresas eólicas y fotovoltaicas comenzaron a proliferar en México. Un excelente estudio de este fenómeno se aprecia en el libro-documental "*Istmeño, le vent de la révolte, Chronique d'une lutte indigène contre l'industrie éolienne*"<sup>129</sup>. Podemos precisar que el auge de la industria eólica y fotovoltaica tuvo su mayor auge después de la reforma constitucional de diciembre 2013, la cual abrió el sector energético al libre mercado. La reforma ha hecho que se incorporen 133

---

<sup>129</sup> Dell'Umbria Alèssi, *Istmeño, le vent de la révolte \_ Chronique d'une lutte indigène contre l'industrie éolienne*, Toulouse, Collectif des métiers de l'édition, 2018.

proyectos al mercado de producción de la energía.<sup>130</sup> El problema con el sector eólico y fotovoltaico radica en que su instalación requiere de grandes extensiones de territorio, éstas deben ser deforestadas para la instalación de paneles solares o turbinas eólicas. La deforestación implica forzosamente un impacto al medio ambiente de las regiones y éstas se instalan bajo la lógica de la acumulación por despojo. En este sentido las empresas ocupan grandes extensiones de territorios indígenas, ejidales o comunales. Al respecto, en un informe publicado por la Organización GeoComunes, se explica que el problema no es la energía eólica o fotovoltaica en sí, sino la forma en la que esta se está incrustando en la sociedad y los territorios:

Tales consecuencias, no son resultado directo de las Energías Renovables (ER) ni de las tecnologías correspondientes, sino del modelo que prioriza la concentración de la propiedad y la gestión de los recursos energéticos renovables (tales como la radiación solar y el viento, de naturaleza gratuita y distribuida) en manos del gran capital privado, principalmente multinacional. Bajo tal modelo, las llamadas Subastas de Largo Plazo (SLP) fueron los instrumentos clave para la integración acelerada (con el argumento de captación económica inmediata) y para la planeación de megaproyectos de energía renovable en las llamadas “zonas de alto potencial de energías limpias” del país. En estas zonas se han autorizado megaproyectos bajo criterios técnicos y financieros, excluyendo contextos sociales, ambientales y culturales, de modo que éstos se buscan emplazar en zonas ecológicamente sensibles y territorios indígenas.<sup>131</sup>

Asimismo, la presencia de este tipo de megaproyectos tiene lugar en prácticamente toda la república mexicana. Para dar una noción de la presencia de estos proyectos me serviré de dos mapas que colorean en gris los estados con megaproyectos eólicos o fotovoltaicos instalados en los estados de la República. Los mapas son recuperados de la información disponible por internet de los sitios oficiales del gobierno federal. Estos se catalogan como proyectos en operación y nuevos proyectos:

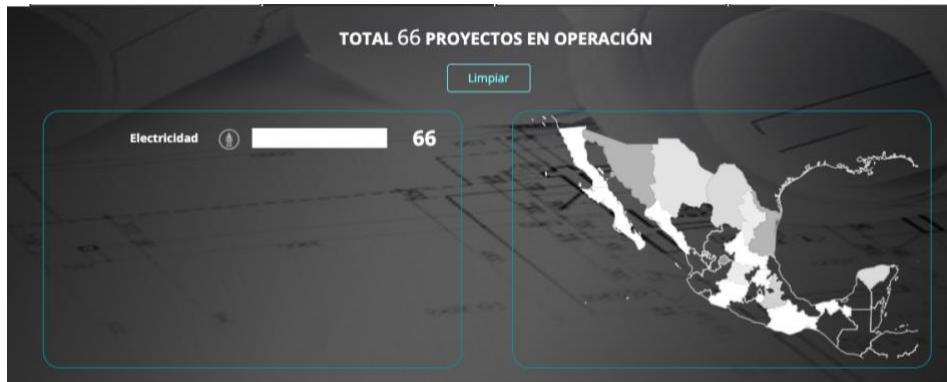
Proyectos eólicos y fotovoltaicos en operación.

---

<sup>130</sup> Información obtenida de la página oficial del Estado mexicano Proyectos México: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/#pbrown>

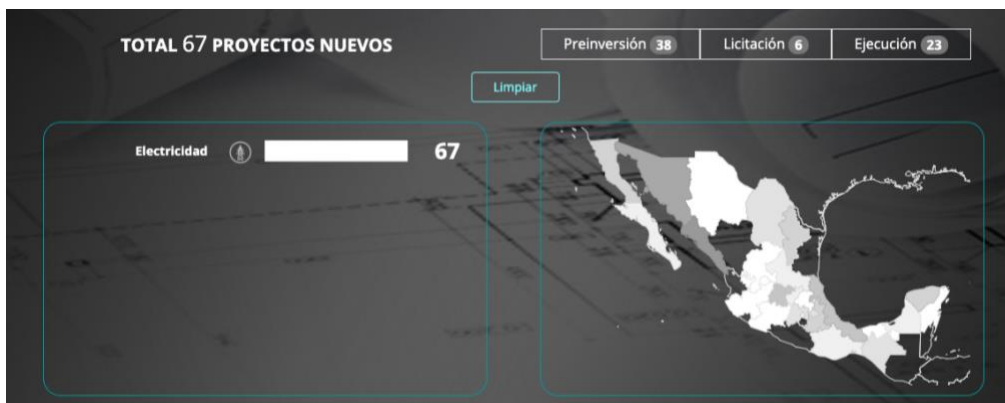
<sup>131</sup> Sánchez, Jazmín; Reyes, Ivett; Patiño, Rodrigo; Munguía, Alfonso y Deniau, Yannick; Articulación Yucatán y GeoComunes, *Expansión de proyectos de energía renovable de gran escala en la península de Yucatán*, México, GeoComunes y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 2019, p. 3.

Mapa 6



Nuevos proyectos eólicos y fotovoltaicos en operación.

Mapa 7



Como podemos observar, los proyectos de las energías renovables están en prácticamente toda la república y ellos han pasado por un proceso expansivo.

En este aspecto, no centraré mis argumentos en explicar los conflictos ambientales y sociales que genera la política extractivista, sino que explicaré el problema de la política internacional capitalista que resta soberanía al país. La frase anterior puede sonar como un cliché de panfleto político, sin embargo, la actual situación mexicana es prueba fehaciente de lo anterior.

Es importante mencionar que actualmente los tres principales sectores del extractivismo en México (minería, hidrocarburos y energía renovable) están regulados no sólo por las normas técnicas del derecho nacional, sino que también las inversiones están protegidas por los acuerdos internacionales de inversión y los tribunales internacionales de protección a la inversión (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil). En este sentido, el gobierno mexicano tiene reducido su margen de maniobra para poder controlar su política económica de estos sectores, pues el sistema internacional de inversiones prohíbe a los estados restringir o

afectar las inversiones extranjeras, en caso contrario los estados son sometidos a arbitrajes de inversión donde tendencialmente los Estados pierden frente a las empresas y son condenados a pagar cantidades exorbitantes de dinero por las afectaciones generadas a la inversión.<sup>132</sup>

El 29 de abril de 2020, el poder ejecutivo publicó el Acuerdo para garantizar la eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional<sup>133</sup>. En los considerandos de dicho acuerdo se hace una explicación numerada de las múltiples fallas que han generado las empresas eólicas y solares al Sistema Eléctrico Nacional, en ellas se detallan: interrupción del suministro eléctrico en la península de Yucatán, estímulo de oscilaciones eléctricas durante periodo de pruebas de plantas fotovoltaicas en el Noreste del país, colapso de estructuras de transmisión eléctrica en Monterrey, generación de oscilaciones electromagnéticas provenientes de las plantas solares de Tamaulipas, entre otras muchas fallas que afectan el Sistema Eléctrico Nacional. Lo anterior ha obligado al país a manejar un Esquema de Acción Remedial<sup>134</sup> para solucionar los problemas eléctricos generados por este sector y así estabilizar el Sistema Eléctrico Nacional.

Dentro del clima de crisis sanitaria y económica generado por el Covid 19, el gobierno de López Obrador tomó la decisión de paralizar el sector eólico y fotovoltaico porque según los argumentos expuestos por Acuerdo antes citado, estaban generando mayores conflictos que beneficios al país. Esta problemática se enmarca, a su vez dentro de la famosa guerra económica del petróleo. Debido a que en el mundo existe una oferta excesiva de petróleo, los precios del crudo bajaron. Para un país como México, lo anterior resulta un terrible problema porque debe guardar grandes cantidades de barriles y esto genera un alto costo. La situación resultó tan preocupante, que los analistas decían que resultaba más rentable regalar el petróleo y pagar para que fuese retirado de los almacenes que asumir los costos de su conservación.

---

<sup>132</sup> Para una profundización del tema en comento, recomiendo al lector el análisis de derechos humanos e inversión privada que recientemente publiqué con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

García Altamirano, Edgar, *La negación del ejercicio de los derechos humanos, una consecuencia de los procesos de fetichización y cosificación en el derecho (análisis del discurso de los derechos humanos y del arbitraje de inversión)*, en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, y Mylai, (coord.) *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

<sup>133</sup> Disponible en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/AcuerdosCENACE/Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad%20del%20SEN%202020%2005%2001.pdf>

<sup>134</sup> Un Esquema de acción remedial es “un esquema de protección cuyo propósito es detectar una condición particular de la red que se conoce a través de estudios, provoca una condición inusual de estrés al SEP con efectos tales como, sobrecarga, inestabilidad angular, de frecuencia o de voltaje, tomando algún tipo de acción predeterminada, como disparo de generadores, corte de carga intencional, cambio automático de topología, para contrarrestar la condición de una manera controlada.” Cruz Gutiérrez, Felipe de Jesús, *Propuesta de la operación de esquema de acción remedial por baja frecuencia en un sistema eléctrico de potencia*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2018, p. 54

En este contexto, en un artículo publicado por el diario especializado en negocios El Economista, de la autoría de Karol García y Roberto Morales<sup>135</sup> se indica que la energía que dejará de proveer el sector eólico y solar, será substituida por el sector termoeléctrico, es decir por la industria que utiliza el petróleo como fuente de energía. En este sentido, el Estado Mexicano tomó la decisión de utilizar el petróleo excedente en el autoabastecimiento de energía en vez de regalarlo, como medida emergente para regular la crisis económica derivada de la situación sanitaria y petrolera. Según la nota informativa, el paro de la industria pone en riesgo inversiones de 450 millones de dólares aportadas por empresas canadienses. En este juego político del sistema extractivo, y la política pública, la estrategia es focalizar las pérdidas sobre el sector privado extranjero (que genera pocos empleos y cuya renta sale del país) y fortalecer a la industria nacional de hidrocarburos que genera recursos públicos. Naturalmente esto resulta un golpe para la economía internacional de los países centrales europeos y norteamericanos. La situación a tomado una importancia tal, que las embajadas de Canadá, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Rumania y Suecia solicitaron una reunión inmediata con el gobierno de AMLO para solucionar dicho problema.

Por otra parte las empresas Canadienses están amenazando con llevar a México a los respectivos tribunales internacionales en caso de que no dé marcha atrás a su política de estabilidad económica.

Ante las presiones internacionales se pueden observar dos escenarios, el primero es que AMLO acepte la reactivación del sector eólico y solar, aceptando los gastos que implica la puesta en marcha de un Esquema de Acción Remedial y que además la empresa nacional PEMEX siga perdiendo y deteriorándose económicamente con los altibajos del mercado internacional, o que el gobierno se mantenga firme en su postura para tratar de atenuar los golpes de la crisis económica a través de políticas económicas públicas. El conflicto anterior se visibiliza en la pregunta (también cliché y panfletaria, pero explicativa) ¿quién paga la crisis, el sector privado o el sector público? ¿Quiénes deben asegurar sus ganancias, las empresas públicas que sostienen la economía nacional o las empresas privadas extranjeras que envían las ganancias a sus bancos respectivos? ¿El elevado nivel de vida europeo debe ser subsidiado por la miseria de América latina?

---

<sup>135</sup> García, Karol y Morales, *Roberno, Canadá y Unión Europea piden a México, reconsiderar política que discrimina a energía renovable*, México, El Economista, 15 de mayo 2020.



## 5.5 Atisvo de un panorama extractivista en México.

El sistema extravista es una herencia colonia, funciona orientado a satisfacer un mercado internacional. Es propoio de la modernidad y del sistema capitalista. El modelo extractivista se intensificó con el proceso de liberación económica que transformó el país. Comenzó en los años 80 y ha continuado hasta nuestros días. Las principales preocupaciones que existen en relación con el sistema extractivista (hidrocarburos y minerales) están relacionadas con el daño ambiental en todo el territorio, que podría ser irreversible. Asimismo, surge la preocupación por los conflictos por el territorio que han surgido entre comunidades y empresas indígenas o campesinas, principalmente porque este tipo de proyectos destruyen las economías locales acaparando grandes extenciones de territorio. Es claro que la minería y los proyectos de hidrocarburos avanzan velozmente bajo una estrategia de acumulación por despojo. Ese sistema ha sido legalizado por las ley minera de 1992 y las leyes del sector energético de 2013 y 2014. El sistema extractivista en México es un proceso de larga duración que sigue haciendo estragos hasta nuestros días. Es obvio que con la última reforma energética, los proyectos, ya sea de hidrocarburos o de electricidad, han ocupado una larga extensión del espacio nacional bajo una lógica de “industrialización” y “modernización” del país. Lamentablemente, después de haber vendido y privatizado el territorio y la producción nacional de energía, la industria privada no ayuda a la economía del país. El 9 de enero de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador declaró que la reforma energética fue un completo fracaso.<sup>136</sup>

En la exposición de mapas que hicimos, pudimos observar que el sector extractivo avanza en los términos entendidos por David Harvey, como una forma de acumulación por despojo. En los Mapas se puede apreciar que los tres sector estudiados (minería, hidrocarburos y energías renovables) tienen precencia en todo el país y tiene una proyección de expansión.

Por otra parte el hecho de que estos tres sectores estén funcionando dentro un mercado internacional con amplias inversiones extranjeras, colocan el delicado tema de la producción de energía en manos de tribunales comerciales. México ha perdido soberanía dentro del sector enrgético porque permitió la entrada del sector al libre mercado con todas las reformas neoliberales del priísmo. Ahora que es denuevo época de crisis y que se busca el desarrollo de una política keynesiana, el gobierno federal debe enfrentar a los países europeos y norteamericanos para no colapsar una profunda crisis económica.

---

<sup>136</sup> El Milenio, *Ya salvamos PEMEX: AMLO, su deuda está resuelta: Gurría*, Ciudad de México / 09.01.2020.

Es importante señalar, que incluso si el gobierno de López Obrador logra salir adelante y poner en práctica su nueva política energética petrolera (sin perjuicios en tribunales internacionales), éste aún deberá pagar la factura de los daños ecológicos y sociales que presenta el sector de los hidrocarburos. En cualquiera de los escenarios, el sistema extractivista tiene que ser superado a efecto de reducir los daños a las economías locales, el despojo del territorio de comunidades indígenas y los desastres naturales.

## CAPÍTULO 6

En el año 2013, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con el ánimo de “modernizar” el sector energético en México y de hacerlo más rentable, envió al Congreso de la Unión una propuesta de reforma a la constitución de los artículos 25, 27 y 28. Esta propuesta fue aprobada por el poder legislativo el 20 de diciembre de 2013. Este proceso tuvo como consecuencia jurídica directa la emisión de 9 leyes<sup>137</sup> y la modificación de otras 12. La reforma comprendió modificaciones regulatorias sobre el sector de los hidrocarburos y el sector eléctrico.

El tema aquí planteado ha sido abordado por diversos académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, así como representantes del Estado y del sector empresarial. Desde un punto de vista crítico tenemos las obras del jurista Jaime Fernando Cárdenas García, titulada *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*<sup>138</sup>, *La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014*<sup>139</sup>, *Reforma energética: análisis y consecuencias*<sup>140</sup>. En estos textos, el jurista plantea que la reforma constitucional atenta contra la cohesión nacional, puesto que otorga a las empresas transnacionales la oportunidad de administrar recursos que durante un siglo anterior habían sido considerados como ejes fundamentales para el desarrollo económico del país. Asimismo, el autor considera que la reforma constitucional en coordinación con el derecho internacional privado constituye un peligro para la soberanía nacional, puesto que, en caso de alguna controversia entre el Estado y una empresa, ésta deberá resolverse en un tribunal internacional y no en un tribunal nacional.

---

<sup>137</sup> Ley de la industria eléctrica; ley de la comisión federal de electricidad; Ley de órganos reguladores coordinados en materia energética; Ley de ingresos sobre hidrocarburos; Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Ley de energía geotérmica; Ley de petróleos mexicanos; Ley federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

<sup>138</sup> Cárdenas García, Jaime Fernando, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

<sup>139</sup> Cárdenas García, Jaime Fernando, “La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. 48, núm. 143, mayo-agosto de 2015.

<sup>140</sup> Cárdenas García, Jaime Fernando *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM Tirant lo Blanch, 2015.

El autor considera que los derechos fundamentales de los pueblos indígenas se verán seriamente afectados; sin embargo, no realiza un análisis minucioso de dicha problemática.

Luis Alberto Luna Gómez, en su artículo *Escalas y determinaciones en la reforma a la propiedad de los energéticos: México*,<sup>141</sup> enfatiza que la reforma energética es parte de una mutación que el país comenzó en la década de los ochentas en su transición al neoliberalismo. En este sentido, el autor señala que el gobierno mexicano abandonó la figura del estado social por la del estado empresarial. El autor apunta que esta transformación económica tiene como esencia la flexibilización del tránsito de capital internacional facilitando el dominio del territorio.

Existen otras voces que consideran que la reforma energética constituyó la medida más adecuada para poder eliminar los males que asediaban a la industria de los hidrocarburos en México, es decir la extrema burocratización de una empresa estatal como PEMEX y su carácter monopolístico que no le permitía *liberarse* en un contexto de libre mercado, como apunta la autora Isabelle Rousseau en su artículo *La renovación institucional en el sector hidrocarburos y en el desarrollo industrial: un balance de la reforma energética 2013-2014*.<sup>142</sup> Por otra parte, David Penchyna Grub, Presidente de la Comisión de Energía del Senado de la República, durante el mandato de Enrique Peña Nieto, expresó que la reforma energética era el camino a la democratización del país, ya que esta permitiría una producción de energía a un costo mucho más bajo para los usuarios y garantizaría el acceso para las personas que no contaban con dicho servicio. Esta afirmación la desarrolló con un tono académico en la obra *Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*<sup>143</sup>, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Es importante recalcar que, al respecto, diversas organizaciones de la sociedad civil como lo es el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.<sup>144</sup> y el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR México<sup>145</sup>, han publicado diversos informes que señalan el peligro que ha significado la reforma energética, ella ha instrumentado la violación a los

---

<sup>141</sup> Luna Gómez, Escalas y determinaciones en la reforma a la propiedad de los energéticos: México, *E-I@tina: Revista Electrónica De Estudios Latinoamericanos* 14.54 2016.

<sup>142</sup> Rousseau, Isabelle, *La renovación institucional en el sector hidrocarburos y en el desarrollo industrial: un balance de la reforma energética 2013-2014*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

<sup>143</sup> Oropeza García, Arturo, *Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

<sup>144</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Cartilla preventiva frente a la reforma energética*, México, enero 2017.

<sup>145</sup> FUNDAR México, *Las actividades extractivas en México*, México, Natural Resources Governance Institute, 2018.

derechos fundamentales de los pueblos indígenas en México, con la instalación de mega proyectos energéticos.

En este sentido las obras que existen sobre la reforma energética en México, estriban sobre tres áreas fundamentales: la crítica sobre el eminente carácter capitalista de la misma; las ventajas de la reforma en términos económicos para la población y el análisis con perspectiva de derechos humanos.

El análisis que nos disponemos a desarrollar buscará retomar dos aspectos de los arriba mencionados: el carácter capitalista de la reforma (con relación a los conceptos desarrollados en el primer capítulo) y el impacto de esta reforma en términos de derechos humanos. La reforma energética tiene que entenderse como la consecuencia histórica de una transición económica por la cual pasó el país desde los años ochentas y que continúa hasta nuestros días, es decir la liberalización económica.

### **6.1 Elementos constitucionales de los hidrocarburos.**

En la parte histórica de la presente investigación, mencionamos que la constitución mexicana de 1917 es un documento que surge como una respuesta a los problemas sociales del país. Durante el primer siglo de nación independiente, México se enfrentó a las potencias mundiales quienes buscaban controlar su territorio, por los bienes naturales que éste poseía y posee. Este trauma histórico hace que la constitución establezca el concepto de propiedad originaria. Este concepto jurídico determinado en el artículo 27 establece:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.<sup>146</sup>

La constitución mexicana estableció que el primer propietario del territorio y los bienes que yacen dentro, son propiedad de una ficción jurídica llamada Nación, la cual representa a la población entera, pero se manifiesta de forma concreta en las instituciones del Estado. Este órgano estatal es el único facultado para otorgar el carácter de propiedad privada de un determinado bien natural. La constitución continúa su desarrollo discursivo de la transición de la propiedad originaria en propiedad privada, en su tercer párrafo el artículo 27, el cual refiere:

---

<sup>146</sup> Diario oficial de la federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

La frase comienza por referir que la nación impondrá las modalidades que considere a la propiedad privada y que estas tendrán como guía el principio de interés público, en virtud de este el Estado tiene la obligación de regular en beneficio de la sociedad propiciando una distribución equitativa de la riqueza pública. En general cuando leemos este párrafo de la constitución, nos da la impresión de encontrarnos frente a un texto constitucional que privilegia la propiedad colectiva (de la nación) sobre la propiedad privada. Es decir que la última se subordina a la primera. Esta interpretación de la constitución es compartida por autores como David Chacón Hernández, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, y por el abogado Francisco López Bárcenas.

De igual forma se expresa que “el concepto de propiedad originaria encierra la preponderancia de la propiedad pública sobre la privada. La segunda deriva de la primera. Sólo que lo originario no nos hace referencia a lo cronológico sino a lo jerárquico”. Dado que las tierras y aguas son propiedad originaria de la nación, se entiende que todas las demás propiedades son derivadas.<sup>147</sup>

Conforme avanzamos en el actual texto constitucional, vamos a observar que el carácter social (que alguna vez fue principio rector) ha sido desdibujado del texto por la defensa de la propiedad privada. El término recurrente de “interés público” que utiliza la constitución da una apariencia de ser un principio de carácter social. Sin embargo, esta expresión funciona como un comodín conceptual que otorgará privilegio a la agenda política del momento. El profesor Martínez Morales en el segundo tomo del libro *Derecho administrativo*, analiza el concepto de interés público y refiere:

Se ha hecho referencia exclusivamente al vocablo interés, y nos damos cuenta de que existe una complejidad, la cual persistirá en todo el desarrollo del tema, pues no podemos omitir que la liga indisoluble en el concepto analizado de las palabras interés y público, lo hacen aún más dificultoso y, por supuesto, nos lleva a considerar que el

---

<sup>147</sup> Eslava Galicia, Mayra, López Bárcenas, Francisco, *El mineral o la vida: legislación y políticas en México*, México, Itaca, 2013, p. 18.

interés público no es estable en su concepción y contenido, ya que éstos varían según la época, la nación, la sociedad, la religión, la moral, la cultura que se presenten en un lugar y tiempo determinados, concepción y contenido que puede catalogarse o no dentro del mundo jurídico.<sup>148</sup>

Las reformas vinculadas al sector extractivo se han justificado con la expresión “interés público”, sin embargo, ello no representa un interés social, sino la positivización de los intereses particulares en las esferas del Estado. Este concepto lo volveremos a encontrar cuando analicemos las normatividades emanadas de la reforma constitucional.

Continuado con el tema de la propiedad de la nación. El artículo 27 constitucional indica que todos los hidrocarburos y minerales son propiedad de la nación. Esta aclaración es parte del texto original de 1917. Actualmente la redacción versa de la siguiente forma:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales (...); los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; (...).<sup>149</sup>

La constitución establece que los minerales e hidrocarburos son propiedad de la nación. En este sentido las leyes pueden imponer las modalidades que considere convenientes. En este orden de ideas, la constitución otorgar al poder ejecutivo la autoridad para administrar y regular la propiedad de dichos bienes naturales. Ella establece dos formas concretas de regular los hidrocarburos: las asignaciones y los contratos con privados. Las asignaciones y los contratos, según la carta magna, deben otorgar ingresos al Estado.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo segundo curso*, México, Oxford, 2009, p. 161.

<sup>149</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

<sup>150</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

Hemos dicho en repetidas ocasiones que el antecedente jurídico de la regulación de los hidrocarburos ha sido la actividad minera. Es interesante apuntar, que el ámbito de los hidrocarburos toma distancia en la figura de concesión, la cual ha funcionado por excelencia en el sector minero, como forma jurídica para permitir la explotación de un bien de propiedad nacional. La razón por la cual se prohíbe la concesión, en este ramo, es por el tipo de derechos y regulaciones que tiene la concesión. Uno de los autores que expuso con gran claridad la importancia y complejidad de la figura de la concesión fue el profesor Rafael Isidoro Martínez Morales, de la Facultad de Derecho de la UNAM. Martínez Morales define a la concesión de la siguiente forma: “es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.”<sup>151</sup> En la definición proporcionada por Martínez Morales, refiere que la concesión será forzosamente de interés general, al respecto en segundo tomo de su obra de Derecho administrativo refiere que el interés general es utilizado en el derecho positivo mexicano como un sinónimo de interés público, el cual –como ya expresamos– es el reflejo de los intereses institucionalizados en un determinado momento histórico y que no corresponden necesariamente a los intereses sociales.

En continuidad la concesión tiene la particularidad de que otorga derechos al concesionario, quien tiene la capacidad de disponer de los bienes concesionados. Martínez Morales explica “una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario. Entre ellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión.”<sup>152</sup> Este surgimiento tan rígido de derechos resultó poco práctico y la reforma optó por manejar dos tipos de regulaciones jurídicas para la explotación de los hidrocarburos: “los contratos” para los entes privados y las asignaciones para las empresas productivas del Estado. En las asignaciones que otorgue el Estado a sus empresas, los particulares tienen la posibilidad de participar sin ninguna restricción y bajo la modalidad de contrato mercantil. Los contratos que firma el Estado tienen la libertad contractual que se establezca en el acto jurídico con la salvedad de que establece la constitución: “En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.” Esta afirmación fue de gran importancia política, porque los sectores que se opusieron a la reforma energética consideraban que el petróleo se estaba privatizando y que otorgaría el bien natural a las empresas como se otorga a

---

<sup>151</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, México, Oxford, 2011, p. 260.

<sup>152</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, México, Oxford, 2011, p. 264.

las concesiones mineras. Sin embargo, la constitución no establece un parámetro claro sobre el contenido y alcance de los contratos, por lo que dejó un amplio margen a la ley de la materia para establecer los términos particulares. Esta normatividad es la Ley de hidrocarburos, la cual analizaremos a detalle más adelante.

Como podemos observar a nivel constitucional, se permite al sector privado que intervenga en las actividades relacionadas con la industria de los hidrocarburos: exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución, entre otras.

Otro aspecto de la reforma está vinculado a la cuestión de las áreas estratégicas, las cuales eran consideradas como áreas exclusivas del Estado en el cual los particulares no podían intervenir. En el texto anterior a la reforma de 2013, se establecía que todas las ramas de la industria ligadas a los hidrocarburos constituían un área estratégica y por lo tanto solo el Estado tenía la posibilidad de explotar y administrar dicho sector.

Hasta antes de la reforma de 2013, se consideraba que el gobierno de México desarrollaba una economía mixta, se permitía el libre mercado, pero el Estado regulaba fuertemente la economía y restringía áreas que se consideraban de una importancia tal, que sólo el Estado podía tener control de ellas. Estas áreas estratégicas hasta antes de la reforma de 2013 eran las actividades de correos; telégrafos; radiotelegrafía; comunicación vía satélite; emisión de moneda; petróleo y gas; petroquímica básica; materiales radiactivos y energía nuclear; electricidad y ferrocarriles.<sup>153</sup> Con la reforma se establece simplemente que la intervención del Estado en las áreas mencionadas no constituirá un monopolio y se regularán conforme a la constitución establezca:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, (...).<sup>154</sup>

Como podemos observar la petroquímica básica fue expulsada de las llamadas áreas estratégicas, esto quiere decir, que dicha actividad puede ejercerse de forma libre por la industria privada. Para muchos críticos el hecho de haber retirado a la petroquímica básica de

---

<sup>153</sup> Guillén, Arturo, *Balace de la privatización en México*, Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 1996, vol. 16, no 38, p. 13-36.

<sup>154</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)



su estatus de protección jurídica, vulnera la seguridad del Estado, porque es este ramo de la industria la que permite la obtención de combustibles u energéticos básicos para el funcionamiento de prácticamente cualquier actividad que implique la utilización de combustibles. En este aspecto, Jaime Cárdenas, en su libro *Crítica a la reforma energética*, refiere que, bajo el argumento de aumentar la competitividad, se expulsó a la petroquímica básica de su régimen de protección constitucional. Esto es apreciado por el autor como un debilitamiento del Estado.

Los argumentos a favor de la competitividad rechazan los monopolios en general, incluyendo a “los monopolios” de Estado y promueven la pretensión de que todos los sectores económicos deben formar parte del marco de la economía de mercado. El argumento de la competitividad olvida que todos los países del mundo cuentan con áreas estratégicas para su desarrollo económico. Un país sin sector estratégico, es decir, exclusivo en su explotación por parte del Estado, pone en riesgo las bases de una industria nacional propia y sólida que brinde empleos y promueva el mercado interno.<sup>155</sup>

Los argumentos en oposición a la postura de Jaime Cárdenas expresan que a lo largo del presente siglo México no ha desarrollado una industria con capacidad para generar los insumos requeridos para las actividades de petroquímica básica y secundaria. En general, según el artículo *Industria petroquímica en el marco de la reforma energética 2013-2014*<sup>156</sup>, de Leticia Armenta Fraire, México ha tenido que importar productos necesarios para poder desarrollar la petroquímica básica. Estas importaciones han resultado altamente deficitarias para la empresa de Petróleos Mexicanos, en este sentido, la autora sugiere que, si Pemex se deshace de dicho sector, estaría despojándose de altos costos de producción de una industria de la cual no tiene la capacidad técnica para ejercer. Leticia Armenta considera que la petroquímica básica y secundaria puede fortalecerse con inversiones internacionales dentro del territorio nacional. De acuerdo con las cifras presentadas por la autora, la industria petroquímica ha sido un lastre para la economía mexicana, al punto de desequilibrar la balanza internacional de pagos con una tendencia negativa. Al respecto, indica la autora:

En términos nacionales se observa que la exportación de petróleo ha servido al país para pagar las crecientes importaciones de petroquímicos y petrolíferos que la demanda

---

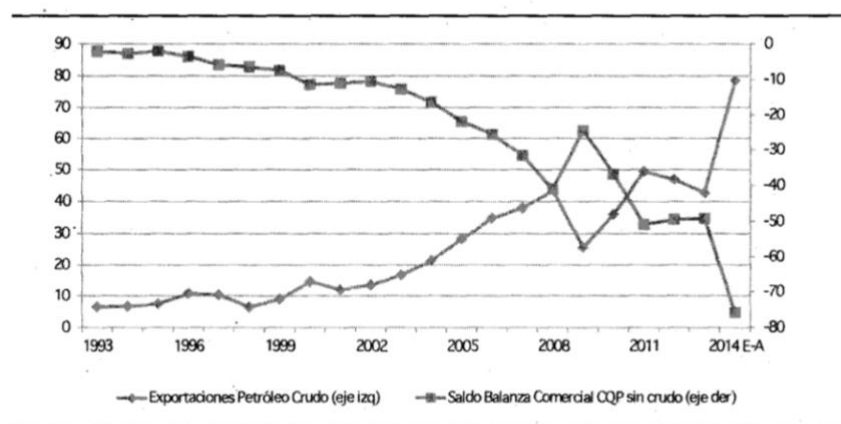
<sup>155</sup> Cárdenas García, Jaime, *Crítica de la reforma energética de 2013*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 37.

<sup>156</sup> Armenta Fraire, Leticia, *Industria petroquímica en el marco de la reforma energética 2013-2014*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.

domestica ha solicitado. Por ello, la balanza comercial del complejo químico petroquímico ha sido crecientemente deficitaria.<sup>157</sup>

Tabla 4

**Balanza comercial del CQP  
(miles de millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI con información del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía.

Otras voces críticas, dentro del área de la petroquímica básica, sugiere que el Estado ha ido abandonando poco a poco la responsabilidad constitucional con la que contaba. Esto trajo como tendencia que México disminuyera su producción petroquímica básica, inclinándose por la importación de estos derivados del petróleo. En el documento *Las actividades extractivas en México anuario 2016*, publicado por el Centro de análisis e investigación FUNDAR, se muestra el abandono que tuvo este sector desde el año 2000 hasta el año 2016. Ese abandono progresivo de dicha área sugiere un empecinamiento del Estado por abandonar sus funciones constitucionales. El documento indica:

Pemex cuenta actualmente con seis refinerías, ocho complejos petroquímicos y 10 complejos procesadores de gas. La refinería más antigua en operaciones con la que cuenta México es General Lázaro Cárdenas, en Minatitlán, Veracruz, construida en 1906; mientras que la más reciente fue construida hace 38 años, en Salina Cruz, Oaxaca. De entonces a la fecha, dos refinerías fueron cerradas, la de Poza Rica, Veracruz y la de Azcapotzalco en la Ciudad de México, ambas en 1991. Por otra parte, en 2009 se anunció la construcción de una nueva refinería, la Bicentenario, en terrenos de Hidalgo. Sin embargo, este proyecto nunca se llevó a cabo y en 2014 fue cancelado.

<sup>157</sup> Armienta Fraire, Leticia, *Industria petroquímica en el marco de la reforma energética 2013-2014*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.130-131.

Estas refinerías producen cada vez menos productos petrolíferos. De 2013 (previo a la Reforma Energética) a 2016, la producción de las refinerías ha decaído 30 %. Así, mientras que en 2013 se producían 437.3 mil barriles diarios (mbd) de gasolina, para el 2016 solo se produjeron 304.7 mbd (Sener, 2016). El 2016 ha sido históricamente el año con menor producción de petrolíferos del periodo analizado (2000-2016), siendo la refinería de Cadereyta la que más ha visto disminuida su producción.<sup>158</sup>

Resulta evidente que la reforma constitucional del sector energético constituye una continuidad histórica de la reducción del Estado protector, encaminada a un modelo de libre mercado. La reforma ha consolidado una estructura institucional de liberalización de la economía nacional y esta tiene como antecedente los gobiernos neoliberales desde el periodo presidencial de Salinas de Gortari hasta el de Peña Nieto. El actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (que tiene una ligera tendencia de izquierda) ha presentado como principal propuesta la construcción de una refinería en la zona Dos Bocas en Tabasco. Los detractores del presidente afirman que era una locura<sup>159</sup> ya que cuando se sometió a licitación el proyecto en 2019, la misma se declaró desierta. Finalmente, Pemex tuvo la asignación del proyecto. El principal argumento señalado por el gobierno federal indica, que la refinería aumentará la producción de gasolina, reduciendo la importación del sector petroquímico que tanto desequilibra la balanza internacional de pagos. Lo anterior es explicado por el gobierno de la siguiente forma:

Actualmente nuestro país importa casi 80 por ciento de los combustibles que consume. Esta dependencia energética termina por generar un mayor precio que pagan los consumidores mexicanos. El plan es producir más gasolinas en nuestro país, modernizando las seis refinerías del país y construyendo una nueva, para reducir el costo de los combustibles.

Con el objetivo de incrementar la elaboración de productos refinados de mayor valor agregado en el país, cuidar la balanza comercial e impulsar el desarrollo económico y social del sureste mexicano, el Gobierno de México impulsa la construcción de la Nueva Refinería en Dos Bocas, Tabasco, que tendrá una capacidad de 340 mil barriles por día.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> De la Fuente López, Aurora y Olivera Villa, Beatriz (coor.), *Las actividades extractivas en México anuario 2016*, México, Fundar, 2017, p.46-47.

<sup>159</sup> Jiménez, Horacio y Canchola, Alejandra, *Refinería de Dos Bocas, un capricho y locura de AMLO*, México, El Universal, 9 de mayo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/refineria-de-dos-bocas-un-capricho-y-locura-de-amlo-dicen-diputados-de-oposicion>

<sup>160</sup> Secretaría de Energía, *México requiere reforzar su seguridad energética*, <https://www.gob.mx/refineriadobocas>

La propuesta que hace el gobierno federal, no resulta descabellada puesto que México ha desarrollado una dependencia del comercio exterior para desarrollar la industria petroquímica. Y en esto coinciden los defensores y detractores de la reforma. Si bien el gobierno federal ha decidido iniciar un proyecto de infraestructura para fortalecer dicho sector, el mismo se encuentra regulado por las leyes del libre mercado (gracias ala reforma de 2013), por lo cual la industria privada tiene la oportunidad de incrustarse en dicho sector, pero la industria privada no ha tenido la intención de desarrollar dicho sector dentro del país. A continuación, mostramos una tabla desarrollada por el Centro de análisis e investigación FUNDAR que muestra la historia del abandono de las refinerías en México<sup>161</sup>, lo cual da visión más amplia del sector en comento:

Tabla 5

Refinerías de Pemex en el país

Nombre	Municipio	Entidad	Inauguración	Cierre
Gral. Lázaro Cárdenas	Minatitlán	Veracruz	1906	-
Francisco I. Madero	Ciudad Madero	Tamaulipas	1914	-
Poza Rica	Poza Rica	Veracruz	1940	1991
18 de Marzo	Azcapotzalco	Ciudad de México	1946	1991
Ing. Antonio M. Amor	Salamanca	Guanajuato	1950	-
Miguel Hidalgo	Tula	Hidalgo	1976	-
Ing. Héctor R. Lara Sosa	Cadereyta	Nuevo León	1979	-
Ing. Antonio Dovalí Jaime	Salina Cruz	Oaxaca	1979	-

La consecución de la tabla muestra muy claramente que, desde el periodo de la década de los setenta del siglo pasado, el gobierno no ha impulsado el desarrollo del sector de la petroquímica. Asimismo, el proceso neoliberal por el que pasó México durante la década de 1980 y 1990, orientó las actividades económicas sobre el sector primario y desalentó o desarticuló las actividades del sector secundario. Estas carencias muestran de forma más precisa la división de una economía mundial que implica la jerarquización de tareas profesionales. Los grados más altos de especialización y el capital más alto están reservados para los países centrales. Por ello México decidió abandonar el sector petroquímico y éste ha sido importado directamente de Estados Unidos. México concentró sus esfuerzos en la

<sup>161</sup> De la Fuente López, Aurora y Olivera Villa, Beatriz (coor.), *Las actividades extractivas en México anuario 2016*, México, Fundar, 2017, p.46-47.

actividad primaria de exploración y extracción alineando sus políticas públicas a un diseño internacional de la economía mundo.

Continuando con nuestro análisis constitucional, un aspecto que, en oposición al sector petroquímico, se vio reforzado fue el ámbito de los institutos reguladores. En este sentido, la constitución en su artículo 28, reconoció dos institutos denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE), bajo la categoría de Órganos Reguladores Coordinados en materia de energía. En realidad, la Constitución no establece de forma clara cuales serán las atribuciones de las Comisiones creadas. Según una interpretación del especialista Guillermo Zúñiga Martínez, estos organismos fueron dotados de rango constitucional para dar certeza a los inversionistas, de que el nuevo sistema de administración del sector energético sería perdurable y funcionaría con reglas claras.

Con miras a aplicar los principios rectores de un Estado regulador, los referidos órganos se especializan en hacer frente a las fallas de un mercado tan complejo y profundo como es el energético. De igual forma era necesario garantizar que éstos no respondan a los intereses de fuerzas políticas, sino por el contrario, que generen un ambiente estable y de sana competencia entre los actores del mercado, dirigido exclusivamente por criterios técnicos.<sup>162</sup>

La Constitución dentro de su texto general, es decir dentro de los 136 artículos que la componen, no especifica las facultades de estos órganos reguladores, su rango constitucional es una garantía que el gobierno de Peña Nieto estableció para que el dinamismo de los decretos presidenciales (fuera del proceso legislativo tradicional) derrumbaren la estructura dotada por la reforma energética. Para los defensores de la reforma, como Guillermo Zúñiga, la fortaleza jurídica que tienen estos órganos es un acierto que resuelve los problemas de la burocratización y corrupción del antiguo régimen.

Los detractores señalan que la reforma constitucional se aprobó con una suerte de astucia o trampa jurídica, porque en realidad los aspectos más espinosos y cruciales de las funciones de estos órganos y su mediación con las empresas privadas se establecieron en los artículos transitorios de la reforma. Artículos que son válidos de forma temporal mientras se implementa la reforma en lo concreto.

El último aspecto que analizaremos en este apartado, es la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Este fondo es un fideicomiso administrado

---

<sup>162</sup> Zúñiga Martínez, Guillermo, *Nuevo modelo energético, las fallas de mercado como principio básico de legitimación regulatoria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.85.

por el Banco de México. El fideicomiso es un tipo de contrato administrativo. Al respecto Martínez Morales señala:

Mediante el fideicomiso, una persona denominada fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

(...).

Por lo que respecta a su naturaleza jurídica, en la actualidad se sostiene que es un negocio jurídico, sin existir acuerdo unánime respecto de su esencia. La legislación mexicana tiende a conferirle, inequívocamente, el carácter de un contrato mediante el cual el fideicomitente transfiere al fiduciario parte de su patrimonio, con el propósito de que éste realice un fin lícito, el que en ocasiones consiste en beneficiar a un fideicomisario.<sup>163</sup>

En este sentido, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, por mandato constitucional, almacena los ingresos derivados de los contratos y asignaciones en materia petrolera. Atendiendo a la explicación hecha por Martínez Morales, la Secretaría de Energía (SENER) y los organismos especializados en la materia, deberán transmitir al Banco de México (institución que tiene independencia y autonomía con relación al poder ejecutivo) los ingresos petroleros para que sean administrados y distribuidos por este. La SENER y órganos especializados que reciban ingresos se convierten en los fideicomitentes constitucionales. El Banco de México se convierte en el fiduciario constitucional. Lo que resulta poco claro y se vuelve un bemol dentro de la reforma, es quién se constituye como fideicomisario, es decir el beneficiario de estos ingresos.

Históricamente el Banco de México, desde que adquirió autonomía e independencia del poder presidencial en 1993, se considera una institución confiable y certera. Si bien los gobiernos neoliberales –que hemos mencionado– han desatado consecuencias desastrosas para la vida económica del país, el Banco de México ha logrado reducir la inflación del país. Su éxito se debe sin duda a la gobernanza autónoma e independiente de los presidentes. Un acierto de la reforma en este sentido es el hecho de incorporar al Banco de México como administrador de la riqueza.

---

<sup>163</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, México, Oxford, 2011, p. 125-126.

Basta recordar el sexenio de López Portillo<sup>164</sup>, el cual fue marcado por recibir grandes cantidades de ingresos petroleros, pero que los mismos fueron dilapidados en el despilfarro corporativista y trayendo consigo las crisis más fuertes del país y su obligada transformación al sistema liberal por presiones internacionales. El sexenio de López Portillo enseñó al pueblo de México lo desastroso que puede resultar la corrupción y desvíos de fondos. Es por ello que se considera positivo el hecho de que el Banco de México intervenga en la administración de los ingresos petroleros. Se considera una forma de reducir la corrupción y desvío de fondos ejercidos históricamente por el poder ejecutivo de la nación.

Por su lado, la creación del Fondo Mexicano del Petroleo (FOMEX) es otra innovación de peso, cuya figura en parte se retomó de Noruega; debe alentar un cambio profundo en la administración de la renta petroera en aras de convertir un recurso no renovable en fuente de riqueza renovable. ¡No es un problema menor! Organismo receptor de la renta, tendrá a bien transferir los recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación hasta por el 4.7% del PIB después de pagar el costo de los contratos petroleros. El restante irá a diversos fondos; uno de ellos será dedicado al ahorro a largo plazo (hasta el 3% del PIB). Su meta consiste a diversificar los fondos y evitar concentrar el uso de la renta hacia el gasto corriente.

Este nuevo arreglo –muy simplificado en su presentación– está ordenado en torno a tres principios transversales de buen gobierno. El primero es el principio de coordinación de las entidades para evitar el traslape de funciones. La transparencia y la supervisión son los dos otros principios; los reformistas han sido particularmente atentos a ellos, conscientes de que puede ser un punto de conflicto con las compañías extranjeras. La participación de diversas entidades en el proceso de licitación, las cláusulas de transparencia en los contratos, el despliegue completo de todos los pagos asociados a los contratos de O&G así como las auditorías externas para supervisar el costo de

---

<sup>164</sup> Como ejemplo del desastre de la corrupción de López Portillo, situación que explicamos a grandes rasgos en el capítulo cuarto de esta investigación retomamos una frase de la periodista Mireya Cuellar, quien describe el sexenio en comentario de la siguiente forma: El juicio de la historia lo alcanzó demasiado pronto. Los caprichos personales y familiares convertidos en actos de gobierno, la corrupción y el despilfarro, motivo de murmuraciones cuando aún despachaba en Los Pinos, le estallaron apenas traspuso la puerta. (...) El de López Portillo fue un sexenio marcado por la *petrolización* de la economía -se supone que el hidrocarburo nos iba a sacar de pobres-, la crisis de la deuda, la estatización bancaria, la reforma política y la reunión Norte-Sur de jefes de Estado, efectuada en Cancún. Cuellar, Mireya, *Corrupción, frivolidad y despilfarro, ejes del sexenio lopezportillista*, México, La jornada, 18 de febrero 2004.

recuperación son muestra de este cuidado para proporcionar confianza en los posibles inversionistas.<sup>165</sup>

En la cita anterior, Isabelle Rousseau califica positivamente el nuevo régimen de la reforma energética. Considera que la rendición de cuentas es uno de los puntos fuertes en relación a la administración. Por estas razones, el fondo petrolero, en coordinación con los supuestos mecanismos de rendición de cuentas, es considerado como la solución a los problemas de corrupción dentro del sector de los hidrocarburos.

En oposición al punto de vista de Isabelle Rousseau, las organizaciones de la sociedad civil consideran que una de las problemáticas más fuertes que trasca la reforma energética, es precisamente la cuestión del acceso a la información. Dentro del documento *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*, publicado por la organización Natural Resource Governance Institute, se especifica que dentro de las leyes secundarias (emanadas de la reforma constitucional) se establece que la naturaleza jurídica de los contratos, de las asignaciones, de las empresas del Estado y del fondo petrolero se transformó de público en privado. Este cambio de naturaleza jurídica, permite ocultar información de diversos proyectos del sector energético:

Durante este proceso, se introdujeron varias medidas que suponen candados y retrocesos al acceso a la información sobre el sector hidrocarburos. Entre ellos, se estableció que las disposiciones aplicables a los fideicomisos públicos no aplican al Fondo Mexicano del Petróleo y los criterios que establecen para la toma de decisiones sobre la información reservada por el fondo son muy amplios, lo que deja lugar a la discrecionalidad; algo similar ocurre en el caso de Pemex, en el que el Consejo de Administración puede reservar información empresarial, económica e industrial, igualmente los criterios para su definición son amplios; también en el caso de esta empresa pública, se deja abierta la puerta, aunque actualmente no se está aplicando, a la opacidad en los contratos, al establecer su naturaleza privada, por lo que les aplica la legislación mercantil o común y no la relativa a la administración pública.<sup>166</sup>

Desde una interpretación jurídica, considero que la reforma energética desde la redacción constitucional, sin tomar en cuenta los artículos transitorios, no establece restricciones de acceso a la información. El verdadero conflicto con la cuestión de rendición de cuentas sobre

---

<sup>165</sup> Rousseau, Isabelle, *La renovación institucional en el sector hidrocarburos y en el desarrollo industrial: un balance de la reforma energética 2013-2014*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

<sup>166</sup> Castillo, Mariana et al., *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*, México, Natural Resource Governance Institute, 2017, p. 25.



el nuevo régimen que incluyen contratos, asignaciones, empresas del Estado, fondo petrolero y órganos especializados, se encuentra dentro de las leyes que emanaron de la constitución. Mi opinión sobre la afectación al derecho fundamental de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, se inclina sobre la falta de rendición de cuentas. En la tercera sección del presente análisis estudiará casos concretos donde podremos apreciar el problema de la opacidad en el nuevo régimen energético.

## **6.2 Cambios constitucionales en el sector eléctrico.**

Las modificaciones que sufre la constitución en relación al sector eléctrico, no son amplias en extensión, pero sí por demás relevante. Explicando las reformas que tocan al sector de los hidrocarburos, ya hemos señalado determinados aspectos en el que coinciden. Es el caso de la Comisión Reguladora de Energía, la cual se considera como un órgano regulador del sector eléctrico.

Las reformas del sector eléctrico son muy concretas y establece lo siguiente:

- En el artículo 25 constitucional se señala que, tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, el Estado es el único facultado para realizar dichas actividades.
- El artículo 27 constitucional indica reitera que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares.
- El artículo 27 autoriza a que los particulares participen en las demás actividades de la industria eléctrica. En este sentido, se eliminó la prohibición de los particulares para desempeñarse en la industria de la producción de energía eléctrica.

La reforma del sector eléctrico es ligeramente menos radical que la implementada en el sector de los hidrocarburos. En el caso de los hidrocarburos, los particulares tienen toda la libertad de participar en la distribución (mediante ductos y otros medios) de hidrocarburos. En oposición, la distribución de la electricidad y la planeación de la misma es facultad exclusiva del Estado, quien asume todos los costos.

De cualquier forma, la reforma en materia eléctrica deja un margen de acción a la industria privada. Si el Estado lo requiere, tiene la libertad contractual para solicitar a privados que realicen alguna actividad que requiera el gobierno dentro de su esfera de acción.

El sector de la industria nuclear se reservó de manera exclusiva a la actividad estatal, el texto constitucional lo señala de la siguiente forma:

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.<sup>167</sup>

En este sentido, aunque la producción de electricidad se liberalizó, el sector nuclear quedó fuera de la jugada. Se puede afirmar que el aspecto positivo de la reforma eléctrica radicó en una orientación para favorecer la proliferación de las fuentes de energía renovables como las plantas eólicas y solares. El gobierno federal, emitió un documento explicativo de la reforma energética en el que señaló lo siguiente en relación al sector eléctrico:

En materia de generación y comercialización de energía eléctrica, la reforma constitucional permite la apertura a la inversión privada. La participación de particulares, junto con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en la generación de energía eléctrica permite que la instalación de nuevas centrales se lleve a cabo de forma más flexible. CFE podrá construir nuevas plantas, modernizar la base de generación e incrementar su competitividad, mientras los particulares podrán instalar nuevas plantas para vender su energía al Mercado Eléctrico Mayorista, a suministradores o usuarios calificados.

De forma concreta lo que observamos es la liberalización de la generación de energía eléctrica en el país. Aunque el sector no se abrió al libre mercado en lo concerniente a la distribución y transmisión de electricidad, se observa un proceso de larga duración que va desarticulando la industria estatal.

Históricamente el Estado había contado con dos empresas del gobierno que brindaban el servicio eléctrico en el país la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. La Comisión Federal de Electricidad fue creada por el presidente Lázaro Cárdenas mediante decreto presidencial<sup>168</sup> de fecha 30 de diciembre de 1936. La Compañía de

---

<sup>167</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

<sup>168</sup> Diario oficial de la federación, Decreto por el que se emite la ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, 1936, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4552481&fecha=24/08/1937&cod\\_diario=194609](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4552481&fecha=24/08/1937&cod_diario=194609)

Luz y Fuerza del Centro fue creada por decreto de presidencial<sup>169</sup> de Carlos Salinas de Gortari en febrero de 1994. Sin embargo, mediante un decreto presidencial<sup>170</sup> de fecha 11 de octubre de 2009 Felipe Calderón ordenó la extinción de dicha empresa. El embate que sufrió el sector eléctrico nacional por Felipe Calderón emuló el fenómeno observado con el sector de la petroquímica. Se observa una tendencia por desarticular la industria nacional de producción de electricidad y que culmina con la apertura al libre mercado.

Mencionábamos líneas arriba, que consideramos positiva la proliferación de las energías renovables. La reducción de emisiones de carbono es un compromiso internacional que toca las esferas de los derechos fundamentales. Sin embargo, el sector de las empresas eólicas y solares está generando conflictos sociales en distintas partes del país. Explicamos de forma muy somera en la introducción a la problemática del sector eléctrico (al final del Capítulo 5) que la expansión de esta industria no está beneficiando a las poblaciones locales donde se instala. Por el contrario, estas industrias generan un clima violencia en los lugares donde se instalan. Este tema lo abordaremos a detalle en la tercera sección de la presente investigación.

### **6.3 Temas selectos de las leyes suplementarias.**

La reforma energética –desde sus leyes, reglamentos, manuales, sub-manuales, normas, circulares y demás disposiciones aplicables– es por demás complicada. El nuevo régimen toca temas de carácter sumamente, técnico y especializado en temas de ingeniería petrolera, geofísica, contratos mercantiles internacionales, finanzas públicas, economía internacional, mercados y precios internacionales, entres muchos otros temas. Tratar de explicar todas las minucias que la reforma energética implica en sus distintas variantes requiere de una biblioteca entera. Para las personas que quieran especializarse en el ejercicio del derecho energético, recomiendo la obra GPS Energía de Alfredo Arellana Moyao. Para las personas que quieran conocer las implicaciones de la reforma energética con perspectiva de derecho humanos, recomiendo los distintos informes y análisis publicados por organizaciones de la sociedad civil. Desde mi práctica como abogado especializado en los derechos humanos recomiendo los textos de GeoComunes, Funda Centro de Análisis e Investigación A.C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro

---

<sup>169</sup> Diario oficial de la federación, *Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro*, 1994, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4667745&fecha=09/02/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4667745&fecha=09/02/1994)

<sup>170</sup> Diario oficial de la federación, *Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro*. 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n237.pdf>

Juárez, etcétera. Estas son algunas de las organizaciones que se han especializado en estudiar las afectaciones que esta reforma ha generado.

En lo que corresponde a este proyecto de investigación, me interesa explicar 4 temas selectos que considero de suma importancia para comprender el impacto de la reforma (en su despliegado jurídico) en términos de derechos humanos y bienestar social: Contratos en materia energética, reconocimiento de una jurisdicción internacional, preferencia sobre el territorio y Evaluaciones de impacto social.

### **6.3.1 Contratos y cambio de régimen público a privado.**

Jaime Cárdenas en el texto *La reforma energética y la transformación del derecho público*, señala que México ha cambiado el sentido del derecho público en la transformación que ha sufrido ha desarticulado lo público en privado. En la introducción de su texto explica:

Tradicionalmente, el derecho público ha sido concebido en contraposición con el derecho privado —desde una postura dualista— como la parte del ordenamiento que permite normar las relaciones de subordinación y supraordenación entre el Estado y los particulares, y en donde las relaciones con los órganos del Estado entre sí pueden ser de subordinación, supraordenación o coordinación. Por el contrario, el derecho privado se ha encargado de las relaciones de los particulares entre sí, de sus derechos reales, sucesiones, obligaciones, contratos y convenios. Esta distinción más allá de su crítica es de larga data y fue desarrollada por autores como Rudolf von Jhering, Georg Jellinek, entre muchos otros. Un elemento distintivo del derecho público es que las relaciones dentro de las partes no se definen por el principio de la autonomía de la voluntad, lo que es propio del derecho privado, sino por el principio de imperio —mandatos obligatorios de la autoridad a los particulares o a otras autoridades, fundamentalmente a través de la ley—. <sup>171</sup>

En esta breve explicación, el derecho público se rige bajo principios morales establecidos por la norma suprema. En una consecución lógica estos deben seguirse en su despliegado jurídico de normas secundarias. Todo esto de acuerdo a la tradición jurídica clásica de autores como Hans Kelsen o Michael Hart. En este sentido, el derecho privado es regulado por la norma suprema. El derecho constitucional fija estos límites. En la actualidad, el derecho privado

---

<sup>171</sup> Cárdenas, Jaime, *La reforma energética y la transformación del derecho público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

despoja al público de su esfera aplicación y la reforma energética es un perfecto ejemplo de este fenómeno.

En el apartado anterior, introducimos la cita textual del artículo 27 constitucional en el cual se especifica que la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos es imprescriptible e inalienable. Por definición, inalienable<sup>172</sup> se dice de una cosa que no se puede enajenar. La enajenación<sup>173</sup> es la referencia directa a la venta, o cesión de la propiedad. También, cuando hicimos referencia de la figura ejidal establecida por el congreso constitucional de 1917, mencionamos que la propiedad social tuvo la protección constitucional que la declaró inalienable. Bajo este régimen constitucional, las parcelas comunales o ejidales no se podían vender o ceder bajo regímenes del derecho mercantil. En el caso petrolero, después de la reforma de 2013, la expresión inalienable quedó simplemente plasmada en la constitución como un elemento demagógico del priismo.

Calificamos de demagógica y retórica la expresión constitucional, porque las leyes específicas en la materia transformaron el derecho público de los hidrocarburos en un régimen completamente privado en el cual los hidrocarburos funcionan en regímenes mercantiles alienables. La Ley de los hidrocarburos estableció 4 tipos de contrataciones en relación a la extracción, de las cuales 2 respetan el régimen inalienable y dos lo contravienen. Estas fórmulas jurídicas son las siguientes: contrato de utilidad compartida, contrato de servicios, contrato de producción compartida y licencia. Los contratos que respetan la inalienabilidad de los hidrocarburos son los contratos obra determinada y los contratos de utilidad compartida ya que en ellos la propiedad del bien natural lo conserva el Estado. Los contratos que contravienen el principio jurídico son los contratos de producción compartida y la figura de licencia.

Estas cuatro figuras contractuales las encontramos legisladas en el artículo 18 de la Ley de hidrocarburos:

Artículo 18.- La Secretaría de Energía establecerá el modelo de contratación correspondiente para cada Área Contractual que se licite o se adjudique en términos de la presente Ley, para lo cual podrá elegir, entre otros, los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia.<sup>174</sup>

Como se observa con claridad, la ley establece estas cuatro figuras, sin restringir la posibilidad de incorporar otras que así convengan. Asimismo, establece que la naturaleza de

---

<sup>172</sup>Diccionario de la Real Academia de la lengua española, edición en línea, 2019. <https://dle.rae.es/inalienable>

<sup>173</sup> Diccionario de la Real Academia de la lengua española, edición en línea, 2019. <https://dle.rae.es/enajenar>

<sup>174</sup> Diario oficial de la federación, Ley de Hidrocarburos, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

estas contrataciones será de carácter mercantil, señalando la supletoriedad de la normatividad privada. El artículo que establece lo anterior es el vigésimo segundo:

Artículo 22.- Los Contratos para la Exploración y Extracción se regularán por lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento. **Para los efectos de su ejecución será aplicable, supletoriamente** y en lo que no se oponga a la presente Ley y su Reglamento, **la legislación mercantil** y el derecho común.<sup>175</sup>

Antes de la reforma los contratos eran considerados de carácter publicista, en los cuales la ley mercantil no era suplementaria por atender a una naturaleza diferente. En este sentido, el derecho social se ha ido desvaneciendo y ha sido absorbido por el derecho privado. Es el fenómeno de la totalización del sistema capitalista del que hablaba Lukács o Henri Lefebvre (ver capítulo 2). Continuando con el análisis contractual, la ley que rige las contraprestaciones de los contratos en favor de los privados es la Ley de ingresos sobre hidrocarburos. Así en el apartado B, fracción segunda del artículo 12, se señala:

Artículo 12.- Los Contratos de **producción compartida** establecerán las siguientes Contraprestaciones:

**II. A favor del Contratista:**

**b) Una Contraprestación que será el remanente de la Utilidad Operativa (...).**<sup>176</sup>

En este sentido la particularidad que tienen este tipo de contratos es que las empresas tienen a su favor una parte de la utilidad operativa. En concreto, la utilidad operativa de un contrato de extracción es el hidrocarburo que se obtiene. Ergo, el hidrocarburo es alienable, es decir, no se cumple con el principio constitucional.

La figura de licencia se encuentra regulada por el artículo sexto de la Ley de ingresos sobre hidrocarburos:

**Artículo 6.-** Los Contratos de licencia establecerán las siguientes Contraprestaciones:

**B.** A favor del Contratista, la transmisión onerosa de los Hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, (...).<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de Hidrocarburos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

<sup>176</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de ingresos sobre hidrocarburos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

<sup>177</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de ingresos sobre hidrocarburos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

La licencia es una figura que da el permiso de explotación por completo al particular y le permite obtener al cien por ciento el bien natural que extrae. Esta figura es definida por Martínez Morales de la siguiente forma:

Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la licencia de manejo vehicular.<sup>178</sup>

La figura de licencia, es comparada en la doctrina del derecho administrativo con la figura de la concesión porque ofrece las mismas ventajas de explotación. Como mencionamos en una cita textual de la constitución, en el sector de los hidrocarburos se prohibió la concesión. Sobre la similitud que existe entre la concesión y la licencia el especialista en derecho administrativo, Martínez Morales, refiere:

A partir de la naturaleza misma de la concesión, en la que todavía existe discrepancia acerca de si es contrato, acto mixto o discrecional, en tanto que los conceptos descritos son actos administrativos unilaterales, encontramos la primera de las diferencias.

Por otro lado, las autorizaciones, los permisos y las licencias exigen requisitos evidentemente más fáciles de cubrir que la concesión.<sup>179</sup>

Martínez Morales refiere dos diferencias, y nos dice que la concesión está regulada a la manera de un contrato, mientras que la licencia la identifica como un acto administrativo unilateral de la autoridad. Este curso de derecho administrativo fue publicado cuatro años previos a la reforma de 2013. Sin embargo, con la nueva reglamentación la figura de licencia pasó a ser regulada como una figura contractual. Al punto de que el artículo sexto de la Ley de ingresos sobre hidrocarburos utiliza el apelativo “contrato de licencia”. El segundo aspecto que señala Martínez Morales como diferencia es que las licencias son figuras normativas que exigen menores requisitos que las concesiones. Por ende, resulta evidente que el hablar de inalienabilidad de la propiedad de los hidrocarburos, resultó una figura demagógica. La prohibición de las concesiones en el sector de los hidrocarburos también funcionó como un simple juego de palabras para evitar el descontento social. Las leyes secundarias terminaron el proceso privatizador que la constitución comenzó.

Para el caso de la industria eléctrica, en razón de que la producción de energía fue liberalizada desde la constitución, el establecimiento de plantas generadoras de energía no

---

<sup>178</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, México, Oxford, 2011, p. 275.

<sup>179</sup> Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo primer curso, México, Oxford, 2011, p. 275.

requirió de un régimen particular de contratos establecidos por la ley y se remite directamente a la ley mercantil. En este sentido, el artículo cuarto de la Ley de la industria eléctrica señala:

Artículo 4.- El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.<sup>180</sup>

En este artículo se refleja aún la preponderancia del Estado por controlar el sector eléctrico, puesto que, aunque la producción de energía atiende a un régimen de libre mercado, la transmisión y suministro de energía aun se encuentran bajo un régimen público estatista.

### 6.3.2. Arbitraje internacional.

Otro aspecto que nos parece de primera importancia y que las organizaciones de la sociedad civil no han explorado con la profundidad que merece el tema, es la jurisdicción internacional de los arbitrajes de inversión. La reforma energética en sus leyes secundarias remite a la solución conflictos del sector energético a través de mecanismos internacionales. Para los autores más nacionalistas como Jaime Cárdenas, el reconocimiento de una jurisdicción internacional resta soberanía al país. Más allá del argumento nacionalista, lo cierto es que este tipo de mecanismos no toma en consideración las afectaciones que los sectores industriales pueden generar en términos ambientales y de derechos humanos.<sup>181</sup>

En concreto la ley de hidrocarburos en su artículo vigésimo primero, establece:

**Artículo 21.-** Tratándose de controversias referidas a los Contratos para la Exploración y Extracción, con excepción de lo mencionado en el artículo anterior, se podrán prever mecanismos alternativos para su solución, incluyendo acuerdos arbitrales en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio y los tratados internacionales en materia de arbitraje y solución de controversias de los que México sea parte.<sup>182</sup>

El primer párrafo del artículo 21 reconoce la jurisdicción de los arbitrajes internacionales de inversión. También hace referencia al título cuarto del libro quinto del

---

<sup>180</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de la industria eléctrica*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

<sup>181</sup> Un ejemplo de lo desastroso y tendenciosos que son estos tribunales, ha sido el conflicto por el agua en Bolivia. El sector de suministro de agua fue privatizado por entero y la población general no contaba con los recursos suficientes para pagar dicho suministro, y ello culminó en la famosa guerra por el agua. Debido a las protestas por la falta de acceso al derecho al agua, el gobierno rescindió los contratos con la empresa que suministraba dicho servicio. La empresa acudió a un arbitraje internacional de inversión, donde venció al Estado boliviano, puesto que el tribunal no sometió a estudio todo el daño social que generó la industria en el país.

<sup>182</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de Hidrocarburos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)



Código de Comercio. Al respecto se puede mencionar que la incorporación de los arbitrajes comerciales dentro de la legislación mexicana, comenzó después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En dicho documento en el artículo 2022, los tres países (México, Estados Unidos y Canadá) reconocieron los arbitrajes internacionales de inversión como una forma de resolver conflictos entre los Estados y las empresas. Esta práctica jurídica se trato de instaurar dentro de la legislación interna con arbitrajes nacionales, por ello en el Código de Comercio mexicano se instauró dicho mecanismo a través de una reforma hecha en 1993 (después de la firma del tratado de libre comercio). Sin embargo, tendencialmente (y de acuerdo a la normativa internacional) las empresas pueden renunciar a los mecanismos internos de solución de controversias para someterse a la legislación internacional.

Por su parte la Ley de Petróleos Mexicanos, en su artículo 115, establece:

Artículo 115.- Las controversias nacionales en que sean parte Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Sin perjuicio de lo anterior, Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias podrán pactar medios alternativos de solución de controversias, cláusulas o compromisos arbitrales, en términos de la legislación mercantil aplicable y los tratados internacionales de los que México sea parte.

Tratándose de actos jurídicos o contratos que surtan sus efectos o se ejecuten fuera del territorio nacional, Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias podrán convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.<sup>183</sup>

De la misma forma que en la ley de hidrocarburos, se reconoce el arbitraje internacional de inversión (reconocido en tratados internacionales) como una jurisdicción aplicable para la solución de controversias. Por otra parte, la misma formulación de reconocimiento de jurisdicción internacional se establece en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual establece en su artículo 118, lo siguiente:

---

<sup>183</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de Petróleos Mexicanos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf)

Artículo 118.- Las controversias nacionales en que sean parte la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias podrán pactar medios alternativos de solución de controversias, cláusulas o compromisos arbitrales, en términos de la legislación mercantil aplicable y los tratados internacionales de los que México sea parte.

Tratándose de actos jurídicos o contratos que surtan sus efectos o se ejecuten fuera del territorio nacional, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias podrán convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.<sup>184</sup>

Los dos artículos de la ley de PEMEX y de la CFE, ambas empresas productivas del Estado, establecen no solo el reconocimiento del arbitraje como una forma de defensa de las empresas privadas frente a las acciones del Estado, sino también como una forma de defensa de ellas frente a Estados extranjeros. Esa minucia resulta importante, porque dicho mecanismo ha sido utilizado para debilitar al Estado mexicano, al menos, con la reforma las empresas del Estado también tienen la posibilidad de accionar dicho mecanismo.

El estudio de temas selectos de la reforma energética la comenzamos por las problemáticas de los contratos del sector energético, al respecto es importante subrayar que los artículos que establecen la jurisdicción internacional, señalan su aplicación para resolver problemas derivados de los contratos que firman las instituciones mexicanas con empresas privadas, por ello el tema de contratos y de arbitraje se concatenan.

Desde hace algunos años, estudio el sistema internacional de inversión, porque lo considero nocivo para el desarrollo de las economías periféricas, en particular de América latina. Al respecto remito al artículo que publiqué con el Instituto de Investigaciones Jurídicas *La negación del ejercicio de los derechos humanos, una consecuencia de los procesos de fetichización y cosificación en el derecho (análisis del discurso de los derechos humanos y del*

---

<sup>184</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf)

arbitraje de inversión)<sup>185</sup>. Asimismo, dentro del acervo de la Biblioteca central de la UNAM se puede encontrar otro trabajo de investigación de mi autoría titulado *El derecho internacional de inversiones como una forma de negación al ejercicio de los derechos humanos*<sup>186</sup>, en el que expongo las implicaciones del sistema internacional de inversión en el derecho mexicano con una perspectiva de derechos humanos.

Ahora expongo, de una forma sucinta las razones por las cuales considero nocivo, la incorporación de dicha jurisdicción internacional al sector energético.

La gran preocupación que existe hoy en día es que una gran parte de las controversias iniciadas en estos mecanismos de arbitraje involucran no sólo cuestiones meramente de inversión, sino que involucran actividades relacionadas con servicios públicos como agua, electricidad, actividades extractivas como la industria minera, petrolera, gasera, etcétera. Los sectores en los que se involucran todas estas compañías están vinculados con el bienestar social, el medio ambiente, la salud pública, e inclusive la seguridad nacional. Es sumamente irresponsable que situaciones que combinan diferentes aristas de carácter social y que involucran a todo un Estado se resuelvan en tribunales cuasi-privados. No conforme con esto, dichos tribunales se han caracterizado por la falta de transparencia y rendición de cuentas. El documento *Challenging Corporate Investor Rule* del *Institute for Policy Studies* expresa que el sistema de arbitraje no es un mecanismo apropiado para resolver disputas inversionista-Estado, debido a que este sistema no fue diseñado para proveer rendición de cuentas, transparencia o participación ciudadana. De hecho, este sistema fue intencionalmente diseñado para ocultar las audiencias del ojo público.<sup>187</sup> Por este argumento, como mencionamos en capítulos anteriores, es que consideramos que la *lex mercatoria* es totalizante, pues abarca un sin fin de rubros públicos que repercuten en diversos sectores las poblaciones.

El arbitraje de inversión es parte de la *lex mercatoria* y de los llamados “Métodos Alternativos de Solución de Controversias” conocidos por sus siglas en inglés como ADR<sup>188</sup>. Según la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

---

<sup>185</sup> García Altamirano, Edgar, *La negación del ejercicio de los derechos humanos, una consecuencia de los procesos de fetichización y cosificación en el derecho (análisis del discurso de los derechos humanos y del arbitraje de inversión)*, en Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, y Mylai (coors), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

<sup>186</sup> García Altamirano, Edgar, *El derecho internacional de inversiones como una forma de negación al ejercicio de los derechos humanos*, México, UNAM, 2016.

<sup>187</sup> Anderson, Sarah and Grusky Sara, *Challenging Corporate Investor Rule*, Washington, Food & Water Watch and the Institute for Policy Studies, 2007, p. 8. *The system of commercial arbitration is not an appropriate mechanism to resolve investor-state disputes because this system was not designed to provide public accountability, transparency, or citizen participation. In fact, the system was designed to intentionally shield the hearings from the public eye*

<sup>188</sup> *Alternative Dispute Resolution*.

(CNUDMI), el arbitraje de inversión es un método para resolver las controversias que puedan surgir en el contexto de las relaciones comerciales internacionales entre un inversionista y un Estado receptor, estrictamente sobre materia de inversión.

El arbitraje de inversión tiene como marco normativo lo que se conoce como “El Derecho Internacional de las Inversiones”, éste es “un conjunto de reglas que protegen a la inversión y al inversionista extranjero frente a las acciones de los Estados receptores de la inversión”<sup>189</sup>. Los instrumentos principales en los cuales se regula la inversión son los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, Tratados de Libre Comercio y Tratados Multilaterales que abordan el tema de inversión. Todos estos instrumentos confieren derechos a las empresas transnacionales para la protección de sus inversiones, y todos tiene una función de *desterritorialización* de los capitales provenientes de países centrales, trayendo como consecuencia una *reterritorialización* de los mismos en países periféricos. Omar García-Bolívar -arbitro del CIADI- lo expone de la siguiente manera:

Los tratados bilaterales y otros tratados donde se consagra el Derecho Internacional de Inversiones Extranjeras ha sido producto de acuerdo de voluntad de los Estados, donde unos interesados en proteger el capital de sus nacionales han aceptado y logrado que los otros –“interesados en financiar su desarrollo”- acepten reglas que benefician a quienes no han sido parte de esos acuerdos: los inversionistas extranjeros.”<sup>190</sup>

La aseveración que realiza es contundente, los acuerdos de inversión tienen el firme propósito de proteger las inversiones fuera de los territorios nacionales. Para el inversionista –expresa García-Bolívar- el Derecho de Inversiones Extranjeras consiste en un mecanismo de protección, no solo con la inclusión de estándares específicos de protección en contra de ciertas acciones del Estado, sino con la inclusión de demandar directamente al Estado anfitrión ante instancias internacionales”<sup>191</sup>

Hoy en día existen más de 2800 tratados de esa naturaleza, más capítulos de inversión en tratados de libre comercio, alrededor del mundo. La mayoría de éstos están suscritos entre países desarrollados y países en desarrollo, y otros solamente entre países en desarrollo. Mientras que la minoría son suscritos entre países desarrollados<sup>192</sup>. Es claro, estos tratados y

---

<sup>189</sup> García-Bolívar, Omar E., *Nociones básicas del arbitraje internacional de inversiones*, Washington DC, BG consulting, 2006, p. 14. <http://www.bg-consulting.com/basic.pdf> [fecha de consulta 1 de junio de 2016].

<sup>190</sup> *Ídem*. El entrecomillado es nuestro

<sup>191</sup> *Ídem*.

<sup>192</sup> *Ídem*.

acuerdos de inversión son el arma hegemónica del capitalismo para insertarse en la economía de los países periféricos y semi-periféricos (situación que fue condenada por la teoría kantiana).

En un desglose de casos ante CIADI –a luz de estos tratados y acuerdos– relacionados con petróleo, minería y gas, se sabe que: Latinoamérica y el Caribe representan el 51.6% de los casos; África el 20% de los casos; Asia el 16.6% de los casos; Europa del Este el 8.3% de los casos; Medio Oriente el 1.6% de los casos; *América del norte el 1.6%* de los casos, y *Europa Occidental el 0.0 %*.<sup>193</sup> Este tipo de mecanismos de resolución de controversias muestran claramente la jerarquización centro-periferia, la cual es desigual y funciona con un marco jurídico *ad hoc*.

Estos instrumentos tienen la característica de ser parte del *hard law*. Sin embargo, elementos del *soft law* juegan, también, un papel crucial; como el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, elaborado por los directores ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>194</sup>, instrumento que se encarga de establecer las reglas procesales de los arbitrajes de inversión. De esta forma, el Banco Mundial asegura la conservación de los estándares del libre mercado en cada disputa inversionista-Estado, pues ellos son los encargados de dirimir las controversias. Empero, éste no es el único instrumento de *soft law* inmiscuido. el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional –aprobado en 1976– ha sido otro instrumento encargado de asegurar la hegemonía. Este reglamento se ha aplicado para resolver una amplia gama de controversias entre entidades privadas; entre Estados, y entre inversionistas y Estados.<sup>195</sup> Estas organizaciones internacionales, encargadas de regular dichas disputas, forman parte de las –llamadas por Hinkelammert– burocracias privadas, de ellas advierte que siendo global nuestro mundo, se puede desarrollar e instalar las grandes burocracias privadas de las empresas transnacionales, para aprovecharse de esta globalidad. De su acción, guiada por el criterio de la maximización de las ganancias, resulta la estrategia de la globalización. Estas burocracias privadas luchan entre sí, pero en sus luchas tienen una estrategia común. Es la estrategia de imponer mundialmente las condiciones de su lucha entre ellos, tanto a los Estados como a las poblaciones.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Véase Anderson, Sarah y Perez-Rocha, Manuel, *Extrayendo Ganancias en Tribunales Internacionales*, Washington, Institute for Policy Studies, 2013.

<sup>194</sup> World Bank, *ICSID Convention*, Washington, Administrative Council of the Centre, 2013, <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=RulesMain>.

<sup>195</sup> Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Recomendaciones para ayudar a las instituciones arbitrales y a otros órganos interesados en relación con los arbitrajes regidos por el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI*, Nueva York, 2013, p. 5.

<sup>196</sup> Hinkelammert, Franz, *Yo soy, si tú eres: el sujeto de los derechos humanos*, México, Centro de Estudios Euméricos, 2010. 115, p. 53.

### 6.3.3. Disputa por el territorio.

Las leyes secundarias de la reforma energética terminaron de cerrar un candado jurídico que afianzó la efectividad del establecimiento de proyectos energéticos y extractivos, a través de una retórica legal bien estructurada y previamente ensayada con el sistema minero. Comenzamos por recordar que la Constitución en su artículo 25 señala que la exploración y extracción de los hidrocarburos son áreas estratégicas. Esta categoría que antes representaba la exclusividad que el Estado tenía para su ejercicio, tomó un matiz que ahora refiere una preferencia sobre otras actividades económicas, sin importar si estas son ejercidas por el Estado o las empresas. Esta aclaración la hacen las leyes secundarias de la reforma. En este sentido, el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos señala:

Artículo 96.- La industria de Hidrocarburos a que se refiere esta Ley es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de Hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la Nación lo requiera.

Las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.<sup>197</sup>

La primera afirmación que realiza la ley es que la industria de los hidrocarburos es de interés público y por lo tanto se puede constituir una ocupación del territorio a través de diversas formas jurídicas, entiéndase las servidumbres legales e incluso la expropiación. Esto se refleja en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución el cual se constituye de una sola línea: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”<sup>198</sup> Es decir, que las actividades de la industria de los hidrocarburos son una actividad preferente sobre cualquier otra actividad, en la cual el Estado puede declarar la ocupación legal del territorio y hasta su expropiación.

Esta problemática ha sido una de las inconformidades que históricamente los pueblos indígenas han reclamado. En 2001, cuando se acuerda reformar la Constitución para incluir los

---

<sup>197</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de Hidrocarburos*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

<sup>198</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

derechos de los pueblos indígenas, se estableció en el artículo segundo que los pueblos tendrían preferencia y derechos de propiedad sobre sus territorios salvo frente a las áreas estratégicas:

### **Artículo 2°**

**Apartado A:** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

#### **I (...)**

**VI** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, **salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas**, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.<sup>199</sup>

La reforma constitucional que estableció los derechos de los pueblos indígenas en el marco jurídico doméstico siempre fue considerada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como una traición a los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, la reforma dificulta la realización de los derechos de los pueblos –aún más– puesto que con el nuevo régimen ahora las empresas privadas tienen la potestad de ocupar y despojar de sus territorios a los pueblos indígenas con plena legitimidad jurídica.

La formulación de preferencia sobre el territorio se instrumentó también en la industria eléctrica. El artículo 71 de la Ley de la industria eléctrica señala:

Artículo 71.- La industria eléctrica se considera de utilidad pública. Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica en aquellos casos en que, por las características del proyecto, se requiera de una ubicación específica, conforme a las disposiciones aplicables.

Las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que

---

<sup>199</sup> Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.<sup>200</sup>

De la misma forma que la industria de los hidrocarburos, la industria eléctrica se considera de utilidad pública, por lo tanto, los proyectos de construcción de plantas energéticas, transmisión y distribución de energía eléctrica pueden afectar la propiedad privada y social para que los terrenos que sean necesarios, puedan ocuparse o expropiarse.

Antes de la reforma energética, las empresas sólo tenían preferencia en la ocupación del territorio dentro de la industria de la minería. Esta preferencia se les otorgó en 1992, con las reformas estructurales que realizó Carlos Salinas de Gortari. La minera propuesta en dicha época establecía:

Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.<sup>201</sup>

Como se puede observar, la redacción que se estableció en 1992 para impulsar la actividad minera es muy similar a la redacción que se propone en 2014 para el sector energético. Este tipo de estructura jurídicas reflejan claramente el carácter fetichizador de las mercancías extractivas, es decir que se sobrevalora las mercancías de la industria energética en detrimento de derechos fundamentales como puede ser la propiedad social, el derecho al territorio de los pueblos indígenas, el derecho al medio ambiente, el derecho al agua, etcétera. Cuando los derechos fundamentales son violados en función de una economía de libre mercado, entonces las personas dejan de ser consideradas como sujetos de derechos y son considerados como objetos prescindibles dentro de un contexto mercantil. Las personas son reducidas a cosas y las mercancías son sobrevaloradas. Sobre la violación a los derechos fundamentales y la reforma energética el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. emitió un pronunciamiento en el que señaló lo siguiente:

Los impactos de estas disposiciones pueden provocar daños, menoscabos y perjuicios a los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, entre los que se incluyen la violación al derecho a un medio

---

<sup>200</sup> Diario oficial de la federación, *Ley de la industria eléctrica*, 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

<sup>201</sup> Diario oficial de la federación, *Ley minera*, 1992, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf)



ambiente sano, derecho humano al agua, derechos de las comunidades y pueblos indígenas, derechos de propiedad, de trabajo, de alimentación, derechos de acceso a la información, de participación y de acceso a la justicia, y los principios de no regresividad en materia de Derechos Humanos.<sup>202</sup>

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en el Documento *Cartilla preventiva frente a la reforma energética*, señaló las violaciones concretas que representa la reforma a los derechos humanos:

Desde que el Gobierno federal hizo pública su intención de realizar las reformas en materia energética comenzaron las violaciones a los derechos humanos de pueblos indígenas, campesinos y, en general, de la población mexicana.

En primer lugar, quienes siguen siendo propietarios de la superficie de la tierra son las comunidades y ejidos, y estos no ven a sus territorios como objeto de comercio sino como el eje rector de su forma de ver el mundo. Sin embargo, para que las empresas puedan extraer, transformar y transportar los bienes naturales que se encuentran en el subsuelo se deben realizar distintas actividades e infraestructuras que afectarán sustancialmente la relación de los pueblos con el territorio.

Con la reforma energética y sus leyes secundarias se violan derechos fundamentales: a la tierra, territorio y los bienes naturales, a la autodeterminación y al desarrollo de los pueblos originarios; a la no discriminación, al derecho a la propiedad, al trabajo, a la libertad de expresión, información, participación y acceso a la justicia, al medio ambiente sano y al acceso, saneamiento y disposición del agua.

Por otra parte, con estas reformas se abrió la puerta a una amenaza que aumenta la preocupación para los territorios y su cuidado: las facilidades que se dieron para poder extraer el gas shale a partir de la técnica de fractura hidráulica, conocida por su nombre en inglés: fracking. Esta forma de extracción tiene efectos negativos tanto para el ambiente como para la salud de las personas. Entre ellos se encuentra que por cada pozo se utilizan entre 9 y 29 millones de litros de agua, lo que equivale al volumen utilizado en un año por entre 1.8 y 7.2 millones de personas.

Una vez que el agua es utilizada para el fracking ya no puede volverse a utilizar para el consumo humano. Este tipo de explotación también contamina los mantos acuíferos, afectando a comunidades vecinas. Además, estudios científicos han detectado que al

---

<sup>202</sup> CEMDA, Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética, México, 2015, <https://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/>

menos el 25% de las sustancias que se utilizan para realizar las fracturas en la tierra son mezclas de químicos que pueden causar cáncer y mutaciones.<sup>203</sup>

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, visibiliza perfectamente el peligro y la contradicción de la reforma, en donde las dinámicas de vida de la población rural e indígena son tratados con desprecio, bajo un régimen jurídico que supedita los derechos fundamentales al libre comercio. Hemos mencionado en capítulos anteriores que aproximadamente el 50 % del territorio nacional está regulado bajo un régimen de propiedad social. Históricamente los gobiernos priistas de finales del siglo XX desarticularon la protección de la propiedad social, mientras que, con las reformas de Salinas y Peña Nieto, la propiedad privada empresarial se ha fortalecido en detrimento del régimen social.

#### **6.3.4. Evaluaciones de impacto social.**

Tanto la Ley de hidrocarburos como la Ley de la industria eléctrica, señalan que los proyectos de infra estructura de las dos áreas deberán atender los principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos. Sin embargo, al igual que “la propiedad inalienable de los hidrocarburos” estas expresiones se convirtieron en estructuras retóricas, porque como hemos visto, jerárquicamente los derechos de los inversionistas tienen preferencia en detrimento de los derechos fundamentales. Sin embargo, el régimen energético estableció como mecanismo para la defensa de los derechos humanos el establecimiento de evaluaciones de impacto social, que deberán ser realizadas por las empresas que se disponen a iniciar un proyecto de infraestructura en el sector energético a fin de evitar posibles violaciones a los derechos humanos.

La Ley de Hidrocarburos y la Ley de la industria eléctrica establecen un capítulo titulado Del impacto social. Dicho capítulo en ambos instrumentos jurídicos se compone de cuatro artículos, que describen de forma muy escueta el requisito de la realización de una evaluación de impacto social. La Ley de hidrocarburos señala:

Artículo 118.- Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria de Hidrocarburos atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

La Ley de la industria eléctrica, de forma paralela indica;

---

<sup>203</sup> Centro Prodh, *Cartilla preventiva frente a la reforma energética*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2017, p.30-31.

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

Hemos de admitir que la incorporación del reconocimiento de los derechos humanos dentro del sector energético es en sí mismo un avance, por demás pobre, pero es la primera vez que se incorpora un principio de derechos fundamentales en una normatividad del sector extractivo. La incorporación de este principio inserta una antinomia jurídica en el que el juzgador puede orientar una interpretación jurídica en defensa de los derechos humanos, cuando estos estén en riesgo de violación. Desafortunadamente, ese principio no es suficiente, porque el entramado jurídico de la reforma energética está tan bien configurado, que prevé todos los recursos jurídicos (incluyendo la expropiación como recurso último) para instrumentar el despojo del territorio y con ello la violación de derechos fundamentales.

La ley de hidrocarburos se diferencia de la Ley de la industria eléctrica en este aspecto, porque la primera ordena a la Secretaría de Energía la realización de un estudio de impacto social respecto del área objeto de asignación o contrato. En este sentido, la industria de los hidrocarburos ordena la realización de un documento previo a la evaluación, es decir un estudio de impacto social, a efecto de que el Estado pueda establecer un piso mínimo para la empresa que desarrollará una evaluación de impacto social. Al respecto la ley señala:

Artículo 119.- Previo al otorgamiento de una Asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción, la Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato.

Los resultados del estudio se pondrán a disposición del Asignatario y de los participantes en los procesos de licitación de los Contratos para la Exploración y Extracción, sujeto a las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

La Secretaría de Energía deberá informar a los Asignatarios o Contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades al amparo de Asignaciones y Contratos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

Esta normatividad establece la obligación de identificar grupos en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de plantear medidas que eviten posibles violaciones a sus derechos fundamentales.

En el caso del sector eléctrico no se establece la obligación de generar un estudio, sin embargo, la normatividad ordena a la Secretaría de Energía, informar a las empresas sobre los grupos en situación de vulnerabilidad que se encuentren dentro de los territorios donde se desarrollarán los proyectos de infraestructura.

La definición de “evaluación de impacto social” se establece en la Ley de hidrocarburos y en la Ley de la industria eléctrica. La primera señala en su artículo 121:

Artículo 121.- Los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en materia de Hidrocarburos, así como los Asignatarios y Contratistas, deberán presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social 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 y los planes de gestión social correspondientes, en los términos que señale el Reglamento de esta Ley.

La Secretaría de Energía emitirá la resolución y las recomendaciones que correspondan, en el plazo y los términos que señale el Reglamento de esta Ley.

La resolución señalada en el párrafo anterior deberá ser presentada por los Asignatarios, Contratistas, Permisionarios o Autorizados para efectos de la autorización de impacto ambiental.

El artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos señala la definición de Evaluación de impacto social como un mecanismo para la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales, y para el establecimiento de medidas de mitigación de dichos impactos. A su vez establece un mecanismo de revisión a cargo de la Secretaría de Energía, la cual deberá establecer la pertinencia de la evaluación a través de una resolución con las recomendaciones a que haya lugar. Por su parte la Ley de la industria eléctrica establece un artículo con una redacción en los mismos términos dentro del numeral 120°.

Otro aspecto que resulta un avance, pero por demás insuficiente, es que la Ley de hidrocarburos señala la obligación de realizar una consulta indígena en los casos en los que se afecte a una población considerada como tal. El artículo 120 de la Ley de hidrocarburos indica:

Artículo 120.- Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de

Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares, conforme a la normatividad aplicable.

Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable.

La normatividad señala a las instituciones del Estado como garantes de la consulta indígena con el objetivo de alcanzar acuerdos. Desafortunadamente el consentimiento de la población es considerado como un objetivo optativo, en el que no es necesario tener el consentimiento para poder establecer el proyecto desarrollo. Esta forma de ver la consulta indígena, la convierte en un instrumento perverso que puede servir únicamente para legitimar un proyecto de infraestructura y no precisamente como un mecanismo de garantía de derechos fundamentales. Por su parte la Ley de la industria eléctrica también señala la obligación de realizar la consulta indígena para salvaguardar los derechos de estas poblaciones. Sobre el tema del consentimiento, el Doctor en Derecho Rodrigo Gutiérrez Rivas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que de la redacción del artículo sexto del Convenio 169 de la OIT, se puede desprender que el consentimiento es parte esencial del derecho a la consulta.

De esta redacción se desprende que los pueblos indígenas podrán exigir las consultas con miras al consentimiento en cualquier caso en el que exista una medida legislativa (reforma constitucional, ley, reglamento, norma oficial etc.) o administrativa (acto permiso concesión, licencia etc.) susceptibles de afectarles directamente.<sup>204</sup>

El derecho a la consulta es reconocido por diversos instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales<sup>205</sup> de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas<sup>206</sup>, la Declaración americana sobre los derechos de los

---

<sup>204</sup> Gutiérrez, Rodrigo y Del Pozo, Edmundo, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 10.

<sup>205</sup> OIT, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, Ginebra, 1989, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

<sup>206</sup> ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Nueva York, 2007, <https://undocs.org/A/RES/61/295>

pueblos indígenas<sup>207</sup>, entre otros instrumentos internacionales. De todos los tratados y declaraciones sobre derechos humanos se pueden destacar características esenciales del derecho a la consulta de los pueblos indígenas: consulta previa, libre e informada; culturalmente adecuada; con procedimientos apropiados; con instituciones representativas; de buena fe, y consentimiento de los consultados. Todos estos elementos se deben de conjugar para que el derecho a la consulta se constituya como una garantía de defensa de derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Tabla 6

Elemento del derecho a la consulta indígena	Definición
<b>Consulta previa</b>	La consulta debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación al comienzo de sus actividades de ejecución. Los procedimientos se deben desarrollar antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas. <sup>208</sup>
<b>Consulta libre</b>	La consulta debe realizarse sin coerción, intimidación ni manipulación. <sup>209</sup>
<b>Consulta informada</b>	Las autoridades responsables deberán proporcionar información que abarquen la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance del proyecto; las razón o razones, objetivo u objetivos del proyecto; la duración; especificación de zonas afectadas; evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los riesgos y distribución de ingresos; personal que intervendrá, y procedimientos que puede entrañar el proyecto. <sup>210</sup>
<b>Culturalmente adecuada con procedimientos adecuados y con instituciones representativas.</b>	Refiere tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo correspondiente para la toma de decisiones, así como sus formas propias de representación; así

<sup>207</sup> OEA, Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, Washington D.C., 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>208</sup> CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, OEA, Doc 56/09, 2010, p. 118.

<sup>209</sup> ONU, *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, Nueva York, Consejo Económico y Social, 2005, p.13.

<sup>210</sup> Idem.

	todos los miembros de la comunidad deben ser plena y precisamente informados de la naturaleza y consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participación individual o colectiva. <sup>211</sup>
<b>De buena fe</b>	Las consultas deben celebrarse de buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita hallar soluciones adecuadas en una atmósfera de respeto recíproco con buena fe, y una participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas. <sup>212</sup>
<b>Consentimiento de los consultados</b>	los Estados deben obtener el consentimiento de los pueblos tribales e indígenas para llevar a cabo planes de desarrollo o inversión a grande escala que tengan un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales. <sup>213</sup>

Incorporando la consulta indígena a la evaluación de impacto social, las leyes secundarias establecen el siguiente procedimiento de evaluación de impacto social en materia de hidrocarburos:

1. La Secretaría de Energía realiza un estudio de impacto social el cual tendrá:
  - a. La caracterización sociodemográfica de las áreas y las regiones donde se ubican;
  - b. La identificación de grupos en situación de vulnerabilidad;
  - c. La descripción del estatus que guardan los terrenos donde se llevará a cabo el proyecto, y
  - d. La estimación preliminar de los impactos sociales.
2. Con esa información y análisis adicionales, los asignatarios y contratistas deben realizar una evaluación de impacto social, la cual contendrá:
  - a. La descripción del proyecto y de su área de influencia;
  - b. La identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto;

<sup>211</sup> CIDH, *Pueblos indígenas comunidades afrodescendientes y recursos naturales*, Nueva York, OEA, 2015.

<sup>212</sup> ONU, *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, Nueva York, Consejo Económico y Social, 2005, p.13.

<sup>213</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia caso del pueblo Saramaka vs Surinam*, 28 de noviembre de 2007, párrafo 136.

- c. La identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto, y
  - d. Las medidas de prevención y mitigación, y los planes de gestión social propuestos por los Asignatarios, Contratistas, Permisionarios o Autorizados.
3. Dicha evaluación será valorada por la Secretaría de Energía, ella emitirá un resolutivo e incluirá en su caso, las recomendaciones sobre las medidas y los planes de gestión.
  4. Cuando de la revisión sustantiva se desprenda que se configura la existencia de un sujeto colectivo titular del derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y exista la posibilidad de afectar sus derechos colectivos, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial notificará al Promovente en la Resolución a la que se hace referencia en el artículo 36 de las presentes Disposiciones, sobre la procedencia de la Consulta Previa.
  5. Una vez determinada la consulta indígena, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.<sup>214</sup>

Para el caso de la industria eléctrica, el procedimiento es similar, salvo que la Secretaría de energía no se encuentra obligada a realizar un estudio de impacto social. En este sentido, las empresas no cuentan con un piso mínimo para proponer un estudio de impacto social. La razón de esta ausencia de estudio radica en que las instalaciones de plantas generadoras, transmisión y distribución de energía pueden abarcar todo el territorio. En cambio, las actividades de hidrocarburos están controladas geográficamente por el Estado quien propone las áreas de

---

<sup>214</sup> Ver Diario oficial de la federación, *Ley de Hidrocarburos, 2014*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf) ; Diario oficial de la federación, *Reglamento de la ley de hidrocarburos, 2014*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LHidro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LHidro.pdf) ; Diario oficial de la federación, *Disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético, 2018*, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018)



asignación y contratación. Por ello el Estado evalúa previamente el lugar donde desarrollará proyectos de dicha industria.

La exigencia de realizar evaluaciones de impacto social en proyectos de infraestructura energética, es un aspecto positivo de la reforma; sin embargo, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, estos instrumentos funcionaron únicamente como una forma de legitimar los proyectos extractivistas. También se tuvo conocimiento de que distintas consultas indígenas que derivaron de resolutivos de evaluaciones de impacto social presentaron diversos tipos de violaciones a los derechos humanos. Cabe resaltar que desde el año 2014 hasta 2018, es decir, durante más de tres años, se aprobaron evaluaciones de impacto social sin que se establecieran las directrices generales para la realización de las mismas. De hecho, las *Disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético* se publican el 1 de junio de 2018, cuando decenas de proyectos energéticos ya se habían aprobado sin un parámetro técnico que pudiera guiar la realización de dichos documentos. Por lo anterior las evaluaciones de impacto social fueron presentadas con múltiples deficiencias que no fueron subsanadas por el Estado, esta situación representó una violación a los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades afectadas por los proyectos de infraestructura. Esta situación tan concreta la presentaré en el análisis de casos de la tercera sección del presente trabajo de investigación.

Para cerrar este sexto capítulo, presentaré una relación de casos en los que se realizaron evaluaciones de impacto social de la cual se desprendió la realización de una consulta indígena y tuvieron lugar distintas violaciones a los derechos humanos. El objetivo de presentar esta relación de casos es para mostrar que la reforma energética tuvo una gran instrumentación técnica de libre mercado, pero una deficiente salvaguarda de derechos fundamentales.

La relación de casos que a continuación presento, se deriva de un trabajo conjunto que realicé con el Instituto de Investigaciones Jurídicas y bajo la dirección de Rodrigo Gutiérrez Rivas y Edmundo del Pozo, ambos especialistas de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Dicho trabajo se publicó con el título *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. Estos casos son un panorama general de como los proyectos energéticos funcionan bajo un marco jurídico que no garantiza los derechos fundamentales de las poblaciones.

Tabla 7

Proyecto	Violaciones a derechos fundamentales
<p><b>Eólica del sur.</b></p> <p>Promovido por la empresa del mismo nombre, consiste en la construcción y operación del parque eólico más grande de América Latina, con una capacidad total de generación de energía eléctrica de 396 MW. Para ello se instalaron 132 aerogeneradores con buje de 80 m de altura y rotor de 45 m de diámetro, resultando 125 m de altura total, comparables con la Torre Latinoamericana. Se ubicaría en una superficie de 5,332 hectáreas, que abarcaría a los territorios del Espinal y Juchitán de Zaragoza, en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.</p>	<p>La consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán sobre el proyecto Eólica del Sur arrancó el 20 de octubre de 2014, con el desplegado de inicio del proceso, emitido por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Energía del Gobierno Federal (Sener); en el mes de julio de 2015 la consulta había concluido con el cierre de la etapa consultiva.<sup>215</sup> Sin embargo, el 20 de junio de 2014, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DGIRA) ya había autorizado el permiso de impacto ambiental del proyecto<sup>216</sup>. Ya en plena fase de consulta, el 15 de enero de 2015, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) otorgó el permiso a la empresa para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento<sup>217</sup>. Mientras que para el 23 de febrero y 9 de abril de 2015, la Delegación Federal en el Estado de Oaxaca de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) autorizaron los permisos para el cambio de uso de suelo</p>

<sup>215</sup> Sener. Desplegados consulta Juchitán (en el momento de consulta el documento no se abría, aunque consta la fecha) <http://www.gob.mx/sener/articulos/desplegados-y-convocatorias>

Su título completo es: “Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.

<sup>216</sup> Oficio SGPA/DGIRA/DG/05364

<sup>217</sup> Permiso número E/1264/AUT/2015

	<p>en terrenos forestales a la empresa Eólicas del Sur<sup>218</sup>.</p> <p>La instalación de proyectos energéticos en Juchitán ha afectado profundamente el tejido social. El 21 de junio de 2020, 15 personas indígenas fueron asesinadas por oponerse a proyectos de infraestructura.<sup>219</sup></p>
<p><b>Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1</b></p> <p>El proyecto hidroeléctrico Puebla 1 es promovido por la empresa mexicana, Deselec 1-Comexhidro en los municipios de Tlapacoya y San Felipe Tepatlán. Tiene una capacidad total de generación de energía eléctrica 70 MW, contempla una cortina de presa de 42 metros de altura con un ancho de corona de 3.5 metros, y 82 de longitud para embalsar 9.0 hectáreas ubicadas en el Río Ajajalpan. El proyecto también contaría con un túnel de 4.42 km y una tubería de presión de 640 metros de longitud. Asimismo, contempla la construcción de una casa de máquinas y una subestación elevadora, ubicadas cerca de la población de Xochimilco, en San Felipe Tepatlán.<sup>220</sup></p>	<p>Para el momento en que la Sener pretendió impulsar un ejercicio de consulta en marzo de 2015<sup>222</sup>, los permisos de impacto ambiental y generación de energía eléctrica ya habían sido otorgados desde 2011 y 2013 respectivamente por las dependencias encargadas.<sup>223</sup> Esta situación dio lugar a la elaboración de una demanda de amparo contra dicho proyecto, presentada por representantes del pueblo Totonaco y a una posterior suspensión judicial del mismo por haber violado el carácter previo de la consulta.<sup>224</sup> En otras palabras, los juicios fueron procedentes porque se otorgaron permisos a las empresas antes de haberse realizado las respectivas consultas indígenas.</p>

<sup>218</sup> Oficios SEMARNAT-SGPA-AR-0362-2015 y SEMARNAT-SGPA-AR-0722-2015 por una superficie de 14.8057 hectáreas y por una superficie de 9.4992 hectáreas respectivamente.

<sup>219</sup> Desinformemos, *Masacre en el Istmo contra comunidad ikoots*, 22 de junio de 2020,

<https://desinformemos.org/masacre-en-el-istmo-contra-comunidad-ikoots/>

<sup>220</sup> SENER, Protocolo de consulta... para el "Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1"..., p. 20, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16129/8.\\_PROPUESTA\\_DE\\_PROTCOLO\\_DE\\_CONSULTA\\_PH\\_PUEBLA1\\_abril\\_2015\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16129/8._PROPUESTA_DE_PROTCOLO_DE_CONSULTA_PH_PUEBLA1_abril_2015_.pdf)

<sup>222</sup> En la información pública que aparece en el sitio de la Sener no se registra la convocatoria a la consulta. Las primeras sesiones que publican son del 19 de marzo de 2015 en comunidades del municipio de San Felipe Tepatlán <http://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-a-comunidades-nahuas-y-tononacas-sobre-proyecto-hidroelectrico-puebla>

<sup>223</sup> Comisión Reguladora de Energía E/1067/AUT/2013 de 1 de noviembre de 2013; DGIRA S.G.P.A/D.G.I.R.A/D.G./9364 de 9 de diciembre de 2011

<sup>224</sup> Boln de prensa sobre el Proyecto Puebla 1, suscrito por el Consejo Tiyat Tlali, Fundar. Centro de Análisis e Investigación y el Movimiento de Afectado por las Represas, MAPDER, 12 de julio de 2016, <http://fundar.org.mx/boletin-por-hidro/>

Las principales beneficiarias de este proyecto, reconocidas en el resolutivo autorizado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), son otras grandes empresas como: "Nuevo Walmart de México, Suburbia, Operadora Vips, Waldos Dólar, Colchas México y a una particular Ileana Jinich Mekler, familiar de uno de los accionistas de Comexhidro"<sup>221</sup>

**Actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en las Áreas Contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2.**

Con motivo de la Segunda Ronda de Licitaciones de la Reforma Energética, en su segunda convocatoria (Ronda 2.2), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) identificó que las áreas contractuales 10 y 11, ubicadas en la Cuenca del Sureste, Chiapas, para la exploración y extracción de hidrocarburos, dicha área contractual se localizó dentro de territorios indígenas.

En el contexto de la consulta al pueblo zoque en el norte de Chiapas, sobre las licitaciones de la ronda 2.2 de la Reforma Energética, el 21 de febrero de 2017, la Procuraduría de Justicia de Chiapas detuvo a Silvia Juárez Juárez, lideresa opositora a los proyectos extractivos, acusándola de secuestro; se le vinculó a una retención del Presidente Municipal Armando Pastrana Jiménez, el 13 de febrero de 2017; además se emitieron 32 órdenes de aprehensión contra campesinos por los mismos hechos. En la madrugada del 28 de marzo la lideresa fue liberada bajo caución ante el desistimiento de la acción penal sobre dos de tres delitos señalados (motín y secuestro); quedando pendiente el de daños. En este caso, el gobierno recurrió a la criminalización de la protesta y al encarcelamiento de defensores/as indígenas

<sup>221</sup> Boletín de Prensa, Comunidades tutunaku rechazan simulación de consulta impuesta por el Gobierno mexicano, Consejo de comunidades tutunaku en defensa del río Ajajalpan, 1 de julio de 2015, <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/>

	que sobresalen por su liderazgo en la defensa del territorio y de las comunidades. <sup>225</sup>
<p><b>Proyecto solar Ticul A y Ticul B</b></p> <p>El proyecto Ticul A pretende la construcción y operación de un parque fotovoltaico para generación de energía eléctrica con capacidad de 207 MW/h en una superficie de 525.19 ha con una línea de transmisión de 8.24 km, en los Municipios de Ticul, Sacalum y Muna en el estado de Yucatán.</p> <p>El proyecto Ticul B pretende la construcción y operación de un parque fotovoltaico para generación de energía eléctrica con capacidad de 103.5 MW/h en una superficie de 237.68 ha, en el Municipio de Muna, en el estado de Yucatán.</p>	<p>De acuerdo con información proporcionada por la oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas, en el proceso de consulta indígena derivado de los proyectos Ticul A y Ticul B, el Estado no presentó la información del proyecto de una forma culturalmente adecuada puesto que las comunidades mayas no contaron con un intérprete traductor que pudiese hacer asequible la información del proyecto.</p> <p>También se violó el carácter previo, ya que la empresa firmó contratos para la generación de energía sin que previamente se hubiese realizado la consulta indígena.<sup>226</sup></p>

#### 6.4 Conclusión teórica de la tercera sección.

Como podemos observar la reforma energética se enmarca dentro de la problemática del extractivismo. Su incorporación al derecho mexicano tiene antecedentes en las crisis económicas de la década de 1980 y 1990. El marco jurídico de referencia que le antecedió fueron las reformas de 1992 hechas por Carlos Salinas de Gortari. Tanto en el régimen de la minería (diseñado por Salinas) como en el régimen energético de 2013, las figuras jurídicas

<sup>225</sup> Ficha Informativa sobre la consulta de la Ronda 2.2 en el área Zoque del Norte de Chiapas, Centro de Cultura y Lengua Zoque, 24 de mayo de 2017/ Artículo de opinión ¿Qué parte del no no les quedó clara? La Jornada, 15 de julio de 2017, por Fortino Domínguez, Historiador y Antropólogo, Centro de Lengua y Cultura Zoque A.C. <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

<sup>226</sup> CEMDA, *Consulta indígena para mega parque solar en Muna, Yucatán, incumple estándares internacionales*, 5 de noviembre de 2019, <https://www.cemda.org.mx/consulta-indigena-para-mega-parque-solar-en-muna-yucatan-incumple-estandares-internacionales/>

legitiman el proceso de acumulación por despojo. En 1992 se permitió a la industria privada internacional poder participar de la minería, el resultado fue que México se posicionó como principal productor de plata. Este exitoso régimen jurídico fue emulado en la reforma energética. El gran problema que observamos es la reiterada división internacional del trabajo, en la cual las actividades primarias son reservadas para las regiones periféricas y las actividades industriales (secundarias) son reservadas para los países centrales. Desde que México entra en crisis económicas en 1980, ha recibido una fuerte presión internacional para permitir la introducción de empresas internacionales dentro del territorio nacional en los sectores extractivos.

Uno de los argumentos más fuertes que sostienen los defensores de las reformas liberalizadoras es que la introducción de inversiones internacionales equilibra la balanza internacional de pagos, con la introducción de dólares o divisas fuertes al Banco Central. El argumento más fuerte de las personas que tomamos una posición crítica de estas reformas, es que se mantiene al país en un régimen de subordinación internacional que se hace visible de forma evidente con los sistemas internacionales de solución de controversias. El segundo problema que remarcamos es la expansión de las industrias extractivas sobre territorios que comúnmente son de propiedad social (propiedad comunal o agraria). Por ello afirmamos que el sistema extractivo avanza siempre sobre una lógica de acumulación por despojo.

No conforme con lo anterior, hemos visto con toda claridad que el régimen de propiedad privada tiene mecanismos de defensa sumamente efectivos y que van siempre en detrimento del régimen de propiedad social. Pudimos observar que el carácter preferencial que tienen las actividades extractivas y energéticas sirven para excluir otro tipo de formas de reproducción de vida. Así, si una comunidad indígena o campesina se encuentra establecida en algún territorio con potencial para extracción de minerales o hidrocarburos, el derecho da la preferencia a la actividad extractiva y legitima el despojo del territorio.

La patrimonialización del derecho devela dos categorías marxistas: la fetichización de las mercancías y la cosificación de los seres humanos. Afirmo que la protección jurídica que se le da a las actividades extractivas es la fetichización de las mercancías que se generan de este sector. La protección para la producción y libre cambio de estas mercancías es tan fuerte que el Estado termina cosificando a las poblaciones. Las comunidades son consideradas como “cosas” prescindibles. Sus modos de vida no tienen el mismo nivel de protección como el que tienen los ramos extractivistas. La supeditación de los derechos fundamentales al libre mercado, nos revela con toda crudeza la totalización del mundo de las mercancías.

## **SECCIÓN 3 ANALISIS DE CASOS EN EL MARCO DE LA REFORMA ENERGÉTICA**

En esta tercera sección me dispongo a analizar una serie de proyectos relacionados con la industria energética y derivados de la reforma constitucional de 2013. En este apartado me interesa comprobar una posible tendencia en la práctica de acumulación por despojo, la cual hemos visto que es posible y legítima dentro del marco jurídico mexicano. También me interesa observar el vínculo que las evaluaciones y estudios de impacto social tienen con el marco internacional de los derechos humanos.

Hemos mencionado que la reforma energética estableció como garantía de derechos fundamentales (frente a proyectos extractivos) la obligación de las empresas para realizar evaluaciones de impacto social, las cuales deberán ser revisadas por el Estado mexicano, en particular por la Secretaría de Energía. Estos documentos tocan de fondo el tema del respeto a los derechos humanos de las poblaciones y su traducción en impactos sociales. Por lo tanto, el estudio de las evaluaciones y las resoluciones del Estado, nos darán una muestra de la postura que toman las empresas frente a la problemática de los derechos fundamentales y la postura del Estado frente a la misma.

### **CAPÍTULO 8. Comprensión de los instrumentos de estudio y evaluación de impacto social.**

#### **8.1 Definición y propósito de una evaluación de impacto social.**

Las Evaluaciones de impacto social, han sido interpretadas generalmente desde tres ángulos, el primero es considerar a la evaluación como un instrumento meramente técnico de medición de impactos. El segundo considera a la evaluación como un requisito que las empresas deben cubrir para facilitar las actividades mercantiles. El tercero es el que la evaluación de impacto social como un instrumento de control de derechos fundamentales. Atendiendo a la primera visión expongo la definición que propone la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos sociales:

La evaluación de impacto social (EIS) actualmente se concibe como el proceso de identificación y gestión de los temas sociales de los proyectos de desarrollo, incluyendo el involucramiento de las comunidades afectadas a través de procesos participativos de identificación, evaluación y gestión de los impactos sociales. Si bien aún se la emplea como mecanismo para predecir el impacto y como instrumento para que se consideren

esos impactos sociales antes de que las entidades regulatorias decidan expedir permisos o licencias, es igualmente importante su función como parte de la gestión continua de los impactos sociales durante todo el ciclo del desarrollo del proyecto, desde su concepción hasta la etapa posterior al cierre.<sup>227</sup>

Atendiendo a una visión empresarial, encontramos la definición propuesta por el especialista Frank Vaclay:

*The objective of SIA is to ensure that development maximises its benefits and minimises its costs, especially those costs borne by people (including those in other places and in the future). Costs and benefits may not be measurable or quantifiable and are often not adequately taken into account by decisionmakers, regulatory authorities and developers. By identifying impacts in advance: (1) better decisions can be made about which interventions should proceed and how they should proceed; and (2) mitigation measures can be implemented to minimise the harm and maximise the benefits from a specific planned intervention or related activity<sup>228</sup>.*

Desde un punto de vista con perspectiva de derechos humanos encontramos la siguiente definición propuesta por The International Services for Human Rights:

Las Evaluaciones de Impacto en los Derechos Humanos (EIDH) son una parte poderosa y eficaz del proceso de debida diligencia. Una EIDH identifica, mide, y / o previene los impactos reales o potenciales en materia de derechos humanos provocados por un determinado proyecto de inversión o una actividad específica de la empresa, o bien resultantes de políticas, leyes o programas gubernamentales. Una EIDH mide la discrepancia entre los compromisos asumidos por el Estado (los derechos humanos en la teoría) y la posibilidad real de individuos, grupos y comunidades para realizar estos derechos (derechos humanos en la práctica)<sup>104</sup>. Una EIDH puede ser utilizada para evaluar tanto las actividades cuyo objetivo específico es mejorar la situación de los derechos humanos como aquellas actividades que pueden tener un impacto positivo o negativo sobre los derechos humanos, sin que esto sea parte de su objetivo.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos, *Evaluación de impacto social: lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*, Dakota del Norte, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p iv.

<sup>228</sup> Vanclay, Frank, *Impact Assessment and Project Appraisal*, London, Impact Assessment and Project Appraisal March 2003

<sup>229</sup> The International Services for Human Rights, *Promoviendo el respeto de las empresas por los derechos humanos: una guía para defensores y defensoras de derechos humanos*, Ginebra, Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido, 2015, p. 33-34.



En relación con las definiciones anteriores, buscaremos dar los elementos técnicos de una evaluación o estudio de impacto social con perspectiva de derechos humanos.

Dentro de la literatura especializada, se señala que la figura de estudio o evaluación de impacto social fue incorporada en la legislación estadounidense desde los años setenta en paralelo con la evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto social surgió en los años 1970, al mismo tiempo que la evaluación de impacto ambiental (EIA), y originalmente intentó emular a la EIA tanto como fuera posible. A menudo, la EIS se elaboraba como parte de la EIA, en general de manera incorrecta. Con el tiempo la EIS se separó debido a una mayor comprensión de las diferencias fundamentales que existen entre los aspectos sociales y los aspectos biofísicos; además, porque la tarea principal de la EIS debería ser mejorar la gestión de las cuestiones sociales (en vez de únicamente influenciar decisiones de tipo se hace/no se hace) y, por último, porque su efectividad para mejorar los resultados para las comunidades afectadas se maximizaría si fuera relevante para los proponentes (autores de proyectos del sector público y privado) que inician e implementan proyectos.<sup>230</sup>

Frank Vanklay propone que, aunque las evaluaciones de impacto social (EIS) y ambiental, son áreas que se han separado por las particularidades técnicas de cada área, ambas se encuentran interconectadas y estas no pueden dejar de trabajar juntas. En el caso mexicano, la legislación doméstica establece la obligación a las empresas de generar manifestaciones de impacto ambiental; sin embargo, cuando se incorporó la evaluación de impacto social, ésta no se vinculó a la primera. En cualquier caso, el objeto de estas evaluaciones radica en la reducción y mitigación de impactos sociales y ambientales. En un principio, la EIS funcionó como un mecanismo técnico que buscaba mediar los conflictos alrededor de los industriales que se desarrollaron en Estados Unidos, en este punto la EIS no fue vinculada de ninguna forma al tema de los derechos humanos. Según el texto *Social impact assessment: the state of the art*, cuando la EIS surge, únicamente buscaba predecir posibles impactos sin plantear políticas públicas de gestión social.

*Originally (but now only in its narrowest conceptualization) Social impact assessment (SIA) was regarded as a technique for predicting social impacts as part of an environmental impact assessment (EIA) in the production of an environmental impact statement (EIS), or as a stand-alone process, usually in the context of national*

---

<sup>230</sup> Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos, *Evaluación de impacto social: lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*, Dakota del Norte, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p iv.

*legislation. Now SIA researchers and practitioners are interested in the processes of analysing, monitoring and managing the social consequences of planned interventions, and by logical extension the social dimensions of development in general.*<sup>231</sup>

En este sentido, desde los años setentas hasta la actualidad, el mecanismo de EIS ha buscado un mayor compromiso social en el monitoreo y manejo de consecuencias sociales. A pesar de lo anterior, la realidad es que las evaluaciones de impacto surgen como una forma de asegurar la efectividad de los proyectos desarrollo y no precisamente como una forma garantía o protección de los derechos humanos. En 2014, Daniel M. Franks y otros autores publicaron artículo titulado *Conflict translates environmental and social risk into business costs*, en el cual se analizan varias decenas de casos en los que las empresas no realizaron evaluaciones de impacto social y ambiental de una manera oportuna, lo que llevó a sus proyectos a puntos álgidos de conflictos. El artículo traduce en términos de pérdidas económicas para las empresas todos los conflictos que surgen alrededor de una mala gestión de riesgos. La propuesta central del artículo radica en que una adecuada gestión de riesgos puede proteger y asegurar ganancias sólidas para las empresas.

*Social conflict is one medium whereby environmental and social risks can translate into costs for businesses. An improved understanding of the relationship between environmental and social risk and project success has the potential to enhance the sustainability outcomes of large-scale development in the extractive industries. Sustainability science will benefit from greater understanding of the relative burdens of risks on companies and communities.*<sup>232</sup>

## **8.2 Incorporación de los estándares de derechos humanos a las evaluaciones de impacto social.**

La relevancia de la conflictividad social en el mundo en relación con los mega proyectos extractivos ha tenido tal relevancia (en la merma de ganancias) que los organismos financieros internacionales, mas representativos, decidieron emitir una serie pautas sociales para financiar mega proyectos y con ello garantizar la eficacia de los mismos. Estas pautas son llamadas *Los principios del Ecuador*, publicados por primera vez en 2003. En el preámbulo del documento, se explica:

---

<sup>231</sup> Esteves, Ana María, *Social impact assessment: the state of the art*, London, Impact Assessment and Project Appraisal, 2012, p. 34.

<sup>232</sup> Franks, Daniel M., *Conflict translates environmental and social risk into business costs*, Washington, National Academy of Sciences of the United States of America, 2014, p. 7581.

Nosotros, las Entidades Financieras de los Principios del Ecuador (EPFI), hemos adoptado dichos Principios para garantizar que los proyectos para los que prestamos financiación y asesoramiento se llevan a cabo de manera socialmente responsable, y que reflejan la aplicación de prácticas rigurosas de gestión ambiental. Reconocemos la importancia del cambio climático, la biodiversidad y los derechos humanos, y creemos que, en la medida de lo posible, deben evitarse los efectos negativos en los ecosistemas, las comunidades y el clima afectados por la realización de los proyectos. Cuando dichos impactos sean inevitables, deberán minimizarse, mitigarse y/o compensarse.<sup>233</sup>

Las entidades financieras que generan y acuerdan los principios aseguran tener un compromiso social con los derechos humanos y el medio ambiente. Sin embargo, la realidad es que estos principios derivan de los mega proyectos financiados por grandes instituciones que han sido un rotundo fracaso por no haberse considerado un plan de gestión social y/o ambiental. Prueba de esto es el estudio presentado a través del texto *Conflict translates environmental and social risk into business costs* en el que se analizan decenas de proyectos extractivos alrededor del mundo que tuvieron altos costos financieros en razón de conflictos sociales.

Por otra parte a pesar de que estos principios derivan de instituciones financieras y no de instituciones de derechos humanos, ellos son de amplia utilidad para poder tener una comprensión de la práctica internacional que se ha generado con la EIS. Los principios de Ecuador en sus diez numerales, proponen un esquema de evaluación de la siguiente forma:

*Tabla 8*

<p><i>Principio 1</i></p> <p><i>Revisión y categorización</i></p>	<p>Cuando un Proyecto es propuesto para financiación, la entidad financiera deberá, como parte de su revisión y debidas diligencias ambientales y sociales internas, categorizar dicho proyecto basado en la magnitud de sus posibles riesgos e impactos ambientales y sociales.</p> <p>Categoría A – Proyectos con potenciales riesgos y/o impactos adversos significativos ambientales y sociales que son, diversos, irreversibles o sin precedentes.</p> <p>Categoría B – Proyectos con potenciales riesgos y/o impactos adversos limitados ambientales y sociales, que son escasos en número, generalmente localizados en sitios específicos, mayormente reversibles y fácilmente abordables a través de medidas de mitigación; y</p> <p>Categoría C – Proyectos que supongan riesgos y/o impactos ambientales y sociales mínimos o no adversos.</p>
---	--

<sup>233</sup> Principios del Ecuador, junio 2013, preámbulo, p. 2.

*Principio 2*

*Evaluación  
Ambiental y  
Social*

Para todos los proyectos de las categorías A y B, la entidades financieras exigirá que el cliente lleve a cabo un proceso de Evaluación para abordar, a satisfacción de la entidad financiera, los riesgos e impactos ambientales y sociales relevantes del Proyecto propuesto.

La Documentación de la Evaluación debe proponer medidas para minimizar, mitigar y compensar los impactos adversos de manera pertinente y adecuada a la naturaleza y a la magnitud del Proyecto propuesto.

La Documentación de la Evaluación ofrecerá una evaluación y una presentación de los riesgos e impactos ambientales y sociales adecuada, precisa y objetiva, ya sea preparada por el cliente, por consultores o expertos externos.

Asimismo, en determinadas circunstancias de alto riesgo, puede ser conveniente para el cliente que complemente su documentación de la Evaluación con una diligencia debida sobre derechos humanos.

*Principio 3*

*Normas  
ambientales y  
sociales  
aplicables*

El proceso de Evaluación debería, en primer lugar, abordar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los permisos pertinentes del país anfitrión relativos a los aspectos ambientales y sociales.

Las entidades financieras operan en diversos mercados: algunos de ellos cuentan con una sólida gobernanza ambiental y social, sistemas legislativos y capacidad institucional concebidas para proteger a la población y el entorno natural, mientras que otros están desarrollando capacidad técnica e institucional para gestionar aspectos ambientales y sociales.

La entidad financiera exigirá que en el proceso de Evaluación se valore el cumplimiento de las normativas aplicables según se detalla a continuación:

1. En el caso de Proyectos ubicados en Países No Designados, el proceso de Evaluación valora el cumplimiento de las Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social del IFC (Normas de Desempeño) y guías sobre medio ambiente, seguridad y salud del Banco Mundial (Guías sobre MASS) (Documento III).

2. En el caso de los Proyectos que se desarrollen en Países Designados, el proceso de Evaluación valora el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los permisos propios del país anfitrión relativa a los aspectos ambientales y sociales. Las leyes del país anfitrión cumplen los requisitos de evaluación ambiental y/o social (Principio 2), los sistemas de gestión y planes de acción (Principio 4), la participación de los grupos de interés (Principio 5) y los mecanismos de quejas (Principio 6).

*Principio 4*

*Sistema de  
Gestión  
Ambiental y  
Social y Plan  
de Acción de  
los Principios  
del Ecuador*

Para todos los Proyectos de las Categorías A y B, la entidad financiera exigirá al cliente que desarrolle o mantenga un Sistema de Gestión Ambiental y Social.

Además, el cliente elaborará un Plan de Gestión Ambiental y Social para abordar los aspectos planteados en el proceso de Evaluación e incorporar las medidas necesarias para cumplir con las normas aplicables. Cuando las normas aplicables no se cumplan a satisfacción de la entidad financiera, el cliente y la entidad acordarán un Plan de Acción de los Principios del Ecuador, con el objeto de indicar las deficiencias y los compromisos para cumplir los requisitos de la entidad financiera, de acuerdo con las normas aplicables

*Principio 5*

*Participación  
de los Grupos  
de Interés*

Para todos los Proyectos de las Categorías A y B, la entidad financiera exigirá al cliente que demuestre la participación efectiva de los Grupos de Interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada para las Comunidades Afectadas y, en su caso, para Otros Grupos de Interés.

En el caso de Proyectos con potenciales impactos significativos adversos en las Comunidades Afectadas, el cliente realizará un proceso de Consulta y Participación Informada. El cliente adaptará su proceso de consulta a: los riesgos e impactos del Proyecto; la fase de desarrollo del Proyecto; las preferencias lingüísticas de las Comunidades Afectadas; sus procesos de toma de decisiones, y a las necesidades de grupos desfavorecidos y vulnerables. Este proceso deberá estar exento de manipulación externa, interferencias, coacciones e intimidación.

Para facilitar la Participación de los Grupos de Interés, el cliente, de manera proporcional a los riesgos e impactos del Proyecto, pondrá a disposición de las Comunidades Afectadas y, en su caso, de Otros Grupos de Interés, la correspondiente Documentación de la Evaluación en el idioma local y de forma culturalmente adecuada.

En el caso de Proyectos con riesgos e impactos adversos ambientales o sociales, la información se facilitará en las primeras etapas del proceso de Evaluación y, en cualquier caso antes de que comience la construcción del Proyecto y de manera periódica.

Los Proyectos que afecten a pueblos indígenas estarán sujetos a un proceso de Consulta y Participación Informada, y deberán cumplir con los derechos y la protección de los pueblos indígenas que contemple la legislación nacional pertinente, incluidas aquellas leyes que velen por el cumplimiento de las obligaciones del país anfitrión en virtud de la legislación internacional.

<p><i>Principio 6</i></p> <p><i>Mecanismo de quejas</i></p>	<p>Para todos los Proyectos de la Categoría A y, en su caso, de la Categoría B, la Entidad financiera exigirá al cliente, como parte del Sistema de Gestión Ambiental y Social, que defina un mecanismo de quejas concebido para recibir y facilitar la resolución de las preocupaciones y las quejas relacionadas con el desempeño ambiental y social del Proyecto.</p> <p>El mecanismo de quejas debe adecuarse a los riesgos e impactos del Proyecto, y las Comunidades Afectadas deben ser sus principales usuarios. Se deberá procurar resolverlas preocupaciones con prontitud, empleando un proceso de consulta comprensible y transparente que sea culturalmente apropiado y de fácil acceso, sin costes, y sin represalia alguna para quienes plantearon el asunto o la preocupación. El mecanismo no debería impedir el acceso a recursos administrativos o judiciales. El cliente informará a las Comunidades Afectadas acerca del mecanismo durante el proceso de Participación de los Grupos de Interés.</p>
<p><i>Principio 7</i></p> <p><i>Revisión Independiente</i></p>	<p>Para todos los Proyectos de la Categoría A y, en su caso, de la Categoría B, un Consultor Ambiental y Social Independiente, que no mantenga una relación directa con el cliente, llevará a cabo una Revisión independiente de la Documentación de la Evaluación, incluida la documentación del Plan de Gestión Ambiental y Social, del Sistema de Gestión Ambiental y Social y del proceso de Participación de los Grupos de Interés, para contribuir a las labores de diligencia debida de la EPFI, y evaluar el cumplimiento de los Principios del Ecuador.</p> <p>El Consultor Ambiental y Social Independiente también propondrá o juzgará un Plan de Acción de los Principios del Ecuador adecuado, capaz de conseguir que el Proyecto cumpla los Principios del Ecuador, o indicará cuándo dicho cumplimiento no es posible.</p> <p>Se requiere una Revisión Independiente, por parte de un Consultor Ambiental y Social Independiente, para aquellos Proyectos con impactos potenciales de alto riesgo incluyendo, pero no limitado a, cualquiera de los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• impactos adversos sobre pueblos indígenas</li> <li>• impactos sobre Hábitats Críticos</li> <li>• impactos significativos sobre el patrimonio cultural</li> <li>• reasentamientos a gran escala</li> </ul>
<p><i>Principio 8</i></p> <p><i>Compromisos Contractuales</i></p>	<p>Para todos los Proyectos, el cliente se comprometerá a través de cláusulas incluidas en la documentación de la financiación, a cumplir con todas las leyes, los reglamentos y permisos ambientales y sociales del país anfitrión en lo que respecta a todos los aspectos relevantes.</p> <p>Asimismo, para todos los Proyectos de las Categorías A y B, el cliente se comprometerá a través de cláusulas incorporadas en la documentación financiera:</p>

- a) a cumplir con el Plan de Gestión Ambiental y Social y el Plan de Acción de los Principios del Ecuador (si procede) durante la construcción y operación del Proyecto en lo que respecta a todos los aspectos relevantes; y
- b) a proporcionar informes periódicos en el formato que se acuerde con la Entidad financiera la frecuencia de dichos informes será proporcional a la severidad de los impactos o acorde a las disposiciones legales, pero tendrá una periodicidad mínima anual), elaborados por personal interno o expertos externos que i) documenten el cumplimiento con el PGAS y, cuando aplique, el Plan de Acción de los Principios del Ecuador, y ii) demuestren el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los permisos en materia ambiental y social en el ámbito local, estatal y del país anfitrión; y
- c) a dismantelar las instalaciones, siempre que sea aplicable y oportuno, de conformidad con un plan de dismantelamiento acordado.

Quando el cliente incumpla sus compromisos contractuales en materia ambiental y social, la Entidad financiera trabajará con el cliente sobre las medidas correctoras para que, en la medida de lo posible, el Proyecto vuelva a cumplirlas. Si el cliente no restablece el cumplimiento en el período de gracia pactado, la Entidad financiera se reserva el derecho de aplicar las medidas que considere oportunas.

*Principio 9*

*Seguimiento independiente y reporte*

Para evaluar si el proyecto cumple con los Principios del Ecuador y garantizar el seguimiento continuo y el reporte tras el Cierre Financiero y durante la vida del préstamo, la EPFI exigirá para todos los Proyectos de la Categoría A y, en su caso, de la Categoría B, el nombramiento de un Consultor Ambiental y Social Independiente, o que el cliente disponga de expertos externos cualificados y con experiencia que verifiquen la información de seguimiento que debería ser compartida con la EPFI.

En el caso de los proyectos para los que se exija una Revisión Independiente en virtud del Principio 7, la Entidad financiera exigirá el nombramiento de un Consultor Ambiental y Social Independiente tras el Cierre Financiero, o que el cliente disponga de expertos externos cualificados y con experiencia que verifiquen la información de seguimiento que debería ser compartida con la EPFI.

*Principio 10*

El cliente garantizará, como mínimo, que un resumen de la Evaluación de Impacto Ambiental y Social es accesible y está disponible online.

La EPFI informará públicamente, al menos anualmente, sobre las operaciones que hayan alcanzado el Cierre Financiero y sobre los procesos

*Presentación  
de Informes y  
Transparencia*

y su experiencia en la implementación de los Principios del Ecuador, teniendo en cuenta las consideraciones de confidencialidad pertinentes.

Los principios del Ecuador, a pesar de ser instrumento de soft law, nos marcan pautas muy claras importantes en cuanto al diseño de evaluaciones de impacto social. El problema general es que estas pautas no las hemos visto reflejadas en instrumentos que tengan por objeto la defensa de los derechos humanos. A continuación, presento un recuento de los aspectos más importantes que se deben tomar en consideración al momento de analizar la pertinencia de una evaluación de impacto social, según lo antes visto.

Los proyectos susceptibles de control a partir de mecanismos de evaluación social y ambiental, deben ser todos los proyectos que generen impactos. La legislación mexicana únicamente prevé las evaluaciones de impacto social para los proyectos del sector eléctrico e hidrocarburos, sin embargo, ello debería ser aplicable para todos los proyectos de infraestructura que generen riesgos sociales y ambientales, por ejemplo, la minera, la construcción, la agro-industria, entre muchas otras.

Dentro de la evaluación de impacto social, se deberán hacer una presentación de los riesgos e impactos ambientales y sociales de una forma adecuada, precisa y objetiva. Todos los proyectos deberán generar medidas para minimizar, mitigar y compensar los impactos adversos de manera proporcional a la escala del proyecto.

Los principios del Ecuador proponen una “diligencia debida de derechos humanos” y remite a lo establecido por Naciones Unidas en los pronunciamientos sobre empresas y derechos humanos. Al respecto Naciones Unidas, en su nota informativa *Debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos –prácticas emergentes, desafíos y perspectivas futuras*, define a la debida diligencia en materia de estudios de impacto social, de la siguiente forma:

La debida diligencia en materia de derechos humanos es una manera de que las empresas gestionen en forma proactiva los riesgos reales y potenciales de los efectos adversos en los derechos humanos en los que se ven involucradas. Incluye cuatro componentes básicos: (a) **Identificar y evaluar los efectos adversos reales o potenciales sobre los derechos humanos** que la empresa haya causado o contribuido a causar a través de sus actividades, o que guarden relación directa con las operaciones, los productos o los servicios prestados por sus relaciones comerciales; (b) **Integrar los resultados** de las evaluaciones de impacto en los procesos pertinentes de la empresa, y



**adoptar las medidas adecuadas** conforme a su participación en el impacto; (c) **Hacer un seguimiento de la eficacia** de las medidas y procesos adoptados para contrarrestar los efectos adversos sobre los derechos humanos a fin de saber si están dando resultado; (d) **Comunicar de qué manera se encaran los efectos adversos** y demostrar a las partes interesadas – en particular a las afectadas – que existen políticas y procesos adecuados.<sup>234</sup>

La propuesta que realizan los principios del Ecuador, estriba en que las empresas realicen las diligencias necesarias para identificar todos los impactos que repercutan en el ejercicio de derechos fundamentales y a su vez que se propongan medidas para garantizar el ejercicio de dichos derechos. El punto menos sólido de los principios del Ecuador, radica en que la diligencia de derechos humanos es un mecanismo opcional para casos de alto riesgo. Desde un punto de vista con perspectiva de derechos humanos, la debida diligencia tendría que ser incorporada en todos los proyectos que sean determinados bajo evaluaciones de impacto social y ambiental.

Los principios del Ecuador demandan a las empresas el cumplimiento de la normatividad domestica de los países receptores de la inversión, sin embargo este principio se torna perverso cuando los países no son reconocidos como países con un régimen de protección de derechos sociales y ambientales sólidos (países no designados). En ese caso, no se demanda el cumplimiento de la normatividad ambiental y se aplica de manera suplementaria la normatividad establecida por las instituciones bancarias. Los países que tienen un régimen jurídico sólido de Estado de Derecho, son denominados *países designados*, estos Estados son los siguientes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Republica Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Rep. De Corea, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.<sup>235</sup>

Como se puede observar la gran mayoría de estos países los podríamos considerar como países centrales, es decir países que tienen amplia influencia dentro del sistema mundo capitalista. De los arriba mencionados el único país latinoamericano es Chile; todos los demás,

---

<sup>234</sup> Naciones Unidas, *Debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos –prácticas emergentes, desafíos y perspectivas futuras*, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018.

<sup>235</sup> Véase <https://equator-principles.com/members-reporting/>

en concordancia con los principios del Ecuador, no es necesario cumplir con el régimen interno de Derecho.

Los principios solicitan a las empresas la creación de un Sistema y un Plan de Gestión Social, los cuales funcionan como un mecanismo permanente de rendición de cuentas, que cuando deja de tener efectividad o genera conflictos, la entidad financiera puede tomar las medidas que considere pertinentes para corregir o sancionar dicha situación.

Cuando el proyecto genere consecuencias en la esfera de derechos de comunidades indígenas, la consulta indígena de acuerdo a lo establecido por los estándares internacionales es aplicable. Lo que hacen los principios del Ecuador es retomar algunas de las características esenciales del derecho a la consulta sin explicarlas de forma exhaustiva. Lo rescatable de este punto es el reconocimiento de la garantía de la consulta como parte fundamental de la evaluación de impacto social. Para comprender el alcance del derecho a la consulta, remitimos al lector al capítulo 6.3.4.

El Sistema y Plan de gestión social deberá incorporar un sistema de atención y monitoreo de quejas, el cual se atenderá de forma continua durante la existencia del proyecto y hasta su desmantelamiento.

Los principios reconocen la importancia de que un ente especializado y con independencia técnica pueda evaluar la pertinencia de la evaluación de impacto social, así como de la implementación y seguimiento de todo el Sistema y Plan de gestión social. Esta independencia técnica resulta fundamental para poder interpretar de manera objetiva la instrumentación de los proyectos, los impactos generados y la atención que se requiere para minimizar, mitigar y compensar los mismos.

Los principios del Ecuador hacen un importante énfasis en que las evaluaciones deben realizarse con un alto grado de participación efectiva y comprobable de las comunidades que serán impactadas por los proyectos. Naturalmente, el hecho de que las comunidades participen activamente en la evaluación, permitirá a las empresas una comprensión más amplia de los impactos y las diferentes formas de mitigarlos.

Los Principios proponen que las obligaciones derivadas de las conclusiones de minimizar, mitigar y compensar impactos deben ser cuestiones tratadas de forma contractual con las empresas que desarrollan proyectos. Esta medida traducida al contexto mexicano debería implementarse en el régimen de contratos que firma el Estado con las empresas, estableciendo obligaciones de carácter social y ambiental.

Aunque Los principios del Ecuador ven a los derechos humanos como un tema accesorio dentro de las evaluaciones de impacto social, existen otras voces más críticas que

consideran que los derechos humanos deben ser el eje rector de las evaluaciones. Esta postura comenzó a tomar relevancia entre la comunidad internacional a partir del año 2011, cuando Naciones Unidas publicó los *Principios rectores sobre las empresas y los Derechos Humanos*<sup>236</sup>. Este documento es de particular relevancia porque introduce al sector privado una responsabilidad proporcional a las empresas por los proyectos que ellas desarrollan en determinadas regiones del mundo.

El documento se divide en 3 secciones:

1. El deber del Estado de proteger los derechos humanos.
2. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.
3. Acceso a mecanismos de reparación.

Sobre dicho documento la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos refiere de la importancia de los Principios rectores, lo siguiente:

La adopción de los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos* en 2011 confirmó la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos. Esta responsabilidad requiere que las empresas ejerzan la debida diligencia para identificar y tratar cualquier impacto adverso en materia de derechos humanos en el cual están implicadas. (...). Dicho de otra manera, las empresas no deben ser cómplices de violaciones de los derechos humanos por parte de terceros relacionados con las empresas, y al tener conocimiento de impactos de derechos humanos por parte de esos terceros deben ejercer su influencia para evitar o minimizar esos impactos. Esto se debe considerar parte del proceso de identificación y gestión institucional de riesgos. Asimismo se espera que las empresas, como parte de la debida diligencia en materia de derechos humanos, establezcan o colaboren con las vías apropiadas para solucionar cualquier violación de derechos humanos en el cual estén implicadas. En el ámbito del proyecto, esto implica establecer un mecanismo comunitario que aborde efectivamente cualquier reclamo o queja planteada por los miembros de la comunidad. También se espera que al gestionar los impactos de derechos humanos las empresas lleven a cabo un proceso de mejora continua.

---

<sup>236</sup> Naciones Unidas, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado, 2011.

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

El parteaguas que representan estos Principios rectores estriba en el reconocimiento de la responsabilidad internacional que tienen las empresas para respetar los derechos humanos. Actualmente, las empresas desarrollan de un impacto tan grande que llegan a superar las capacidades que podrían tener los Estados (sobre todo periféricos). Incluso su capacidad económica (y con ello de maniobra) resulta ser más poderosa que la capacidad de los Estados. El profesor John Ruggie, quien participó en la redacción de los Principios rectores, refiere que en el año 2005, un grupo de expertos comenzó a plantearse la problemática de las Empresas y los derechos fundamentales. La razón por la cual desde 2005, la problemática es tan fuerte es porque desde principios de siglo se podía observar la tremenda fuerza con que avanzaban las empresas internacionales:

La hegemonía del capital transnacional en el actual proceso internacional de acumulación de capital tiene su expresión concreta en el dominio de las empresas transnacionales en la economía mundial. Así, por ejemplo, los activos de mil compañías privadas alcanzaron en 1999 la suma de 40 billones 914 mil 607 millones de dólares, cantidad que supera en 42 por ciento el producto interno bruto de todos los países del planeta, calculando por el Banco Mundial en 28 billones 736 mil 978 millones de dólares.

(...). De las mil empresas 484 son estadounidenses (...). Otras 199 son japonesas (...). A la lista se agregan 94 firmas británicas (...) y 44 francesas (...). Las demás están distribuidas entre compañías alemanas, italianas, suizas, holandesas, canadienses, suecas, australianas, austriacas, belgas, danesas, finlandesas, irlandesas, neozelandesas, noruegas, portuguesas, singapurenses españolas y de Hong Kong.<sup>237</sup>

Esta capacidad de actuar de las empresas que comenzamos a dimensionar desde principios del presente siglo trae como reclamo principal la adopción de medidas jurídicas que garanticen el actuar de las empresas con un respeto irrestricto a los derechos humanos.

En este contexto, el hecho de que la legislación esté planteando la evaluación de impacto social como requisito fundamental para aprobación de proyectos del sector energético es positivo, sin embargo este debe tener un apego a los estándares internacionales de empresas y derechos humanos.

Ya hemos mencionado que un aspecto fundamental es la implementación de debidas diligencias de derechos humanos dentro de las evaluaciones. A continuación, mostramos

---

<sup>237</sup> Piña Cano, Mario y Pérez Sánchez, *Sandra Laura, El capital mundial entre la globalización y la crisis*, México, Problemática rural y urbana, UNAM, 2007, p. 19.

algunos de los aspectos más relevantes propuestos por instituciones internacionales especializadas en el tema.

El documento *Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, propone que las evaluaciones de impacto deben ser procesos continuos de revisión y que estos no deben concluirse en un solo acto jurídico. También señala que las evaluaciones deben estar acompañadas de un sistema de monitoreo a cargo de expertos, ONGs y sindicatos:

Key Points for Implementation:

- The assessment of human rights risks needs to be an on-going process, repeated whenever risks to human rights may substantially change, and not just a one-off process conducted at the start of a project or when required by law.
- Formal impact assessments play an important role; but there may be other important sources of information on impacts, such as, news or expert reports, issues raised by NGOs or trade unions, and operational-level grievance mechanisms.<sup>238</sup>

Por otra parte The Danish Institute for Human Rights, a través del documento *Human Rights and Impact Assessment*, propone que deben tomarse en consideración 5 puntos esenciales para la realización de evaluaciones de impacto. Dichos puntos consisten en concebir a los derechos humanos como eje rector de las evaluaciones, abordar un alcance completo de impactos presentes y futuros (derivados de los negocios, operaciones, productos y servicios), considerar los principios de participación, inclusión, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y transparencia en el desarrollo de las evaluaciones, garantizar un sistema de rendición de cuentas y asegurar que evaluación realice una correcta interpretación de la gravedad de los impactos.

*I have suggested that working with human rights impact assessment, either in the form of stand-alone human rights impact assessments or through integrating human rights into existing impact assessment methodologies, should engage our thinking on the five criteria elaborated in this paper:*

*1. Applying international human rights standards – as the benchmark for the assessment, to guide impact identification, evaluation of severity, mitigation and remedy;*

---

<sup>238</sup> Institute for Human Rights and Business, *Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, Brussels, European Commission, 2011, p. 26.

2. *Addressing the full scope of impacts – including both actual and potential impacts that are caused by the business, impacts that the business contributes to and impacts directly linked through operations, products and services;*
3. *Adopting a human rights-based process – emphasising the principles of participation and inclusion, equality and non-discrimination, and accountability and transparency;*
4. *Ensuring accountability – identifying rights-holders and duty-bearers, assigning responsibilities and adequate resources for impact assessment, including a focus on access to remedy, and making adequate provisions for reporting; and*
5. *Evaluating impact severity and addressing impacts – making sure that evaluation of impact severity is guided by human rights considerations and that all identified human rights impacts are effectively addressed.*<sup>239</sup>

Considero que aportación más importante del documento *Human Rights and Impact Assessment* es la propuesta de incluir los principios de participación, inclusión, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y transparencia como ejes rectores dentro las evaluaciones de impacto social.

La cuestión de la participación y la inclusión ya la hemos abordado previamente con Los principios del Ecuador así la cuestión de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, no habíamos abordado la aplicación del principio de no discriminación en el contexto de las evaluaciones. Este se puede corroborar con la correcta interpretación y atención de los impactos a través de un análisis diferenciado de las repercusiones en los diferentes grupos desagregados: población infantil, población femenina, adultos mayores, personas con discapacidad, poblaciones indígenas, entre otras. En este sentido, cuando las evaluaciones aseguran que los impactos serán homogéneos dentro del grupo de personas impactadas, se puede caer una contradicción con el principio de no discriminación porque no se consideran los impactos diferenciados. En este mismo contexto hablar del principio de igualdad, implica conocer los problemas de desigualdad estructural en las sociedades que se va estudiar. Aplicar medidas bajo el principio de igualdad no refiere un trato homogéneo, sino un reconocimiento de las diferencias para acercarse a un trato igualitario a través de medidas diferenciadas.

Por otra parte para poner en práctica los principios de derechos humanos en la identificación es importante concebir y definir a los impactos sociales. Para ello vamos a

---

<sup>239</sup> The Danish Institute for Human Rights, *Human Rights and Impact Assessment*, Copenhagen, 2020. [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

recurrir al especialista Frank Vanclay, quien en su artículo *International Principles for Social Impact Assessment*, quien establece 8 parámetros para identificar impactos sociales, estos son los siguientes: modo de vida, cultura, comunidad, sistema político interno, medio ambiente, salud y bienestar, derechos personales y de propiedad, miedos y aspiraciones.

*A convenient way of conceptualising social impacts is as changes to one or more of the following:*

- **people's way of life** – that is, how they live, work, play and interact with one another on a day-to-day basis;
- **their culture** – that is, their shared beliefs, customs, values and language or dialect;
- **their community** – its cohesion, stability, character, services and facilities;
- **their political systems** – the extent to which people are able to participate in decisions that affect their lives, the level of democratisation that is taking place, and the resources provided for this purpose;
- **their environment** – the quality of the air and water people use; the availability and quality of the food they eat; the level of hazard or risk, dust and noise they are exposed to; the adequacy of sanitation, their physical safety, and their access to and control over resources;
- **their health and wellbeing** – health is a state of complete physical, mental, social and spiritual wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity;
- **their personal and property rights** – particularly whether people are economically affected, or experience personal disadvantage which may include a violation of their civil liberties;
- **their fears and aspirations** – their perceptions about their safety, their fears about the future of their community, and their aspirations for their future and the future of their children.

Entender el modo de vida de una comunidad implica conocer como es que sus integrantes se relacionan cotidianamente en sus trabajos, roles e interacciones mutuas. La cultura implica las creencias, los valores, los hábitos y el lenguaje. La comunidad requiere de una comprensión de la cohesión social, la estabilidad, los servicios e instalaciones con las que cuenta la misma. El sistema político requiere de una comprensión de los recursos de participación y gobernanza con los cuentan las comunidades. El medio ambiente es conjunto de elementos que abarcan el impacto sobre el acceso a bienes naturales como agua, aire, tierra,

fauna, flora y todos los elementos del medio con los que cuenta la comunidad, esto puede incluir afectaciones en los niveles de ruido dentro de la comunidad. La salud y el bienestar son categorías asociadas a los conceptos de salud mental, salud física, salud social y salud espiritual, y no se restringe a la ausencia de enfermedades. Las afectaciones a los derechos personales y de propiedad, implica un análisis de afectaciones en términos de derechos fundamentales, entiéndase derechos colectivos e individuales sobre el territorio, así como libertades y demás categorías de derechos humanos. Finalmente, la categoría de miedos y aspiraciones conlleva el entendimiento de las percepciones y expectativas que los proyectos generan sobre las personas, un mal manejo de expectativas puede generar un rechazo del proyecto lo cual impediría siquiera establecer un punto de confianza entre la empresa y la población.

## **Capítulo 9. Casos del sector hidrocarburos**

La relación de casos que a continuación presento, se deriva de un trabajo de consultoría que realicé para Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., sobre Estudios y Evaluaciones de Impacto Social en México, durante el segundo semestre de 2018, cuyo objetivo fue precisamente la revisión y análisis de un conjunto de estos instrumentos - efectuados dentro del marco de la reforma energética- y obtenidos por la organización mediante solicitudes de información. Dicho trabajo abarcó, por tanto, el estudio de diversos casos del sector energético. Dentro de esta investigación, retomo una muestra de los resultados obtenidos en dicho trabajo. Los ámbitos estudiados dentro del presente análisis fueron propuestos por Fundar, con base en una metodología que elaboraron para ello. Asimismo, estos ámbitos que estudiaremos pasarán por el marco teórico expuesto dentro de esta investigación y explicados en el Capítulo 8. No puedo dejar de mencionar, que el estudio que a continuación presento tuvo su génesis en el desarrollo profesional que realicé con Fundar.

### **9.1 Estudio de impacto social**

La Ley de Hidrocarburos establece que previo a la asignación o licitación de un contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos, la Secretaría de Energía (SENER), en coordinación con demás dependencias y entidades competentes, realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la asignación o el contrato.

En este caso, hemos decidido analizar el Estudio de Impacto Social CNH-R01-C03/2015 (EIS), correspondiente a la tercera convocatoria de la Ronda 1. La unidad administrativa competente para la realización del EIS es la a Dirección General de Impacto



Social y Ocupación Superficial (DGISOS), quien, de acuerdo con la información vertida en el documento en comento, no requirió del apoyo o participación de expertos externos a la unidad administrativa, limitando el desarrollo de la misma a través de las fuentes oficiales de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así como “literatura especializada”.

El EIS se publicó en mayo de 2015. Dicha publicación se realizó para identificar áreas contractuales, previo a la asignación de las mismas mediante la respectiva licitación y firma del contrato correspondiente entre el Estado mexicano y las empresas interesadas.

La EIS en comento define 25 áreas contractuales:

**Tabla Áreas contractuales de la Tercera Convocatoria de la Ronda 1, por entidad federativa y municipio** <sup>240</sup>

*Tabla 9*

Área contractual	Nombre del campo	Entidad Federativa	Municipios
1	Tajón	Tabasco	Paraíso
2	Paraíso	Tabasco	Paraíso
3	Fortuna Nacional	Tabasco	Macuspana
4	Calicanto	Tabasco	Huimanguillo
5	Mayacaste	Tabasco	Comalcalco
6	Peña Blanca	Nuevo León	Dr. Cross; General Bravo
7	Benavides	Nuevo León	China; General Bravo
8	Duna	Nuevo León	China
9	San Bernardo	Nuevo León	General Bravo
10	Calibrador	Nuevo León	China
11	Mareógrafo	Nuevo León	China
12	Carretas	Nuevo León	Dr. Cross; General Bravo

<sup>240</sup> SENER, *Estudio de Impacto Social CNH-R01-C03/2015*, p. 11.

13	La Laja	Veracruz	Ozuluama de Mascareñas
14	Paso de Oro	Veracruz	Martínez de la Torre; Papantla
15	Pontón	Veracruz	Ozuluama de Mascareñas
16	Moloacán	Veracruz	Ixhuatlán del Sureste; Moloacán
17	Tecolutla	Veracruz	Tecolutla
18	Cuichapán Poniente	Veracruz	Moloacán
19	Ricos	Tamaulipas	Río Bravo
20	Barcodón	Tamaulipas	Altamira
21	Mundo Nuevo	Chiapas	Juárez
22	Catedral	Chiapas	Ostuacán
23	Topén	Chiapas	Juárez
24	Malva	Chiapas	Sunuapán; Pichucalco
25	Secadero	Chiapas	Juárez; Pichucalco

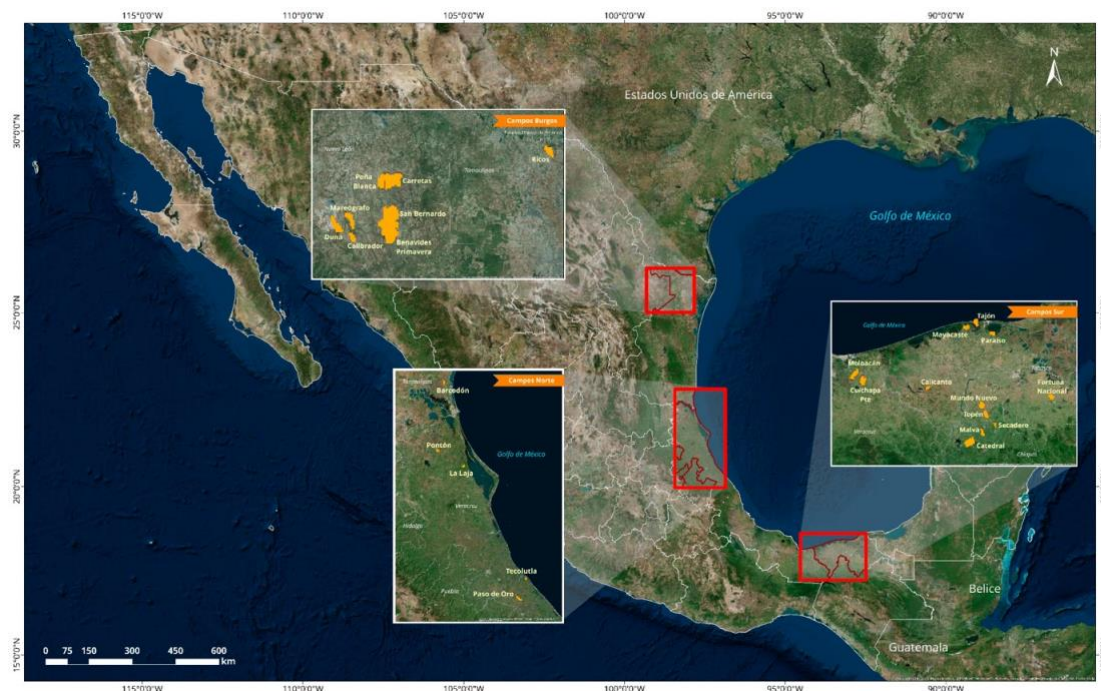
Las áreas contractuales se encuentran en 5 entidades federativas Tabasco, Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas y Chiapas; éstas se ubican en tres provincias petroleras en conjunto; representan un volumen remanente de 3,082.0 MMbpce, y abarcan una extensión de 777.5 km<sup>2</sup>.

***Ubicación de las Áreas Contractuales de la Tercera Convocatoria de la Ronda 1*** <sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> SENER, *Estudio de Impacto Social CNH-R01-C03/2015*, p. 10.

Mapa 8



Las áreas contractuales Barcodón, Cuichapa Poniente, Moloacán y Tajón contienen un volumen remanente de hidrocarburos líquidos mayor o igual a 100 millones de barriles. Las demás áreas contractuales contienen un volumen remanente de hidrocarburos líquidos menor a 100 millones de barriles.

Cabe señalar que el EIS tiene por objeto, de acuerdo a la legislación nacional, **identificar grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en las que se pretende llevar a cabo actividades industriales del sector hidrocarburos**, con motivo de asignaciones y contratos, a efecto de implementar acciones para salvaguardar los derechos de dichas poblaciones.

En un sentido más estricto, el EIS tiene por objeto la generación información oportuna relacionada con la implementación de medidas y garantía de derechos para los grupos identificados. En este sentido, el EIS debe esgrimirse a partir de los siguientes elementos: identificación de áreas contractuales; identificación y caracterización de la población afectada por la actividad industrial; identificación y caracterización de grupos focales en situación de vulnerabilidad; identificación y caracterización de impactos sobre la población caracterizada, así como identificación y caracterización de las medidas de prevención y mitigación para los impactos en cuestión. Lo anterior deberá expresar en términos de protección de derechos.

Es importante mencionar que la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) realizó actividades de extracción de hidrocarburos en todas las áreas contractuales que identificó el EIS. En este sentido se trata de campos maduros descubiertos en el siglo XX que contaron con infraestructura de exploración, extracción y transporte de hidrocarburos desde la década de los años 50. Esto quiere decir que forzosamente todas las áreas deben manejar impactos acumulados, porque ya han sido impactadas por proyectos extractivos, mismos que tendrán que ser descritos de forma precisa.

### 9.1.1 Capacidad técnica del EIS

De acuerdo con los estándares internacionales, las EVIS deben ser realizadas por el Estado o encomendadas por éste a un ente independiente, técnicamente capaz y bajo su supervisión, a efecto de verificar si el EIS contó con la capacidad técnica suficiente, analizamos dos criterios. El primero consistió en verificar qué dependencias y personal experto participó en la realización y del documento. El segundo criterio consistió en verificar si el estudio implicó un trabajo de campo sobre las áreas contractuales y áreas de influencia.

En lo referente al primer criterio, identificamos que la unidad administrativa competente para la realización del EIS es la a Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial (DGISOS), quien, de acuerdo con la información vertida en el documento en comento, **no requirió del apoyo o participación de expertos externos a la unidad administrativa**, limitando el desarrollo de la misma a través de las fuentes oficiales de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), así como literatura especializada.<sup>242</sup>

Asimismo, el estudio es claro al especificar que éste no implicó un trabajo de campo en ninguna de las 25 áreas contractuales, por lo cual el **EIS muestra una importante deficiencia en cuanto a la caracterización de las áreas, pues ninguno de los datos que se esbozan fueron corroborados dentro de las áreas contractuales** además de que hubo una ausencia de expertos independientes que pudiesen verificar el status que guarda la zona. Además de ello resulta alarmante que en las zonas contractuales no hicieran diligencias de derechos humanos.

### 9.1.2 Ámbitos que analiza el EIS

---

<sup>242</sup>SENER, *Estudio de Impacto social CNH-R01-C03/2015*, mayo de 2015, p. 17.

De acuerdo a los estándares internacionales, el EIS debe desarrollar una caracterización de ámbitos sociales y ambientales de las áreas en donde se desarrollarán los proyectos a licitar. En este sentido buscamos identificar cuáles fueron los ámbitos que exploró el EIS.

Derivado del análisis hecho al EIS, identificamos que el estudio no desarrolla los ámbitos **social, ambiental, espiritual, cultural, económico**, etcétera, sino que éste describe un escueto panorama sociodemográfico y socioeconómico, en el cual realiza un vaciado de datos de cada entidad federativa y municipio donde se desarrollarán los proyectos, y de cada localidad donde se ubica el área contractual.

En este sentido, **el EIS no desarrolló análisis de ámbitos** como lo requieren los criterios internacionales, sino que, en el caso de los Estados de la república, proporcionaron la siguiente información de forma **meramente descriptiva**: ubicación y colindancias; municipios y capital; número de habitantes (según el censo del año 2010) con porcentaje de hombre y mujeres; porcentaje de población económicamente activa; porcentajes del nivel de escolaridad de las poblaciones; sectores económicos en los que participa la población económicamente activa, y percepción de inseguridad en la demarcación. Los estándares internacionales demandan análisis diferenciados para evaluar de manera diferenciada los impactos sociales, sin el análisis requerido, **el Estado mexicano cae en una violación flagrante del principio de igualdad y no discriminación.**

Para el caso de los municipios en los que se desarrollarán las actividades industriales se proporcionaron los siguientes datos descriptivos: ubicación y colindancias; número de habitantes y localidades; índice de marginación y rezago social; porcentajes del nivel de escolaridad; porcentaje de analfabetismo; porcentaje de la población económicamente activa; principal uso de suelo, y áreas protegidas.

Para el caso de las áreas contractuales, el EIS no desarrolló las categorías antes mencionadas para las entidades federativas y los municipio; éste indicó en qué localidades del municipio se encuentra el área contractual, y de las localidades identificadas proporciona los siguientes datos: número de habitantes; número de mujeres; número de niños y niñas; número de adultos mayores; población indígena; población en situación de marginación y pobreza; ejidatarios y comuneros. Dentro de las áreas contractuales se proporcionan datos estadísticos, pero el Estudio de impacto no genera análisis diferenciados. Las áreas que requieren un mayor análisis son las áreas contractuales, sin embargo el Estado mexicano muestra un amplio desinterés por entender los impactos sociales de los proyectos de extracción de hidrocarburos.

Dentro del EIS, todos los datos vertidos (respecto de las entidades federativas, municipios y localidades) se expusieron de forma estadística y no se realizó un análisis de:

modo de vida, cultura, comunidad, sistema político interno, medio ambiente, salud y bienestar, derechos personales y de propiedad, miedos y aspiraciones.

### **9.1.3 Caracterización de grupos diferenciados: línea de base**

De acuerdo a los estándares internacionales, los estudios de impacto social y ambiental deben contener una caracterización de la población afectada a través de una línea base social que caracterice a la población. Lo anterior implica un análisis que debe considerar los aspectos cultural, espiritual, ambiental, factores demográficos; alojamiento y asentamientos humanos; estado de salud de la comunidad; niveles de empleo, áreas de empleo, pericias, niveles de educación, formación; nivel de infraestructura y servicios; nivel y distribución del ingreso; distribución de activos (tenencia de la tierra, recursos naturales); sistemas tradicionales de producción; sistemas tradicionales para compartir recursos naturales.

De la investigación hecha al EIS, identificamos que el estudio fue omiso en desarrollar un análisis por área contractual de la línea base de cada localidad que identifica. En este sentido, el vaciado de determinados datos obtenidos por fuentes estadísticas, fue insuficiente para proporcionar una línea base social que permita caracterizar a la población. En específico el EIS no expuso aspectos culturales, espirituales, ambientales, salud poblacional, áreas de empleo, pericias, nivel de infraestructura y servicios, distribución de activos (tenencia de la tierra, recursos naturales), sistemas tradicionales de producción ni sistemas tradicionales para compartir recursos naturales.

El estudio únicamente mostró un escueto panorama sociodemográfico y socioeconómico en el que analiza: superficie, población, nivel de escolaridad, población económicamente activa, sectores económicos, ingresos, percepción de seguridad y grupos en situación de vulnerabilidad.

#### **9.1.3.1 Población afectada**

Del análisis del EIS, buscamos identificar si el estudio identificó y caracterizó a la(s) población(es) que será(n) afectada(s) por el proyecto. Así, para que el EIS pueda expresar de forma clara cuales serán los impactos que los proyectos extractivos tendrán sobre la población, es importante que se identifiquen tres tipos de poblaciones: la que será afectada por encontrarse en el área núcleo (área contractual), la que será afectada por ubicarse en el área de influencia directa por encontrarse en colindancia directa con el área núcleo dentro de la(s) misma(s) localidad(es) o municipio(s) donde se desarrollará el proyecto, y la población que será afectada

por ubicarse en el área de influencia indirecta, por ser susceptible de influencia a pesar de no tener una colindancia directa con el área contractual.

El EIS de la ronda 1.3, no identificó área núcleo, área de influencia directa ni área de influencia indirecta, sino que redujo su estudio a la descripción estadística de la población del Estado en donde se ubican las áreas contractuales, del municipio donde funcionarán los proyectos y las localidades en las que estarán las áreas núcleo. En este sentido, el estudio no identificó las localidades dentro del área de influencia directa, ni las localidades dentro del área de influencia indirecta.

La caracterización e identificación de la población dentro del EIS resultó deficiente, debido a que no basta con la caracterización general de los Estados, municipios y áreas contractuales, sino que es menester ubicar y describir cada una de las localidades y municipios que se ubican en el área de influencia directa y en el área de influencia indirecta.

Cabe destacar que de las 25 áreas contractuales que se presentan en el estudio, 5 áreas: Ricos (Tamaulipas)<sup>243</sup>, Benavides<sup>244</sup>, Mareógrafo<sup>245</sup>, San Bernardo<sup>246</sup> (Nuevo León) y Catedral<sup>247</sup> (Chiapas), no cuentan con la caracterización de su población **por no existir datos disponibles** en las bases de datos públicas del Censo de Población y Vivienda o en el Catálogo de Localidades. El documento es por demás una desfachatez.

Asimismo cabe resaltar que, a pesar de que la DGISOS de la SENER no contó con datos de fuentes oficiales de las mencionadas áreas, tampoco realizó visitas de campo en ninguna de las áreas contractuales, por lo que, incluso, de aquéllas que obtuvo información oficial, no realizó una corroboración de los datos ni un estudio que analizara las características culturales, tradicionales, sociales y ambientales de las poblaciones que se ubican en las áreas núcleo y de influencia.

**En este sentido la caracterización de la población no sólo es deficiente, sino que en algunos casos es completamente omisa.**

### 9.1.3.2. Pueblos indígenas

---

<sup>243</sup> SENER, *Estudio de Impacto social CNH-R01-C03/2015*, mayo de 2015, p. 24.

<sup>244</sup> *Ibíd.*, p. 40-41.

<sup>245</sup> *Ibíd.*, p. 48.

<sup>246</sup> *Ibíd.*, p. 52.

<sup>247</sup> *Ibíd.*, p. 117-122.

Otro de los aspectos relevantes que analizamos del EIS fue la identificación y caracterización de pueblos y comunidades indígenas dentro de cada una de las áreas contractuales a licitar.<sup>248</sup>

Dentro del EIS, la SENER refirió que en las áreas contractuales Duna<sup>249</sup> y Calibrador<sup>250</sup> no se encuentra ningún tipo de población; empero, el EIS fue omiso en verificar si dentro de las áreas de influencia directa o indirecta de dichas áreas contractuales se encuentran comunidades indígenas.

En las áreas contractuales: Carretas<sup>251</sup>, Mareógrafos<sup>252</sup>, Peña Blanca<sup>253</sup>, San Bernardo<sup>254</sup> y Calicanto<sup>255</sup>, no se identificó población indígena, sin embargo tampoco se identificó si dentro de las áreas de influencia directa e indirecta se encuentran poblaciones indígenas.

En las áreas contractuales: Barcodón<sup>256</sup>, la Laja<sup>257</sup>, Pontón<sup>258</sup>, Tecolutla<sup>259</sup>, Cuichapa<sup>260</sup>, Mundo Nuevo<sup>261</sup>, Topén<sup>262</sup>, Malva<sup>263</sup>, Secadero<sup>264</sup>, Tajón<sup>265</sup>, Paraíso<sup>266</sup>, Fortuna Nacional<sup>267</sup> y Mayacaste<sup>268</sup>, se identificaron diversas localidades consideradas indígenas. Sin embargo de ellas se dijo que representaban menos del 40% de la población de cada localidad, este argumento funciona para invisibilizar a las poblaciones indígenas y referir que no son significativas y por lo tanto no son sujetos de derecho. Asimismo, el EIS fue omiso en

---

<sup>248</sup> Parte del objetivo de la caracterización de la población, dentro del EIS, consiste en identificar si en las zonas núcleo o de influencia se encuentran poblaciones indígenas. De ser el caso, es obligación del Estado identificar los impactos que el proyecto tenga sobre el sujeto colectivo en términos espirituales, culturales, económicos, etcétera, lo que a su vez se deberá traducir en términos de derechos. Asimismo, cuando en un estudio se identifican pueblos indígenas, entonces el Estado tiene la obligación de realizar una consulta indígena, como ya se explicó en capítulos previos.

<sup>249</sup> SENER, *Estudio de Impacto social CNH-R01-C03/2015*, mayo de 2015, p. 46-47.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>258</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 156.



identificar población indígena dentro de las áreas de influencia directa e indirecta de las mencionadas áreas contractuales.

En las áreas contractuales: Catedral<sup>269</sup> Ricos<sup>270</sup>, Paso de Oro<sup>271</sup> y Moloacán<sup>272</sup> se identificaron localidades con presencia indígena la cual fue calificada con un porcentaje mayor al 40 % de la población de cada localidad. De la misma forma, el EIS no realizó la identificación de población indígena en las áreas de influencia directa e indirecta de las mencionadas áreas contractuales. Una vez más, el énfasis por establecer un porcentaje de población (que no es corroborada con una diligencia de derechos humanos) funciona como pretexto para no garantizar derechos de forma diferenciada atendiendo a los principios de igualdad y no discriminación.

De todas las áreas contractuales en las que se identificó presencia de población indígena<sup>273</sup>, en ninguna se realizó una caracterización de dicha población.

Es menester recalcar que, dentro del EIS, la DGISOS indicó que respecto del área contractual de Benavides<sup>274</sup> **no encontró datos de fuentes oficiales sobre la presencia de población indígena. Asimismo, esta omisión no fue subsanada con trabajo de campo dentro dichas áreas a efecto de obtener la información precisa.**

#### 9.1.4. Impactos

Una vez identificada y caracterizada la población que será afectada por las actividades industriales, el EIS debe identificar, describir y analizar cuales serán los impactos que tendrán esas poblaciones y los impactos diferenciados que se producirán en los grupos focales (en situación de vulnerabilidad).

En el caso del EIS en comento, éste no identificó impactos por área contractual respecto de la población descrita en cifras, limitándose a indicar que “de manera destacada debe considerarse que algunos de los impactos sociales pueden adquirir un carácter diferenciado

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>273</sup> De las 17 áreas contractuales identificadas con presencia de población indígena: Barcodón, la Laja, Pontón, Tecolutla, Cuichapa, Mundo Nuevo, Topén, Malva, Secadero, Tajón, Paraíso, Fortuna Nacional, Mayacaste Ricos, Paso de Oro, Moloacán, la SENER no se pronunció respecto de la necesidad de realizar consulta indígena en ninguna de las poblaciones que ella así reconoció. Resulta preocupante que el EIS no haya establecido la realización de ninguna consulta indígena. Ello refleja que el estudio no cumple con el objetivo que se plantea de salvaguarda de derechos y es por demás ineficiente en este sentido.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 40.

sobre segmentos de población, identificados en el presente estudio como grupos en situaciones de vulnerabilidad frente a la extracción de hidrocarburos, a saber: mujeres, adultos mayores, niños y niñas, población indígena y campesinos, ejidatarios o comuneros."<sup>275</sup> En este sentido, a pesar de que el estudio reconoce la importancia de identificar impactos en grupos focales, este ejercicio no es realizado por la SENER. De forma risible, el Estado reconoce su obligación de considerar impactos diferenciados, pero no realiza dicho ejercicio.

Así, el EIS sólo refiere 4 impactos que todas las áreas contractuales tendrán: Creación de **percepciones** de riesgo a la salud, a la seguridad y al medio ambiente; Configuración de **conflictos acerca del uso de tierras**; creación de **expectativas**, específicamente de empleo, y ampliación de brechas de desigualdad asociadas a las contraprestaciones previstas en el nuevo modelo de ocupación superficial. De los anteriores **la EIS no especifica como se serán dichos impactos en cada una de las áreas.**

#### 9.1.4.1 Impactos económicos

Del análisis realizado al EVIS, buscamos identificar los impactos económicos, asociados a la subsistencia de la población. Al respecto, de los 4 impactos referidos por el EIS, podemos identificar dentro de la categoría económica al mencionado como “ampliación de brechas de desigualdad asociadas a las contraprestaciones previstas en el nuevo modelo de ocupación superficial”<sup>276</sup>. El EIS explica que dicho impacto se puede entender como una consecuencia de la Ley de Hidrocarburos, la cual “establece un nuevo modelo de ocupación superficial en el que la contraprestación no sólo versará sobre los pagos correspondientes al uso de la tierra y a los bienes distintos, sino que implicará el pago de un porcentaje de los ingresos de los Contratistas a los núcleos agrarios y propietarios de tierras ubicadas en el área contractual, previo procesos de negociación.”<sup>277</sup> Esto quiere decir que todas las personas que arrienden bienes muebles o inmuebles a los concesionarios, recibirán un ingreso tanto de los contratos de arrendamiento como de los ingresos de la actividad industrial. Sin embargo el estudio es omiso en referir cómo devendrá económicamente dicho impacto, tomando en consideración las particularidades de cada área contractual y cada población. Por lo anterior, aunque se identifica un impacto relacionado con la supervivencia de la población, éste **no es caracterizado ni evaluado de forma particular.**

---

<sup>275</sup> Sener, Estudio de Impacto Social, Ronda 1, tercera licitación, CNH-R01-C03/2015, mayo 2015, p 158.

<sup>276</sup> *Ibidem* p. 160.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p 160.

El mismo impacto referido, indica que puede generarse otra brecha de desigualdad entre la población femenina y la población masculina ubicada en las áreas contractuales, empero **esta situación no es caracterizada ni evaluada de forma individual por proyecto de inversión.**

En el impacto denominado “**configuración de conflictos acerca del uso de tierras**” se mencionó que se podrían generar cambios sensibles en las economías de las poblaciones afectadas, sin especificar cómo serían estos “cambios” y de que forma afectarían a cada una de las áreas. Dicho impacto **no es caracterizado** ni evaluado dentro del EIS por proyecto individual.

En el ámbito económico sólo se identificaron dos impactos que se describen de forma escueta sin una caracterización por área contractual y grupo focal. Además de los impactos mencionados anteriormente, el EIS no identifica o caracteriza otros impactos asociados al ámbito económico con relación a grupos focales de las áreas contractuales.

#### **9.1.4.2 Impactos culturales**

**El EIS no identifica ningún impacto bajo la denominación “cultural”,** sin embargo, podemos asociar esta categoría dentro del impacto denominado “configuración de conflictos acerca del uso de tierras”. En este rubro, el EIS menciona que en todos los proyectos se podrán generar cambios sensibles en el estilo de vida de las poblaciones, sin detallar cómo serían estos cambios y de qué forma afectarían a las localidades ubicadas dentro de las áreas de influencia de los proyectos de inversión, así como a la población indígena identificada. De esta forma el EIS identifica un impacto asociado a la categoría cultural, pero el impacto no es evaluado ni caracterizado en lo individual por proyecto extractivo.

#### **9.1.4.3 Impactos en organización social**

De los 4 impactos referidos por el EIS podemos asociar el denominado “configuración de conflictos acerca del uso de tierras”, al ámbito de organización social, puesto que refiere se podrían generar conflictos en el modo de vida de los poseionarios, ejidatarios o comuneros y vecindados, empero, el EIS es por demás omiso en referir como el impacto mencionado afectaría la organización social de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de las áreas contractuales. En este sentido, la identificación de impactos de organización social no se encuentran previstos ni evaluados en cada una de las áreas contractuales.

#### **9.1.4.4 Impactos previos y acumulados**

El EIS refiere que “las actividades de extracción en los campos maduros datan de al menos cinco décadas. Lo anterior implica que en muchos casos las actividades se realizaron de forma previa a la entrada en vigor de la legislación en materia ambiental a nivel estatal y nacional. Es posible que en estos campos **existan pasivos ambientales que hayan derivado en impactos sociales específicos.**”<sup>278</sup> En este sentido, a pesar de que se reconoce que existen impactos acumulados en todas las áreas contractuales, porque todas éstas fueron trabajadas por PEMEX, el EIS **no identifica, caracteriza ni analiza cuales serían estos impactos acumulados en cada una de áreas sometidas a licitación.**

Es importante mencionar que los impactos acumulados no abarcan únicamente los impactos previos, sino que también los impactos que se derivan de otros proyectos extractivos dentro de una misma zona. En este sentido el estudio tuvo que especificar cuales serían los impactos acumulados en las áreas contractuales: en el municipio de Paraíso por albergar 2 proyectos (Tajón y Paraíso); en el municipio de Dr. Cross por contener 2 proyectos (Peña Blanca y Carreteras); en el municipio de General Bravo por albergar 4 proyectos (Peña Blanca, Benavides, San Bernardo y Carretas); en el municipio de Ozuluama de Mascareñas por contener 2 proyectos (La Laja y Pontón); en el municipio de Juárez por albergar 3 proyectos (Mundo Nuevo, Topén y Secadero), y en el municipio de Pichucalco por contener 2 proyectos (Malva y Secadero).

Estudio refiere una amplia cantidad de proyectos desarrollados en la zona pero no se desarrollan cuales son los impactos derivados de todos estos proyectos identificados.

#### **9.1.4.5. Impactos en derechos**

Dentro análisis realizado al EIS, buscamos identificar todos los impactos en los derechos de las comunidades, es decir posibles afectaciones a derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y de pueblos indígenas, entre otros; sin embargo el EIS es completamente omiso en identificar impactos sociales expresados en términos de derechos fundamentales.

La identificación de impactos en derechos no es una vicisitud jurídica, sino que ésta tiene por objeto plantea, a su vez, medidas de mitigación para los derechos que se vulneren, a través de garantías. Por ejemplo, de los impactos asociados a los derechos de los pueblos indígenas se tiene que establecer como garantía la implementación de la consulta indígena.

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, p 159.

**Desafortunadamente, el EIS tampoco realiza una propuesta de medidas de mitigación para salvaguardar derechos fundamentales o implementar garantías de derechos.** En este sentido el EIS no identifica ni evalúa impactos a los derechos de las poblaciones ubicadas en las áreas contractuales.

Esta situación resulta alarmante, por que si bien las empresas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, el estado tiene la ineludible responsabilidad de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, obligación que el Estado no está asumiendo dentro del documento.

### **9.1.5 Participación**

Al principio de la sección referimos que las evaluaciones y estudios de impacto social deben funcionar bajo las premisas de participación e inclusión. Dentro de los procesos de identificación y caracterización de las poblaciones, de los impactos sociales y de las medidas de mitigación, buscamos verificar si el EIS implementó medidas de participación con la población que será afectada por los proyectos extractivos a efecto de garantizar la protección de sus derechos, como es establecido en los estándares internacionales y en la legislación nacional; empero dentro del EIS, **la SENER fue completamente omisa en la implementación de medidas de participación en todas las áreas contractuales**, limitando su actuar en el esbozo de estudios de gabinete.

### **9.1.6 Mecanismo de rendición de cuentas y transparencia**

El Estado no estableció ningún tipo de mecanismo de rendición de cuentas o transparencia para que la población local pudiese tener información sobre los proyectos que se desarrollarán en sus entidades y municipios. Lo que observamos es una ausencia de mecanismos y prácticas que favorezcan la rendición de cuentas y transparencia.

### **9.1.7 Reflexiones finales**

Como pudimos observar, el EIS correspondiente a la tercera licitación de la primera ronda no contó con el desarrollo de ámbitos de análisis de carácter social, ambiental, espiritual, cultural o económico, dentro del desarrollo concatenado de la identificación y caracterización de la población y de los impactos sociales. Asimismo, el estudio carece de una línea base social que pueda mostrar un panorama claro de cada una de las áreas contractuales. El Estado no desarrolló una debida diligencia de derechos humanos conforme a los estándares internacionales.

Dentro del rubro de la caracterización de la población afectada, el EIS omitió especificar **datos sobre 5 áreas contractuales**. En relación a la identificación de pueblos indígenas, **a pesar de haber mencionado la presencia población indígena de estos en al menos 17 áreas contractuales, el estudio no se pronunció sobre la necesidad de realizar consulta indígena en ninguna de éstas** ni detalló medidas de salvaguarda de derechos sobre dicho grupo diferenciado.

El estudio no identificó impactos sociales por área contractual ni por grupos focales identificados dentro de las áreas, proporcionando un estéril panorama de impactos y omitiendo impactos en términos de derechos humanos e impactos acumulados.

Asimismo, la metodología utilizada en el desarrollo del estudio no contempló la participación de los pueblos afectados por los proyectos y no se propuso ninguna medida de mitigación sobre los impactos identificados.

Podemos decir con toda certeza que el **Estado mexicano violó los principios de participación, inclusión, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y transparencia**.

## **9.2. Evaluaciones de impacto social del sector hidrocarburos a cargo de las empresas**

En este capítulo se presentan un análisis de seis Evaluaciones de impacto social (EVIS) correspondientes el sector hidrocarburos. El análisis, al igual que con el EIS, busca observar hasta qué nivel, los documentos respetan o siguen los estándares internacionales dentro del sistema jurídico instaurado por la reforma energética de 2013.

### **9.2.1. Caracterización de las EVIS analizadas**

El 24 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el fallo de la Licitación Pública Internacional CNH-R01-L03/2015. En éste se adjudicaron a 25 empresas las 25 áreas contractuales mencionadas en el acápite anterior sobre el Estudio de Impacto Social. Esto se realizó previo a la emisión de una Evaluación de Impacto Social (EVIS), las empresas firmaron “contratos para la extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de licencia”, en los que se obligaron a realizar una Evaluación de Impacto Social, dentro del término de 90 días hábiles posteriores a la firma del contrato.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Los aspectos relativos a los contratos y la obligación de entregar la EVIS dentro de los 90 días siguientes a la firma se explican en el considerando quinto de los resolutivos correspondientes a la Ronda 1.3, véase Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, oficio

Tal y como se explica en el apartado anterior, de las 25 áreas contractuales adjudicadas el 24 de diciembre de 2015 a través de la Licitación Pública internacional CNH-R01-L03/2015, seleccionamos una muestra de cinco EVIS correspondientes a las siguientes áreas contractuales: Barcodón, Paraíso, Catedral, Malva y Mundo Nuevo. A esta selección añadimos el análisis de la EVIS del proyecto denominado “Sistema de Transporte de Gas Natural Tuxpan-Tula”, el cual corresponde a un gasoducto. Decidimos adicionar este proyecto porque es también una muestra del alcance de las actividades extractivas que no implican únicamente un impacto por extracción sino por transporte. La Tabla 10 presenta información sobre las seis EVIS analizadas.

Tabla Información general de las EVIS analizadas.

*Tabla 10*

Nombre del campo	Empresa contratista	Empresa Consultora o personal encargado de la EVIS	Entidad Federativa	Municipios	Licitación
<b>Barcodón</b>	Diavaz-Offshore	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Tamaulipas	Altamira	Ronda 1.3
<b>Paraíso</b>	Roma Energy México, S. De R.L. De C.V.	Ecoservicios Construcciones Y Suministros Industriales Y Comerciales S.A. De C.V.	Tabasco	Paraíso	Ronda 1.3
<b>Catedral</b>	Diavaz-Offshore	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Chiapas	Ostuacán	Ronda 1.3
<b>Malva</b>	Renaissance Oil Corp. S.A De C.V.	Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa	Chiapas	Sunuapán; Pichucalco	Ronda 1.3

117.-DGAEISyCP.0001/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, oficio 117.-DGIOS.054/17., Ciudad de México, 20 de enero de 2017. Sener, Dirección de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, oficio 117.-DGAEISyCP.0002/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Malva, oficio 117.-DGIOSyCP.0537/17., Ciudad de México, 14 de junio de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, oficio 117.-DGAEISyCP.0536/17, Ciudad de México, 14 de junio de 2017.

<b>Mundo Nuevo</b>	Renaissance Oil Corp. S.A De C.V.	Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa	Chiapas	Juárez	Ronda 1.3
<b>Gasoducto Tuxpan-Tula</b>	Trans Canada Corporation	Clúster de Energía Coahuila A. C.	Veracruz, Puebla Hidalgo y México	32 municipios	Licitación Pública Internacional No. LPSTGN-001/2015

Fuente: Elaboración propia con información obtenida a través de solicitudes de información.

A continuación se presentan los resultados que se desprenden del contrapunteo entre los estándares internacionales y los documentos técnicos analizados..

### 9.2.2 Independencia y capacidad Técnica

Según los estándares internacionales, las EVIS deben ser realizadas por organismos independientes de la empresa quienes sean técnicamente capaces y bajo una supervisión que garantice el cumplimiento de los estándares. En este sentido, de acuerdo a los principios de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, el Estado tiene una responsabilidad ineludible para garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el momento que se regulan las actividades empresariales. Naturalmente, las EVIS deberían estar fuertemente fiscalizadas por el Estado mexicano a efecto de cumplir con sus responsabilidades internacionales. Al respecto determinamos que dentro de los 6 proyectos analizados, el Estado no intervino para asegurar y vigilar que la realización de las EVIS se hiciera de manera adecuada.

Como se muestra en la Tabla 10, las EVIS correspondientes a los campos Barcodón y Catedral fueron realizadas por la Universidad Autónoma de Tamaulipas; las correspondientes a los campos Malva y Mundo Nuevo fueron realizadas por la Universidad Autónoma Metropolitana; la correspondiente al área contractual Paraíso fue realizada por una consultora privada, y la correspondiente al gasoducto Tuxpan-Tula fue realizada por la propia empresa promotora. En este sentido, ninguna de las EVIS fue realizada por el Estado mexicano.

Asimismo, la encomienda de realización de las mismas no provino de una determinación estatal, sino que derivó de contratos privados entre las empresas promotoras y las consultoras privadas o universidades públicas. Lo anterior refleja que **ninguna de las entidades** que realizaron las EVIS **tienen una independencia técnica**, pues éstos fueron contratados con la firme intención de presentar un proyecto viable ante la SENER, careciendo de imparcialidad y objetividad. Si bien se pudiera considerar que las evaluaciones hechas por



las universidades públicas pudieran ser técnicamente independientes, la realidad es que éstas funcionaron como cualquier otra empresa consultora. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que del contenido de las EVIS y del proceso descrito en sus metodologías ninguna fue supervisada por el Estado durante su realización.<sup>280</sup>

Para analizar si los realizadores de las EVIS son técnicamente capaces estudiamos en cada uno de los instrumentos, si se esgrimían argumentos en cuanto a **la selección de la consultora o personal encargado de la EVIS**, si otras dependencias o expertos participaron en la realización de la misma y si se hicieron prácticas de campo para su realización.

De las evaluaciones examinadas, **en ninguna se encontró una exposición de motivos que justifique la pericia técnica, la competencia y la experiencia necesaria de los redactores de las EVIS**, para justificar su elección. Es de remarcarse que el proceso de selección de este personal es decisión de las empresas y el Estado mexicano resulta ausente al respecto.

En cuanto a la **realización de trabajo de campo**, observamos que en la EVIS del proyecto Barcodón, se limitó a realizar entrevistas a los actores interesados dentro del área núcleo. Lo anterior indica que no se realizó trabajo de participación ni incluso en el área de influencia directa ni en el área de influencia indirecta del proyecto.

La EVIS del proyecto Campo Paraíso indica que se realizaron visitas de campo para la identificación de rasgos de las localidades ubicadas en el área de influencia; refirieron que se platicó con la población sobre sus necesidades y problemáticas y se les informó del desarrollo futuro del proyecto; se analizaron las condiciones de infraestructura disponible para la población; se realizaron entrevistas principalmente a los actores de interés; se realizaron reuniones donde se invitó a los diferentes actores de interés para hacerles saber del desarrollo del proyecto, y conocer su interés en el mismo, y se realizaron encuestas considerando temas básicos, socioeconómicos, sociodemográficos y socioculturales.<sup>281</sup>

La EVIS del proyecto Catedral, indica que se realizaron visitas de campo para verificar aspectos sociodemográficos, socioculturales y socioeconómicos del municipio Ostuacán, caracterización de pueblos y comunidades indígenas e impactos sociales. También se indica que se realizó una encuesta a la población en general dentro de las áreas de influencia, a través

---

<sup>280</sup> Véase Evaluación de impacto social del área contractual Barcodón, apartado II, pp. 34-51; Evaluación de impacto social del área contractual Paraíso, pp. 6-29; Evaluación de impacto social del área contractual Catedral, apartado II, pp. 91-107; Evaluación de impacto social del área contractual Malva, pp. 20-23; Evaluación de impacto social del área contractual Mundo Nuevo, pp. 10-25; Evaluación de impacto social del área contractual; Evaluación de Impacto Social del Sistema de Transporte de Gas Natural Tuxpan-Tula, pp. 119-156.

<sup>281</sup> Evaluación de impacto social del área contractual Paraíso, p. 121.

de una muestra representativa.<sup>282</sup> Sin embargo lo anterior no reflejó un proceso de participación en inclusión.

Por su parte, la EVIS del proyecto Malva, indica que se realizaron únicamente 12 entrevistas semiestructuradas a actores del área núcleo y de influencia directa, lo que muestra un trabajo de campo enfocado en una población mínima con relación a toda la población de las tres áreas (núcleo, influencia directa e influencia indirecta).<sup>283</sup> lo anterior **no reflejó un proceso de participación en inclusión.**

La EVIS del área contractual Mundo Nuevo refiere que las visitas de campo consistieron en guías de **observación y recopilación de fotos** de las localidades ubicadas en el área núcleo y en el área de influencia directa para documentar posibles impactos sociales; recabar las opiniones y puntos de vista de los pobladores acerca de lo que consideran/identifican como impactos sociales; implementación de guiones de entrevistas semiestructuradas que tenían como objetivo principal la identificación de los impactos sociales e implementación de encuestas.<sup>284</sup> Una vez más, **la realización de entrevistas no muestra de ninguna forma un proceso de participación en inclusión.**

Finalmente, la EVIS del gasoducto Tuxpan-Tula indica que se realizó el siguiente trabajo de campo: 20 talleres participativos en igual número de localidades, divididos en las cuatro regiones del proyecto, los cuales contaron con la asistencia de 192 personas; 43 entrevistas con 99 personas en las cuatro regiones en las que se dividió el área de influencia; 7 observaciones participativas en las localidades que fueron originalmente seleccionadas, y una encuesta representativa de la población afectada por el proyecto aplicada a un universo de 800 casos.<sup>285</sup> Podríamos considerar que el gasoducto Tuxpan-Tula es uno de los que cumple con mayores requisitos de participación e inclusión, sin embargo, estas es una falsa percepción o una presentación maniquea del proyecto, puesto que la construcción del ducto no ha podido concretarse desde el año 2016 por conflictos con las comunidades indígenas que no aceptan el proyecto por los impactos ecológicos que el mismo ocasiona.<sup>286</sup>

Así, respecto las áreas contractuales de la ronda 1.3, observamos que la tendencia del trabajo de campo fue precario ya que este solo consistió en la aplicación de entrevistas o encuestas en una muestra de la población que en ninguno de los casos abarca las tres áreas de

---

<sup>282</sup> Evaluación de impacto social del área contractual Catedral, apartado II, p. 178.

<sup>283</sup> Evaluación de impacto social del área contractual Malva, pp. 18, 23, 24.

<sup>284</sup> Evaluación de impacto social del área contractual Mundo Nuevo, Apartado II, p. 23 y apartado IV, p. 290.

<sup>285</sup> Evaluación de Impacto Social del Sistema de Transporte de Gas Natural Tuxpan-Tula, pp. 135-140.

<sup>286</sup> Diario Milenio, AMLO promete evitar paso de Gasoducto Tuxpan-Tula por cerros sagrados de Puebla, Puebla, 2020. <https://www.milenio.com/politica/amlo-promete-evitar-paso-gasoducto-tuxpan-tula-cerros-puebla>

impacto (núcleo, influencia directa e influencia indirecta). En contraste la EVIS correspondiente al gasoducto Tuxpan-Tula refiere que se realizaron mayor número de encuestas y mayor número de entrevistas, además de otras actividades que tienen por objeto la difusión y aceptación del proyecto a desarrollarse, sin embargo es el proyecto más conflictivo de todos los mencionados.

Por lo anterior, se puede aseverar que ninguna de las seis EVIS fue realizada por el Estado mexicano, ni encomendada por éste, sino que fueron encomendadas por las empresas promoventes (derivado de contratos privados entre empresas y consultoras). Asimismo, ninguna de las EVIS fue supervisada por el Estado durante su realización. En cuanto a la exposición de motivos sobre la selección de la consultora o personal encargado de la EVIS, ninguna de las seis EVIS expone las razones o la pericia técnica con la que los realizadores de las EVIS cuentan para justificar su selección.

### 9.2.3 Ámbitos que analiza la EVIS

Las EVIS, de acuerdo a los estándares internacionales, deben analizar ámbitos ambientales y sociales, por lo que dentro de la muestra del estudio analizamos cuáles son los ámbitos que incluyen las EVIS, derivados de los ámbitos social y ambiental, es decir, culturales, espirituales y económicos.

En el caso de la EVIS de Barcodón,<sup>287</sup> observamos que ésta caracteriza escuetamente a la población del área de influencia en los siguientes rubros: población, vivienda, urbanización, bienes materiales, salud y seguridad social, educación, habla indígena, religión, empleo y población indígena. En lo que respecta al caso de la EVIS de Paraíso,<sup>288</sup> ésta presenta una descripción de los rubros sociodemográficos, socioeconómicos, socioculturales, así como entorno y patrimonio socioambiental. Lo anterior incluye la **exposición de datos estadísticos** sobre fecundidad, economía, ingresos, desempleo, apoyos de gobierno, religión, fiestas populares, alimentación, técnicas artesanales y medicina tradicional.

En el caso de la EVIS de Catedral,<sup>289</sup> los rubros que se describen con información estadística son: ubicación geográfica, demografía, dinámica de la población, vivienda, urbanización, comunicación y transporte, residuos urbanos, salud y seguridad social, sectores productivos, ingresos de la población, empleo, religión, índice de pobreza, índice de rezago

---

<sup>287</sup> EVIS Barcodón, apartado II, pp. 64-115.

<sup>288</sup> EVIS Paraíso, pp. 51-110.

<sup>289</sup> EVIS Catedral, apartado I pp. 8-17, apartado II pp. 108-203.

social y organización social predominante. En el caso de la EVIS de Malva,<sup>290</sup> los aspectos que **se describen estadísticamente** son: demografía, economía, población indígena, educación, salud vivienda, seguridad social, transporte, lengua indígena, conflictividad, servicios públicos, salud, recintos culturales.

En el caso de la EVIS de Mundo Nuevo,<sup>291</sup> los aspectos que **se describen estadísticamente** son: demografía, economía, educación, salud, vivienda, programas sociales, servicios públicos, recintos culturales, transporte, lengua indígena y conflictividad. Finalmente, en la EVIS del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>292</sup> los aspectos que **se describen estadísticamente** son: ambiente, uso de suelo, tipo de propiedad, población, actividades económicas y línea base.

A partir de lo anterior, se observa que la caracterización de las poblaciones ubicadas dentro de las áreas de influencia, se limitan a una descripción de estudios de gabinete y fuentes estadísticas, que muestran una descripción, en lo general, de los siguientes ámbitos: demográfico, económico, educación, salud, vivienda, programas sociales, servicios públicos, transporte y lengua indígena.

En este sentido, **la descripción de los ámbitos cultural y espiritual no aparece y no hay una identificación clara de los aspectos de vinculación con el territorio y la vida tradicional**, es decir, las EVIS desarrollan los ámbitos de manera incompleta.

### 9.2.3.1 Línea base

De acuerdo con el economista peruano David Medianero Burga, “el estudio de línea de Base es una investigación aplicada, realizada con la finalidad de describir la situación inicial de la población objetivo de un proyecto, así como del contexto pertinente, (...) y de esta manera evaluar objetivamente la magnitud de los cambios logrados en virtud de la implementación de un proyecto.”<sup>293</sup> En otras palabras, el estudio de línea base busca caracterizar una población, para entender las diversas formas en las que un determinado proyecto impactará a la población y a partir de esto ofrecer medidas de mitigación al respecto.

La caracterización de una población a través de una línea base social, permite reconocer la situación de vida de una población e identificar diversos grupos focales que pudiesen encontrarse en una situación de vulnerabilidad. En este sentido, el objetivo de dicho estudio

---

<sup>290</sup> EVIS Malva, pp. 14-17 & 119-294.

<sup>291</sup> EVIS Mundo nuevo, pp 92-244.

<sup>292</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 157-210.

<sup>293</sup> Medianero Burga, David, “Metodología de Estudio de Línea de Base”, *Revista pensamiento crítico*, Perú, Volumen 15, 2011, p. 61.

pretende establecer medidas para salvaguardar los derechos de los diversos grupos que componen la población que será impactada por un determinado proyecto. Con relación a lo anterior, dentro de las EVIS muestra que analizamos, buscamos identificar si incluyen una línea base.

En el caso del proyecto de Barcodón<sup>294</sup>, identificamos que **la línea base implica una descripción estadística** de los siguientes rubros: población, vivienda, urbanización, bienes materiales, salud y seguridad social, educación, habla indígena, religión y empleo. En esta evaluación podemos observar que la línea base funciona como un parámetro para establecer los ámbitos de desarrollo, por ello los rubros son coincidentes tanto en las categorías que incluye la EVIS, así como en su línea base. Asimismo, en esta evaluación, dentro de la línea base se identifican grupos focales como personas con algún tipo de limitación: población que no saber leer ni escribir, población mayor de 65 años, población masculina y femenina, población económicamente activa, población infantil e índice de pobreza.

En el caso del proyecto Paraíso<sup>295</sup>, los ámbitos que incluye la línea base son más reducidos, concretándose en los siguientes rubros: economía, salud, educación y servicios sociales. Éstos son expuestos a través de información estadística sin presentar un análisis a profundidad de dichos aspectos. Los grupos focales que identifica la EVIS de Paraíso, fueron los siguientes: mujeres, población infantil, población mayor de 65 años y población con alguna discapacidad. Al igual que en la EVIS de Barcodón, la descripción de dichos grupos focales se expone a través de datos estadísticos.

En el caso de Catedral,<sup>296</sup> los rubros que desarrolla la línea base son coincidentes con los ámbitos de la EVIS, identificando los siguientes aspectos: ubicación geográfica, demografía, dinámica de la población, vivienda, urbanización, comunicación y transporte, residuos urbanos, salud y seguridad social, sectores productivos, ingresos de la población, empleo, religión, índice de pobreza, índice de rezago social, organización social predominante. A pesar de los rubros anterior, los grupos focales sólo se centran en una división por sexo, sin mayor análisis.

En el caso de Malva,<sup>297</sup> los aspectos que incluye la EVIS en la línea base son: demografía, economía, población ocupada, dependencia económica, educación, salud, limitación en actividad, viviendas, población beneficiaria de un programa social, transporte,

---

<sup>294</sup> EVIS Barcodon, apartado II, pp. 64-115

<sup>295</sup> EVIS Paraíso, pp. 51-109.

<sup>296</sup> EVIS Catedral, apartado II, pp. 134-202.

<sup>297</sup> EVIS Malva., pp. 119-294.

lengua indígena, conflictividad, servicios públicos. Asimismo, a lo largo de toda la caracterización de la población se identifican grupos focales como mujeres, población infantil, población mayor de 65 años, acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda, en todos los rubros de la línea base. Por lo anterior, se ubican grupos en situación de desventaja con sus características sociodemográficas.

En el caso de Mundo Nuevo,<sup>298</sup> la línea base identifica los siguientes aspectos: demografía, economía, educación, salud, vivienda, transporte, lengua indígena, conflictividad y limitación en la actividad. Con cada rubro descrito la EVIS proporciona una identificación estadística de grupos focales dentro de la evaluación.

En el caso del Gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>299</sup> la línea base abarca: educación, salud, vivienda e infraestructura y carencias sociales. Cabe señalar que es la única Evaluación que realiza una separación entre los ámbitos de la EVIS y la línea de base. A lo largo del análisis de la caracterización de la población, la EVIS analiza diversos aspectos en grupos diferenciados: población menor de 15 años, entre 15 y 24 años, entre 24 y 60 años, más de 60 años, masculina, femenina, ocupada, desocupada y con acceso a educación.

En todas las EVIS analizadas la línea base se desarrolla través de análisis sociodemográficos, socioeconómicos y socioculturales. Lo anterior implica un estudio de grupos desagregados por sexo, edad, analfabetismo, acceso a servicios públicos, escolaridad, índice de marginación, en otros. Así, la caracterización de la población en las distintas evaluaciones constituye un aspecto mínimo que todas cumplen.

**Sin embargo, las EVIS no desarrollan la línea base en términos de medidas de mitigación y plan de gestión social.** Cabe resaltar que la línea base funciona como eje transversal de las EVIS, por lo tanto, el desarrollo de la misma no debe limitarse a la caracterización de la población, sino que debe ser extensivo en la identificación de impactos y medidas de mitigación, aspecto que no es cubierto por ninguna de las EVIS analizadas.

Finalmente, **aunque todas las evaluaciones señalan grupos focales en las diversas áreas de impacto, ninguna incluye una continuidad lógica con la identificación de impactos y medidas de mitigación,** ya que en estos dos rubros no se toman en consideración los grupos focales identificados en las líneas de base, mostrando con ello una falta de consistencia en las evaluaciones.

---

<sup>298</sup> EVIS Mundo Nuevo, pp. 93-244.

<sup>299</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 157-210.

El error fundamental de todas las Evaluaciones radica en que se tiene la falsa idea de que la descripción de una población en sí misma constituye el análisis de impactos diferenciados, sin embargo esto es un error, porque de la descripción estadística no se transita al análisis diferenciado de impactos, medidas de mitigación, compensación o aminoración. Lo anterior constituye una violación a los principios de igualdad y no discriminación dentro de las EVIS de acuerdo a los estándares internacionales.

### **9.2.3.2. Población afectada**

Las EVIS deben identificar la población que será influenciada o impactada por el proyecto extractivo, según lo establecido en los estándares internacionales y en los nacionales. En este sentido, la primera subdivisión que se hace para identificar a la población afectada se basa en la proximidad que se tenga con el proyecto. La población que se ubique en el espacio geográfico del área contractual es identificada como la población del área núcleo. La población que se ubique en los alrededores próximos al área contractual es la población del área de influencia directa. La población que no se encuentre en contacto directo con el proyecto, pero que de cualquier modo se vea impactada por éste, es la población del área de influencia indirecta. Por lo que, las EVIS deben identificar y caracterizar los municipios y localidades que se ubiquen dentro de las tres áreas mencionadas. La caracterización e identificación de las mismas se debe realizar conforme a los ámbitos de la EVIS y a la línea de base social que se desarrolle.

La segunda subdivisión en la caracterización de la población que deben incluir las EVIS consiste en la identificación de grupos focales o grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, pueblos indígenas, mujeres, niñas, niños, personas adultas mayores, personas con alguna limitación, etcétera en una subdivisión de áreas (núcleo, directa e indirecta) Esto de acuerdo a normas internacionales y nacionales. El propósito de la identificación de estos grupos focales de la población en las tres áreas (núcleo, influencia directa e influencia indirecta) consiste en identificar el nivel de impacto que tendrá el proyecto en los grupos desagregados según su ubicación.

En las evaluaciones muestra buscamos identificar si cuentan con una caracterización de la población y si esta caracterización tuvo consideraciones tanto de sexo como generacionales para la identificación y caracterización de impactos.

Al respecto en el caso del proyecto Barcodón,<sup>300</sup> la EVIS realiza una identificación de la población tomando en consideración las áreas núcleo, de influencia directa e influencia indirecta; sin embargo, sólo se realiza una descripción cuantitativa de la población a través de datos demográficos. Asimismo, identificamos que aunque en la caracterización de la población la EVIS desarrolla consideraciones de sexo y señala grupos focales, durante la identificación y caracterización de impactos no toma en consideración grupos focales y cuestiones de sexo, dentro de su análisis. En este sentido, en la identificación de impactos, la EVIS **no desarrolla consideraciones generacionales sobre la identificación y caracterización de impactos.**

En el caso del proyecto Paraíso,<sup>301</sup> la EVIS desarrolla una caracterización de la población que describe rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de las localidades que se ubican en el área núcleo, en el área de influencia directa y en el área de influencia indirecta del proyecto. En relación con la identificación de impactos en grupos focales por orden de sexo y consideraciones generacionales, la EVIS identifica impactos sobre mujeres y sobre población infantil.

En el caso del proyecto Catedral,<sup>302</sup> la EVIS cumple con la caracterización de la población a través de grupos desagregados dentro de las tres áreas de impacto. A pesar de lo anterior, en **la identificación y caracterización de impactos la EVIS no toma en consideración cuestiones de sexo ni cuestiones generacionales.**

En el caso del proyecto Malva,<sup>303</sup> la EVIS caracteriza a la población en grupos focales dentro de las tres áreas de impacto identificadas para el proyecto extractivo; sin embargo, al identificar y caracterizar impactos, **la evaluación no toma en consideración cuestiones generacionales ni de sexo.**

En el caso del proyecto Mundo Nuevo,<sup>304</sup> la EVIS caracteriza a la población ubicada en las tres áreas de impacto e identifica grupos focales dentro de las mismas, pero la evaluación **tampoco considera diferencias generacionales, ni de sexo para la identificación y caracterización de impactos.**

En el caso del proyecto del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>305</sup> la EVIS realiza una caracterización de las poblaciones que serán afectas en sus diversas áreas núcleo, de influencia

---

<sup>300</sup> EVIS Barcodón, apartado II, pp. 51-84, 194-216.

<sup>301</sup> EVIS Paraíso, pp 51-135.

<sup>302</sup> EVIS Catedral, pp. 118-133, 134-176, 203, 245.

<sup>303</sup> EVIS Malva, apartado II, pp. 48-306.

<sup>304</sup> EVIS Mundo Nuevo, pp. 93-213, 289.

<sup>305</sup> EVIS gasoducto Tuxpan-Tula, pp.115-210, 319-412.



directa y de influencia indirecta. A pesar de lo anterior, su identificación y caracterización de impactos **omite vincular consideraciones de generaciones y de sexo.**

De las evaluaciones analizadas, se observa que las EVIS realizadas por la Universidad Autónoma Metropolitana (Malva y Mundo Nuevo) incluyen un análisis de caracterización e identificación de grupos focales en las tres áreas de impacto. Las EVIS realizadas por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la consultora Ecoservicios Construcciones y Suministros Industriales y Comerciales S.A. (Barcodón y Catedral) limitan su estudio a la identificación demográfica o estadística de grupos focales. En el caso la EVIS realizada por la promotora TransCanada Corporation (gasoducto Tuxpan-Tula), se realiza una caracterización de grupos focales más detallada de la población. Asimismo, **ninguna EVIS identifica los impactos completos en las tres áreas de impacto.**

Además, **ninguna de las evaluaciones explica cuál sería el nivel de impacto diferenciado del proyecto dentro de las tres áreas.** A su vez, **ninguna de las EVIS desarrolla el impacto de los proyectos extractivos en los grupos focales identificados tomando en cuenta consideraciones generacionales y de sexo en cada área de impacto.** En consecuencia, a pesar de que existe una mención de estadística de la población dentro de las EVIS estudiadas, **se carece de un completo análisis sobre los impactos del proyecto dentro de los grupos focales de la población.**

### **9.2.3.3. Pueblos indígenas**

En concordancia con los estándares internacionales y con la legislación nacional, las EVIS deben identificar y caracterizar a todas las poblaciones indígenas que podrían ser susceptibles de ser afectadas por los proyectos extractivos propuestos. Ello a efecto de salvaguardar en todo momento los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>306</sup> Así, en la realización de las evaluaciones, se debe considerar el impacto que tendrán los proyectos en las poblaciones indígenas en los ámbitos social, espiritual y cultural. Por lo tanto, analizamos si las EVIS identifican y caracterizan poblaciones indígenas y, en su caso, si identifican y caracterizan impactos sobre éstas así como las respectivas medidas de mitigación y compensación.

---

<sup>306</sup> Esto debe implicar que los pueblos y comunidades indígenas deben ser informados plenamente y de forma previa sobre los proyectos que se realizarán o impactarán en sus territorios, antes de que éstos proyectos sean aprobados por el Estado. En el caso del sector de los hidrocarburos, todos los proyectos fueron aprobados y el Estado mexicano firmó contratos con las empresas, antes de consultar a las comunidades indígenas. Los casos estudiados por Fundar no son la excepción. Para el momento en que se realizaron todas las evaluaciones de impacto social, las licitaciones ya habían sido asignadas y tuvieron fallos a favor de las empresas, además todas contaban con contratos entre el Estado y las promotoras.

En el caso de proyecto Barcodón,<sup>307</sup> la EVIS indica que en ninguna de las áreas de impacto se identifica alguna comunidad indígena, por lo cual **no se caracteriza a la población**. Cabe recalcar que, en contraste, el EIS de la ronda 1.3 indica que en **el área contractual existe población indígena**. En razón de que la EVIS no identifica población indígena tampoco realiza un análisis de impactos sobre ésta.

En caso del proyecto Paraíso,<sup>308</sup> la EVIS señaló que en las áreas de impacto se encontraron municipios con población indígena dispersa y localidades con población indígena menor al 40% de la población total; sin embargo, el análisis de **la EVIS consideró que dicha población no era representativa o significativa por lo cual no la caracterizó**. Asimismo, **tampoco se identificaron impactos sobre la población** indígena que se identificó.

En el caso del proyecto Catedral<sup>309</sup>, **la EVIS refirió que no se encontraron localidades con población indígena** dentro de las diversas áreas de impacto; por ello no realizó una caracterización de ninguna población indígena y tampoco se identificaron y caracterizaron impactos diferenciados sobre población indígena. **En contraste** es importante señalar que **el EIS de la ronda 1.3 señaló que** dentro del polígono del área contractual de Catedral **se identificaron diversas localidades con población indígena** dispersa y una localidad con el 100% de población indígena.<sup>310</sup>

En el caso del proyecto Malva,<sup>311</sup> **la EVIS identifica la existencia de población indígena, sin embargo, considera que la misma no es significativa**, por lo tanto, no la caracteriza ni identifica impactos sobre la misma.

En el caso del proyecto Mundo Nuevo,<sup>312</sup> **la EVIS identifica la existencia de población indígena, sin embargo, considera que la misma no es significativa**, por lo tanto, no la caracteriza ni identifica impactos sobre la misma.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>313</sup> la EVIS identifica y caracteriza pueblos indígenas otomís, nahuas y tonacos, ubicados dentro de las diversas áreas de impacto. En cuanto la identificación y caracterización de impactos sobre estas poblaciones, la EVIS señala los siguientes: afectación a sitios sagrados y espacios de identidad; afectación a sitios de reunión y centros comunitarios; e irrupción en las creencias y tradiciones indígenas locales. Muy a pesar de que la EVIS del Gasoducto identifica impactos en términos culturales y

---

<sup>307</sup> EVIS Barcodón, pp. 139, 194-216.

<sup>308</sup> EVIS Paraíso pp. 118, 135.

<sup>309</sup> EVIS Catedral, pp. 203.

<sup>310</sup> EIS CNH-R01-C03/2015, pp. 120-121.

<sup>311</sup> EVIS Malva, pp. 22, 306.

<sup>312</sup> EVIS Mundo Nuevo, pp. 284, 289.

<sup>313</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 379-379, 319-412

espirituales, ella no propone un proceso de diálogo con la población poder dar solución a dicho conflicto. A principio del año 2020, el presidente López obrador prometió que se realizaron negociaciones con la empresa TransCanada para que se cambie la ruta del Gasoducto a efecto de que las áreas agradas no sean afectadas. La problemática se vuelve compleja, porque los especialistas afirman que la conflictividad del proyecto ha generado una desaceleración de la inversión, el cambio de ruta del gasoducto también implica un aumento de costos y recientemente se plantearon la realización de consultas indígenas a efecto de negociar compensaciones económicas para la población indígena.<sup>314</sup> Este proceso ha estado al borde de llegar a tribunales internacionales, sin embargo el Gobierno de AMLO busca negociar y llegar a un acuerdo entre comunidades y la empresa. Los especialistas en evaluaciones de impacto social (como mencionados al inicio de esta tercera sección) consideran que cuando las EVIS se realizan con eficacia, los procesos de negociación de compensaciones para la población y el establecimiento de rutas autorizadas (por la población) se deben realizar durante la realización de la EVIS y no después del estallido del conflicto social. Lo que refleja el alto grado de conflictividad en este caso es una utilización de la EVIS como un simple trámite y no como un instrumento de garantía de derechos fundamentales.

Con relación a esta categoría de análisis, las universidades públicas, consultoras privadas y el personal encargado de la realización las EVIS, utilizan una fórmula en la que primero exponen en términos estadísticos la cantidad de habitantes considerados como indígenas; sin embargo, en esta exposición de datos no se utiliza el criterio de auto adscripción, porque ninguna cuenta con un trabajo de campo capaz de cubrir todas las localidades dentro de las diversas áreas de influencia para conocer si sus habitantes se reconocen como comunidades o pueblos indígenas. Posteriormente **proceden a exponer datos cuantitativos tendientes a invisibilizar a las poblaciones indígenas**, indicando que **la cantidad de población indígena no es representativa** o significativa y por lo tanto no realizan una caracterización de las mismas.

**En las cinco EVIS de la ronda 1.3 se determina que la población indígena es “dispersa y no significativa” y que, por lo tanto, no existe un sujeto colectivo titular de derechos indígenas.** Por lo que no identifican ni caracterizaron impactos sobre estas poblaciones. A pesar de que, en al menos un caso, la información que contiene el EIS contradice la de la EVIS.

---

<sup>314</sup> El Financiero, *Plan para desviar gasoducto Tuxpan-Tula ‘abre la ruta’ para que se modifiquen otros proyectos*, 6 de enero de 2020. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/plan-para-desviar-gasoducto-tuxpan-tula-prende-las-alertas-en-el-sector-expertos>

Se encuentra un patrón en las EVIS estudiadas, que consiste en identificar a las poblaciones indígenas en “números” para luego expresar que no son poblaciones “significativas”. Una vez concluido esto, omiten la caracterización de los pueblos indígenas. Así, en ninguna de las EVIS se caracteriza a los pueblos indígenas, no se analiza su forma de vida tradicional, su aspecto espiritual, su relación la tierra, sus prácticas culturales y, sobre todo, **no se les reconoce como titulares de derechos frente al proyecto que se propone.**

#### **9.2.4 Impactos**

Como se ha explicado previamente, la identificación y la caracterización de los impactos sociales deben abordarse de forma integral dentro de las EVIS, esto quiere decir que tienen que tener una relación directa entre la caracterización de las poblaciones (en sus diversos grupos focales), los resultados de la línea base y los aspectos generales de las áreas de influencia. Esto incluye, de acuerdo con la fracción III del artículo 81 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el reconocimiento de que los impactos que pueden tener los proyectos propuestos no son necesariamente negativos, pueden también tener impactos positivos y, por lo tanto, se deben incluir los mismos a efecto de mitigar, prevenir y compensar los impactos negativos para entonces buscar la ampliación de los impactos positivos. En este tenor, los impactos deben desarrollarse en los ámbitos previstos por las evaluaciones: sociales, ambientales, económicos, culturales, de derechos, además de los impactos previos y acumulados.

##### **9.2.4.1 Impactos económicos**

Respecto a estos impactos, analizamos si la muestra de EVIS incluía alguno de los siguientes aspectos: subsistencia económica, economía comunitaria y recursos genéticos. Asimismo, consideramos el estudio de impactos asociados a la tenencia de la tierra y al medio ambiente.

En el caso del proyecto Barcodón,<sup>315</sup> observamos que la EVIS no evalúa ni analiza impactos relacionados con la subsistencia económica. En cuanto a los impactos asociados a la economía comunitaria, la EVIS identifica los siguientes atributos: potencial de desarrollo social, dinamismo de la economía local, empleo remunerado, servicios público y, uso de caminos. De los anteriores sólo el atributo de uso de caminos es considerado como impacto negativo, por considerar que los caminos se verán afectados considerablemente con el

---

<sup>315</sup> EVIS Barcodón, apartado II, p.214

transporte de maquinaria. Los demás impactos que incluye la EVIS son considerados positivos. Cabe señalar que el análisis de los impactos positivos es escueto y no se proporciona una caracterización de los mismos. La EVIS no realiza una evaluación ni un análisis sobre los impactos generados a los recursos genéticos de las zonas de impacto. En cuanto a la tenencia de la tierra, la EVIS indica que habría impactos en el valor del suelo, el cual considera como un impacto positivo, sin embargo, tampoco se realiza una evaluación y caracterización de este impacto. En lo referente a los impactos asociados al medio ambiente, la EVIS señala que habría un impacto al medio biótico y de ello podrían observarse impactos al medio social, sin embargo, no identifica, caracteriza, analiza ni evalúa impactos ambientales.

En el caso del proyecto Paraíso,<sup>316</sup> identificamos el impacto denominado “generación de empleos” como un impacto asociado a la subsistencia económica. Este impacto se identifica como positivo, aunque se describe como una percepción que tiene la población, sin que el mismo sea analizado y evaluado a profundidad. En este sentido, no se describen los alcances de la generación de empleos respecto de las poblaciones que se encuentran en las áreas de impacto. Los impactos asociados a la economía comunitaria son: afectación al sistema vial y consumo de alimentos de origen local. El primer impacto es considerado como negativo y se relaciona con el transporte de infraestructura para la construcción y funcionamiento del proyecto. El segundo impacto es considerado positivo y se asocia al aumento de consumo de productos locales por parte de la población trabajadora del proyecto extractivo. En cuanto a los impactos vinculados con los recursos genéticos, solamente se identifica el denominado “generación de percepción de riesgos al medio ambiente por parte de la población”, éste considerado como negativo, pero el mismo es considerado como una “percepción” y no como un riesgo latente. En este sentido no se realiza una descripción, evaluación y análisis de los impactos asociados a los recursos genéticos de la región.

Los impactos asociados a la tenencia de la tierra son los siguientes: conflictos relacionados por uso de tierra y conflictos por derecho de paso de prestadores de servicios. El primero se origina por la ocupación de tierras por la empresa promovente. Este impacto no es analizado ni evaluado por la EVIS, únicamente se identifica. El segundo impacto está asociado con el transporte de materiales e insumos de infraestructura para el funcionamiento del proyecto. El impacto no es analizado ni caracterizado.

Los impactos asociados al medio ambiente, identificados por la EVIS son los siguientes: “exposición de riesgos al medio ambiente derivado de eventos no controlados” y

---

<sup>316</sup> EVIS Paraíso, p. 124.

“generación de percepción de riesgos al medio ambiente por parte de la población”. Ambos impactos son identificados, pero no evaluados ni analizados. Asimismo en la somera descripción que la EVIS hace de ellos, lo refiere como una percepción que la población tiene.

En el caso del proyecto Catedral,<sup>317</sup> la EVIS señaló el impacto “empleo remunerado” asociado a la subsistencia económica. LA EVIS indica que con el desarrollo del proyecto extractivo se generarán empleo temporales para la población local, empero no se señalan los alcances de dicho impacto y no se muestra una evaluación del mismo.

En cuanto a los impactos asociados a la economía comunitaria, la EVIS identificó los siguientes: potencial desarrollo social, dinamismo en la economía local, servicios públicos y recursos de la comunidad (uso de caminos). La EVIS señala que con el proyecto extractivo la población podrá potenciar su desarrollo social y se considera como un impacto positivo, sin embargo no se explica de qué forma el proyecto potenciará el desarrollo social, por lo que dicho impacto no es analizado ni evaluado. Asimismo el impacto “dinamismo en la economía local” es descrito como positivo y se asocia a la generación de empleos y aumento del consumo de productos locales, dicho impacto no es analizado ni evaluado dentro de la EVIS. El impacto denominado “servicios públicos” es considerado positivo, empero no se describe, no se evalúa ni se analiza. El impacto “recursos de la comunidad (uso de caminos)” es considerado como negativo y descrito como la afectación de caminos por el traslado de maquinaria e insumos para la actividad extractiva. El impacto no es evaluado puesto que no se indica la intensidad de afectación que tendrá el mismo en cada área de impacto y no se desarrolla un análisis del éste. La EVIS no indicó impactos asociados al ámbito de los recursos genéticos. En lo relacionado con la tenencia de la tierra, la EVIS identifica el impacto “valor del suelo”, este es considerado como un impacto positivo, empero el impacto no es descrito, analizado ni evaluado. Respecto del impacto ambiental, la EVIS no identifica, evalúa, ni analiza algún impacto relacionado con este ámbito.

En el caso del proyecto Malva,<sup>318</sup> la EVIS identifica un impacto asociado a la subsistencia económica, denominado “pago por ocupación de terrenos”, éste es identificado como positivo y se describe como el pago a favor de las personas propietarias de los terrenos ubicados dentro del área núcleo. En cuanto a la economía comunitaria, la EVIS identifica el impacto “falta de contratación de mano de obra local”, éste lo describe como la falta de contratación de personal del área núcleo debido a la falta de empleo local y bajos niveles

---

<sup>317</sup> EVIS Catedral, apartado II, p. 249.

<sup>318</sup> EVIS Malva, p. 310.

educativos. La EVIS no identifica, analiza, ni evalúa impactos asociados a recursos genéticos. Respecto de los impactos asociados a la tenencia de la tierra, sólo indica el pago por ocupación de terrenos, sin analizar otro aspecto dentro de las áreas de impacto. En este sentido, no se indican, evalúan, ni analizan otros impactos relacionados a la tenencia de la tierra. En lo referente a los impactos al medio ambiente, sólo identifica la “percepción social de que las actividades petroleras han contaminado el medio ambiente”, éste lo describe como una impresión social. Así, la EVIS no indica, evalúa ni analiza impactos asociados al medio ambiente.

En el caso del proyecto Mundo Nuevo,<sup>319</sup> los impactos asociados a la subsistencia económica, identificados por la EVIS, son: “percepción social de que la actividad petrolera ha disminuido la producción de los cultivos tradicionales”, “daño a la infraestructura de viviendas por estudios de prospección sísmica” y “percepción social de muerte de ganado por contaminación del agua”. El primer impacto es descrito como la disminución de la producción de cultivos tradicionales de maíz y cacao, sin embargo, considera que éste es sólo una percepción y que no se cuentan con elementos objetivos para determinarlo así. Dicho impacto no es evaluado ni analizado por la EVIS. El daño a las viviendas por actividades de exploración es la causa de la afectación a la infraestructura de éstas. Este impacto tampoco es evaluado ni analizado en la EVIS. El impacto “percepción social de muerte de ganado por contaminación del agua” es descrito como una percepción, argumentando que no se puede asegurar que esta afectación se encuentre relacionada directamente a actividades petroleras y que puede deberse a otros factores externos. La EVIS no analiza ni evalúa el impacto anterior. Con relación a la economía comunitaria, la EVIS señala el impacto “falta de contratación de mano de obra local” y “afectación de caminos”. El primer impacto es descrito como la falta de contratación de personal por bajos niveles de empleo en la zona de impacto y por bajos niveles educativos en la misma zona. Este impacto no es evaluado ni analizado por la EVIS. La afectación de caminos es descrita como el daño que se genera por tránsito de vehículos pesados que transportan materiales o equipos necesarios para las operaciones de la industria petrolera. Este impacto tampoco es analizado y evaluado.

La EVIS no incluye una descripción, evaluación y análisis de los impactos asociados a los recursos genéticos de la región. Tampoco identifica, describe, analiza o evalúa los impactos asociados a la tenencia de la tierra. Respecto de los impactos asociados al medio ambiente, sólo identifica “percepción social de que las actividades petroleras han contaminado el medio

---

<sup>319</sup> EVIS Mundo Nuevo, p. 297.

ambiente”, éste se describe como un impacto que se fundamenta desde la percepción social. Por lo anterior, no es analizado ni evaluado por la EVIS.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>320</sup> en lo relacionado al ámbito de subsistencia económica, se identifican los siguientes aspectos: impacto en cultivos y procesos productivos, afectaciones a cuerpos de agua, afectación a infraestructura agrícola y desplazamiento de la población. El primer impacto se describe como la suspensión de las actividades de cultivo y cosecha de manera temporal en los terrenos ubicados en el área núcleo. Este impacto es evaluado y analizado en las diferentes áreas de impacto. El segundo impacto es descrito como la afectación generada por la construcción y operación del ducto por la incidencia de diversas formas sobre los cuerpos de agua cercanos al área de influencia. Este impacto es evaluado y analizado dentro de las diversas zonas de impacto. El tercer impacto se describe durante el proceso de construcción – particularmente durante el movimiento de tierra – que podría generar afectaciones a la infraestructura agrícola subterránea, especialmente a los sistemas de irrigación. Este impacto es evaluado y analizado dentro de las diversas áreas de impacto. El cuarto impacto es descrito como el desplazamiento de otras comunidades hacia el área del proyecto para la población que busca establecer comercios temporales con el objetivo de vender bienes a los trabajadores del proyecto.

En cuanto a la economía local, la EVIS señala los siguientes impactos: creación de empleo durante la construcción del proyecto, incremento en la demanda de bienes y servicios, desigualdad a raíz de nuevos ingresos, dependencia de ingresos temporales y afectación a rutas comerciales. El primer impacto describe que se crearán cerca de 980 empleos temporales, éste se analiza y evalúa dentro de las diversas áreas de impacto. El segundo impacto describe una derrama económica para la industria hotelera y de servicios como restaurantes, tiendas de conveniencia, y otros negocios en el área. Este impacto es analizado y evaluado. El tercer impacto describe que debido al alto grado de marginalidad de las comunidades se pueden generar brechas de desigualdad derivado de la generación de empleos que no beneficiarán a toda la población de las zonas de impacto. Este impacto es analizado y evaluado. El cuarto impacto señala que la población puede no prever que el aumento de ingresos es temporal y comprometer su economía al desarrollo del proyecto que será temporal. Este impacto presenta una evaluación y un análisis. El quinto impacto describe que por el transporte de maquinaria e insumos se generarán afectaciones a caminos en las diversas áreas de impacto. La EVIS no

---

<sup>320</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, 319-412.



identifica, describe, analiza ni evalúa impactos asociados a los recursos genéticos de las zonas de impacto.

Con relación a la tenencia de la tierra, la EVIS identifica que para la construcción y operación del proyecto se adquirirá un derecho de vía en la franja permanente (diez metros de ancho). Durante la construcción, esta franja temporal será de quince metros de ancho. Además, se requerirá de terreno adicional – dentro del área núcleo – para las estaciones de compresión, los patios de acopio, las trampas de diablo y las válvulas de seccionamiento. Mas allá de esta descripción, la EVIS no analiza ni evalúa los impactos adicionales que se suscitarán con los diversos tipos de propiedad sobre la tenencia de la tierra de los diferentes territorios que se impactarán. En cuanto a los impactos ambientales, la EVIS describe afectaciones por emisión de gases invernadero, afectaciones a cuerpos de agua y afectaciones a la vegetación. Estos impactos son analizados y evaluados por la EVIS dentro de las diversas zonas de impacto.

Las cinco EVIS correspondientes a la Ronda 1.3 omiten desarrollar impactos económicos vinculados a la afectación de recursos naturales de subsistencia económica para la población, entiéndase afectación a cuerpos de agua por actividad extractiva, impactos en cultivos tradicionales, impactos en infra estructura agrícola, erosión de suelo, deforestación, pérdida de biodiversidad, ruido, con el que se ahuyentan los animales silvestres, entre otros. **Todos estos aspectos son ignorados, o considerados como falsas percepciones, y no son examinados por ninguna de las EVIS**, a pesar de que estos impactos tienen repercusiones en términos de subsistencia de las poblaciones.

En lo que respecta a la economía comunitaria, todas las EVIS de la muestra expresan que la incorporación de los proyectos traería un dinamismo económico beneficioso para la población por el aumento de consumo de productos locales, sin desarrollar un análisis minucioso de dicho impacto. También indican que habría un aumento en la generación de empleos sin especificar qué tipo de empleos se generarían.

**Con relación a los recursos genéticos, que son todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia**, entiéndase las **plantas medicinales, los cultivos agrícolas y las razas animales, no son incorporados en algún impacto en las EVIS estudiadas**. Esto es de suma importancia, puesto que todos estos materiales que existen en cada ecosistema, significan para muchas poblaciones una forma de economía que es afectada y no identificada por las empresas dedicadas a la industria extractiva.

**Ninguna de las EVIS analizadas incorpora un vínculo de los resultados, en el ámbito económico, obtenidos por la línea de base propuesta en cada evaluación y los**

**impactos que cada proyecto tendría sobre la línea basal.** Asimismo, las EVIS muestran un patrón en el que omiten analizar los impactos asociados a la tenencia de la tierra. Sin bien, algunas EVIS mencionan que habría un cambio de uso de suelo, estos impactos no son evaluados ni analizados.

Finalmente, **los impactos ambientales o asociados a recursos naturales en las EVIS de la Ronda 1.3, no son descritos, evaluados ni analizados.** Solamente en la EVIS del gasoducto Tuxpan-Tula incluyen estos impactos.

#### **9.2.4.2 Impactos culturales**

De acuerdo con los estándares internacionales y nacionales, las EVIS deben evaluar y analizar impactos sociales relacionados con el ámbito cultural. Al respecto analizamos si las EVIS identificaron y caracterizaron impactos en la identidad cultural, en las formas de espiritualidad, en lugares sagrados o de patrimonio cultural, en religión creencias o prácticas consuetudinarias y en la relación especial de los pueblos con su territorio.

En el caso de los cinco proyectos de la ronda 1.3 (Barcodón,<sup>321</sup> Paraíso,<sup>322</sup> Catedral,<sup>323</sup> Malva<sup>324</sup> y Mundo nuevo<sup>325</sup>) **las EVIS no identifican, describen, evalúan ni analizan impactos vinculados a la identidad cultural, a las formas de espiritualidad, al patrimonio cultural, a las prácticas consuetudinarias ni a la relación de los pueblos con su territorio.**

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>326</sup> la EVIS, señala que habrá “irrupción en la identidad, las creencias y tradiciones indígenas”, sin embargo la EVIS no muestra un análisis ni una evaluación de cómo se desenvolverá dicha irrupción o impacto. Asimismo, la EVIS identifica el impacto “afectación a rutas de peregrinaciones”, lo que describe como un bloqueo que será de forma temporal y que buscará no desarrollarse durante las fechas de las peregrinaciones. Asimismo, también se señala el impacto “afectación a sitios sagrados y espacios de identidad”, este impacto es descrito como la posibilidad de que el gasoducto pase por algún lugar u objeto considerado sagrado por pueblos indígenas, debido a que algunos grupos tienden a sacralizar ciertos espacios, importantes por las apariciones milagrosas de santos, vírgenes, espíritus o “espantos”, llamadas Señores o Dueños del Lugar. A pesar de reconocer estos impactos, la EVIS no incluye un análisis ni una evaluación de cómo éstos

---

<sup>321</sup> EVIS Barcodón, apartado II, pp. 194-216

<sup>322</sup> EVIS Paraíso, p. 120

<sup>323</sup> EVIS Catedral, p. 244

<sup>324</sup> EVIS Malva, p. 310

<sup>325</sup> EVIS Mundo Nuevo, p. 289

<sup>326</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, p. 319-412.

impactarán en la identidad cultural, las formas de espiritualidad, el patrimonio cultural, las prácticas consuetudinarias ni la relación de los pueblos con su territorio. Y, sobre todo, la EVIS no propone medidas que den solución a los conflictos e impactos asociados.

Uno de los aspectos menos explorados por las evaluaciones en la etapa de caracterización de la población es justamente el ámbito cultural. En consecuencia, las EVIS omiten desarrollar impactos culturales (espirituales, religiosos y consuetudinarios). Esta omisión generalizada oculta que las actividades extractivas impactan tan profundamente los territorios, que cambian las dinámicas culturales de las poblaciones ubicadas dentro de las áreas de influencia. **El patrón que se evidencia en este aspecto es la invisibilización de los impactos culturales, con el firme propósito de no evidenciarlos para que las autoridades competentes no se pronuncien al respecto y la industria no se ocupe de esta situación.**

#### **9.2.4.3 Impactos en organización social**

De acuerdo con los estándares internacionales, las EVIS deben evaluar y caracterizar los impactos asociados a la organización social. Este aspecto lo analizamos a partir de tres cuestiones: impactos en la cohesión social, impactos en la vida tradicional e impactos en estructuras, funciones y costumbres políticas.

En el caso de las cinco evaluaciones correspondientes a la ronda 1.3 (Barcodón<sup>327</sup>, Paraíso,<sup>328</sup> Catedral,<sup>329</sup> Malva<sup>330</sup> y Mundo nuevo<sup>331</sup>), **todas omiten identificar, describir, analizar y evaluar impactos asociados a la cohesión social, la vida tradicional y las estructuras, funciones y costumbres políticas, derivado de la actividad extractiva.** En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula<sup>332</sup>, la EVIS no identifica impactos asociados a la cohesión social. En los aspectos relacionados a vida tradicional, la evaluación desarrolla el impacto denominado “irrupción en la identidad, las creencias y tradiciones indígenas”, sin embargo, no detalla una evaluación ni análisis de las implicaciones de este impacto. En lo relacionado a la estructuras, funciones y costumbres políticas, la EVIS no identifica, describe, evalúa ni analiza impactos.

En este sentido, otro de **los aspectos ignorados por las EVIS, son los impactos en la organización social de las poblaciones afectadas directa e indirectamente por los**

---

<sup>327</sup> EVIS Barcodón, apartado II, pp. 194-216.

<sup>328</sup> EVIS Paraíso, p. 120.

<sup>329</sup> EVIS Catedral, apartado II, p. 249.

<sup>330</sup> EVIS Malva, p. 310.

<sup>331</sup> EVIS Mundo nuevo, p. 294.

<sup>332</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, p. 319-412.

**proyectos extractivos.** Cabe destacar que en ninguna de las EVIS de la Ronda 1.3 se incorpora un análisis de impactos sobre las estructuras, funciones y costumbres políticas así como tampoco de cohesión social. Ello en parte se explica porque desde la caracterización realizada por las evaluaciones, estos aspectos tampoco se incluyen. En este sentido, el patrón que encontramos en las EVIS es el de la omisión de impactos en términos de organización social, vida tradicional y estructuras, funciones y costumbres políticas.

#### **9.2.4.4 Impactos previos y acumulados**

Los impactos previos se refieren a todos los impactos que resultan de otras actividades del mismo sector que se desarrollan dentro de la zona licitada. Tomando en consideración esto, dentro de las EVIS analizadas buscamos identificar impactos previos de las áreas contractuales, impactos acumulados por otros proyectos que se estén desarrollando al momento de la evaluación, impactos acumulados por proyectos que se desarrollarán en un futuro e impactos acumulados que pongan en riesgo la supervivencia de las comunidades.

Respecto a los impactos previos, identificamos que todas las áreas contractuales licitadas en la Ronda 1.3 han tenido actividades previas por parte de la empresa PEMEX. A pesar de que esa información es señalada en el EIS, **ninguna de las EVIS** analizadas (y correspondientes a dicha Ronda) **incluye una descripción, una evaluación ni un análisis de los impactos previos generados por las actividades de exploración, perforación, explotación, transporte y almacenamiento de hidrocarburos, realizadas por PEMEX.**

Sobre los impactos acumulados por proyectos presentes y futuros, las EVIS del Proyecto Barcodón<sup>333</sup> y Catedral<sup>334</sup> no los incluyen. El proyecto Mundo Nuevo se ubica en el municipio de Juárez, Chiapas, en este municipio también se encuentra el área contractual Topén, sin embargo, la EVIS de Mundo Nuevo<sup>335</sup> **no desarrolla un análisis de impactos acumulados por el proyecto que se desarrolla en el mismo municipio.** El proyecto Paraíso se ubica en el municipio de Paraíso, Tabasco, en este municipio también se encuentra el proyecto Tajón, sin embargo la EVIS de Paraíso<sup>336</sup> **no desarrolla un análisis de impactos acumulados** por el otro proyecto desarrollado a la par en el mismo municipio. El proyecto Malva se ubica en el municipio de Pichucalco, Chiapas, en el mismo municipio se desarrolla

---

<sup>333</sup> EVIS Barcodón, apartado II, p. 194-216.

<sup>334</sup> EVIS Catedral, apartado II, p. 260.

<sup>335</sup> EVIS Mundo Nuevo, p. 294.

<sup>336</sup> EVIS Paraíso, p. 120.

el proyecto Secadero, la EVIS de Malva<sup>337</sup> no desarrolla impactos acumulados por el proyecto desarrollado a la par.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>338</sup> la EVIS expone que éste se encuentra en interacción con otros gasoductos privados y de PEMEX, pero tampoco realiza un análisis y una evaluación de los impactos previos, acumulados y futuros.

**Lo anterior muestra un patrón que se repite en todas las EVIS estudiadas de la Ronda 1.3; ninguna desarrolla impactos acumulados ni previos, a pesar de que se cuentan con elementos suficientes para tener la certeza de que existen impactos por ser campos trabajados previamente por PEMEX y ahora por empresas privadas.** Asimismo, ninguna EVIS identifica impactos acumulados relacionados con la supervivencia de las comunidades.

#### **9.2.4.5 Impactos en derechos**

De acuerdo con los estándares internacionales las EVIS deben señalar los impactos que tendrán los proyectos en los derechos de las poblaciones que serán impactadas por los proyectos. En este estudio buscamos identificar dentro de las EVIS impactos en derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos y de pueblos indígenas, así como en los derechos de las mujeres, a la salud y a la seguridad.

**En cuanto a identificación de impactos en términos de derechos fundamentales, ninguna de las seis EVIS analizadas, desarrolla impactos traducidos en afectaciones a derechos.**

En cuanto a la identificación de impactos a las mujeres, ninguna de las EVIS realiza un análisis ni una evaluación de los impactos que tendrán las mujeres en las diversas áreas de impacto. Únicamente en la EVIS de Paraíso<sup>339</sup> se menciona que habrá impactos que podrían tener un efecto diferenciado en la población femenil, sin dar mayor detalle de la descripción, análisis y evaluación de estos impactos.

En cuanto el derecho a la salud, la EVIS de Barcodón<sup>340</sup>, indica que habrá un impacto de “salud e interés humano”, sin embargo este impacto no es descrito, evaluado ni analizado. La EVIS del proyecto Paraíso<sup>341</sup> señaló el impacto “riesgos a la salud, a la seguridad y al medio ambiente derivados de eventos no controlados.”, sin embargo es considerado como una mala impresión de la población, por lo cual el impacto no es analizado ni evaluado por el

---

<sup>337</sup> EVIS Malva, p. 306.

<sup>338</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, p. 319-412.

<sup>339</sup> EVIS Paraíso, pp. 135-136.

<sup>340</sup> EVIS Barcodón, p. 201.

<sup>341</sup> EVIS Paraíso, p. 131.

instrumento. La EVIS del proyecto Catedral, identifica el impacto “salud e interés humano”, sin embargo, este impacto no es descrito, evaluado ni analizado por la EVIS. La EVIS del proyecto Malva es completamente omisa en señalar impactos a la salud. La EVIS del proyecto Mundo Nuevo no señala ningún impacto asociado a afectaciones a la salud. La EVIS del Gasoducto Tuxpan-Tula<sup>342</sup>, señala que habrá afectaciones a la salud por generación de ruido y polvo, sin embargo la EVIS no hace un análisis ni una evaluación de cómo y en qué grado afectarán estos impactos a la salud de la población que se encuentra en las áreas de impacto.

En materia de seguridad, las EVIS de los proyectos Barcodón, Paraíso y Catedral, identifican impactos en materia de seguridad, sin embargo ninguna de ellas realiza un análisis ni una evaluación de dicho impacto en las distintas áreas de influencia. Las EVIS de los proyectos Malva y Mundo Nuevo, no identifican, describen, analizan ni evalúan impactos en materia de seguridad. En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula, la EVIS identifica el impacto “crimen y violencia”, el cual describe como una consecuencia de aumento del flujo de personas en el área, en especial trabajadores y vendedores foráneos, lo cual puede incrementar los niveles de crimen en el área. Este impacto no es analizado ni evaluado dentro de cada una de las áreas de influencia.

Como se expresó previamente, ninguna EVIS incluye un análisis y caracterización de las poblaciones en términos de derechos humanos; en consecuencia ninguna de las EVIS desarrolla impactos sociales en términos de derechos fundamentales y a su vez, ninguna propone garantías para la salvaguarda de derechos. Esta omisión es crucial, puesto que el objetivo de las EVIS tanto en la legislación nacional, como en la legislación internacional consiste en realizar un mapeo de las poblaciones ubicadas en las áreas de influencia de los diversos proyectos, a efecto de evitar una vulneración de derechos fundamentales en los diversos grupos focales identificados.

La evaluación de impactos sobre mujeres es un aspecto omitido en prácticamente todas las EVIS. Respecto a los impactos asociados a la salud, aunque son identificados o mencionados por algunas evaluaciones, éstas no desarrollaron un análisis de dicho impacto. Los impactos vinculados a la seguridad son mencionados por algunas EVIS, pero ninguna desarrolla un análisis ni una evaluación de éstos.

### **9.2.5 Participación**

De acuerdo con los estándares internacionales, las EVIS deben realizarse con la

---

<sup>342</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 371-373, 367-370.

participación de los pueblos interesados. Por lo que, analizamos si las EVIS de la muestra incluyeron procesos de participación, cuáles fueron, cómo se desarrollaron, si se llevaron a cabo en las lenguas de los pueblos y, si a partir de estos procesos, se generaron modificaciones en las evaluaciones.

En el proyecto Barcodón,<sup>343</sup> la EVIS señala que se realizaron diversas encuestas y entrevistas a la población dentro del área contractual a efecto de conocer la percepción de la población sobre las actividades extractivas. La EVIS refiere que se realizó una encuesta a la población en general dentro de las áreas de influencia; que para el área núcleo se realizó un censo de las viviendas; y que para el área de influencia indirecta se realizó una muestra representativa. La EVIS muestra que las encuestas fueron formuladas en español. Sin embargo, estos mecanismos de levantamiento de datos no pueden considerarse procesos de participación. La EVIS para el proyecto Paraíso<sup>344</sup> indica que se realizaron visitas de campo para la identificación de rasgos de las localidades ubicadas en el área de influencia; se platicó con la población sobre sus necesidades y problemáticas y se les informó del desarrollo futuro del proyecto; se analizaron las condiciones de infraestructura disponible para la población; se realizaron entrevistas principalmente a los actores de interés; se realizaron reuniones donde se invitó a los diferentes actores de interés para hacerles saber del desarrollo del proyecto, y conocer su interés en el mismo; y se realizaron encuestas considerando temas básicos, socioeconómicos, sociodemográficos y socioculturales. Lo anterior no puede considerarse como un proceso de participación efectivo, en el que se puede establecer un diálogo informado con las comunidades. Asimismo, los estudios señalados funcionan para caracterizar a la población y no para garantizar la participación de la misma.

En el caso del proyecto Catedral,<sup>345</sup> la EVIS señala que se levantaron 76 encuestas directamente a cada uno de los actores interesados tanto propietarios, individuos, comunidades, grupos, organizaciones, autoridades tradicionales e institucionales y cualquier otro interesado únicamente dentro del área contractual. Dejan fuera las áreas de influencia directa e indirecta. De la misma forma, el levantamiento de encuestas no se considera un mecanismo de participación con las poblaciones ubicadas dentro de las tres áreas de impacto. Asimismo, de acuerdo a lo planteado por la EVIS, todas las encuestas se realizaron en la lengua española.

En el caso del proyecto Malva<sup>346</sup> la EVIS indica que se realizaron una entrevista al

---

<sup>343</sup> EVIS Barcodón, apartado I, pp. 21, 23, 24, 32, 37, apartado II, pp. 114-138.

<sup>344</sup> EVIS Paraíso, p. 121.

<sup>345</sup> EVIS Catedral, apartado II, pp. 178.

<sup>346</sup> EVIS Malva, pp. 13, 18, 24.

propietario del terreno donde se encuentra un pozo productor en la localidad de Santa Cruz 3ra Sección; cuatro entrevistas a autoridades locales (agentes municipales) de las localidades de Santa Cruz 3ra Sección, Camoapita 2da Sección, Santa Cruz 2da Sección y La Libertad; dos entrevistas a autoridades municipales de Sunuapa; cinco entrevistas a los presidentes de los Comités de Padres de Familia de los centros educativos ubicados en las localidades del área núcleo e influencia directa del área contractual. Al igual que en los casos anteriores, la aplicación de entrevistas no se considera un mecanismo efectivo de participación.

Para el proyecto Mundo Nuevo,<sup>347</sup> la EVIS establece que se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores destacados de las localidades de las áreas núcleo e influencia directa; así como cuestionarios aplicados en hogares de las localidades del área núcleo. Este ejercicio funge como una fuente informativa para levantar datos sobre la caracterización de la población y no representa un ejercicio de participación. Además, las encuestas y entrevistas se realizaron en lengua española. Este ejercicio de recopilación de datos en campo, no se considera un ejercicio de participación para la población ubicada en las tres áreas de impacto.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula<sup>348</sup> la EVIS señala que se realizaron 20 talleres informativos en las cuatro regiones del proyecto, los cuales contaron con la asistencia de 192 personas; 43 entrevistas con 99 personas en las cuatro regiones en las que se dividió el área de influencia; siete observaciones en localidades, y una encuesta representativa de la población afectada por el proyecto aplicada a un universo de 800 casos. Lo anterior no implicó mecanismos de participación que tuvieran por objeto recoger las opiniones y preocupaciones de las personas, de tal forma que posteriormente se reflejase en cambios concretos al proyecto propuesto, por lo que no puede considerarse un mecanismo de participación efectiva.

Todas las EVIS analizadas indican en su metodología que se realizó trabajo de campo en las poblaciones ubicadas dentro de las áreas de influencia, y que éstas consistieron en visitas a los municipios de las áreas contractuales, realización de observaciones antropológicas y aplicación de encuestas en una muestra representativa de la población. Este trabajo de campo puede ayudar a obtener datos sobre la caracterización de las poblaciones de las áreas contractuales, más no se realiza en las tres áreas de influencia (núcleo, directa e indirecta). En algunos casos, sólo se hicieron en las áreas núcleo y en otros se realiza en el área de influencia indirecta y prácticamente en ninguna se hace en el área de influencia indirecta.

Este trabajo de campo no puede considerarse un proceso de participación efectiva con

---

<sup>347</sup> EVIS Mundo Nuevo, pp. 23, 290.

<sup>348</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, p. 135.



las poblaciones afectadas. La aplicación de encuestas guiadas no subsana la desinformación sobre los proyectos a realizarse ni la falta de talleres y mesas de diálogo con la población con el objetivo de recoger sus opiniones y preocupaciones de tal manera que puedan reflejarse en la propuesta de proyecto. En este sentido, en ninguna de las EVIS se identifican procesos de participación efectiva que influyan en los proyectos extractivos. El patrón encontrado consiste en la falta de participación en la realización de las evaluaciones dentro del sector de los hidrocarburos.

### 9.2.6 Consulta indígena

En lo relativo a la necesidad de implementar consulta indígena, las EVIS de los cinco proyectos (Barcodón<sup>349</sup>, Paraíso,<sup>350</sup> Catedral,<sup>351</sup> Malva,<sup>352</sup> Mundo Nuevo<sup>353</sup>) pertenecientes a la ronda 1.3, indican que **la población indígena no es, representativa y que por lo tanto, no existe un sujeto colectivo titular de derechos indígenas**. Bajo este argumento, las cinco EVIS consideran que no es necesario establecer los criterios de la consulta indígena.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>354</sup> a pesar de que la EVIS reconoce la existencia de poblaciones indígenas titulares de derechos, **ésta no se pronuncia sobre la necesidad de implementar una consulta indígena**.

### 9.2.7 Medidas de prevención, mitigación y ampliación

Una vez identificados los impactos positivos y negativos que tendrán los proyectos evaluados en las diversas áreas de influencia, las EVIS deben promover tres tipos de medidas para atender dichos impactos: 1) medidas de prevención para los posibles impactos que se puedan evitar; 2) medidas de mitigación para los impactos negativos que invariablemente se tendrán; y 3) medidas de ampliación para los impactos positivos. Además de medidas de compensación.

Por lo que, en las EVIS analizadas, buscamos identificar si la EVIS establecieron medidas de impacto social, si se establecieron tiempos de cumplimiento para éstas, si se indicó el personal encargado de dar cumplimiento a dichas medidas y si se establecieron medidas de seguimiento y evaluación.

---

<sup>349</sup> EVIS Barcodón, apartado II p. 139

<sup>350</sup> EVIS Paraíso, p. 119.

<sup>351</sup> EVIS Catedral, p. 203.

<sup>352</sup> EVIS Malva, p. 22.

<sup>353</sup> Evis Mundo Nuevo, p. 284.

<sup>354</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula 211-270.

En el caso de Barcodón<sup>355</sup> la EVIS sólo establece dos medidas de mitigación: conservación de caminos e implementar un plan de seguridad; y sólo propone dos medidas de ampliación: implementación de un plan de inversión social y creación de empleos para la población local. No establece tiempos de implementación de las medidas y no indica quién estará a cargo de dar cumplimiento a éstas. Como medidas de seguimiento y evaluación la EVIS indica que se realizarán bitácoras y reportes mensuales de las medidas implementadas para su valoración.

En el caso del proyecto Paraíso,<sup>356</sup> la EVIS contempla 12 medidas generales de mitigación y nueve medidas de mitigación para grupos focales. Las medidas generales son: realización de campaña informativa; implementación de programa logístico para no afectar vialidades y suministro eléctrico de las poblaciones; implementación de programa de inspección y evaluación de las condiciones de las viviendas; realización de talleres de capacitación para amas de casa para la creación de negocios familiares; realización de talleres de capacitación para la creación de estrategias de negocios existentes; asesoría para el trámite de autorizaciones de explotación de recursos naturales antes los diferentes órdenes de gobierno; utilización de tabuladores oficiales para el pago de bienes distintos a la tierra en base a la normativa implementada por el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales; elaboración de un sistema de Administración de Seguridad y Salud Ocupacional; especificar y oficializar acuerdos de ocupación superficial que incluya las actividades a desarrollar por parte de la empresa, así como proveedores, subcontratistas y/u organismos subsidiarios; realizar campañas de concientización en forma anual enfocada principalmente a los niños, adolescentes y jóvenes en donde se traten temas de seguridad, drogadicción, alcoholismo, entre otros; y apoyo en la gestión para la obtención de recursos de los tres órdenes de gobierno.

En el caso del proyecto Catedral,<sup>357</sup> la EVIS solamente propone tres medidas generales de mitigación: conservación de caminos; favorecimiento de la contratación de mano de obra local, y mejoramiento de los accesos al área contractual. En esta propuesta no se establece una temporalidad para la aplicación de las medidas. Tampoco señala quién será el personal indicado para establecerlas. Como medida de seguimiento se establece la realización mensual de reportes y bitácoras.

---

<sup>355</sup> EVIS Barcodón, apartado II, p. 211.

<sup>356</sup> EVIS Paraíso, p. 137-139.

<sup>357</sup> EVIS Catedral, apartado II pp. 263-267.

En el caso de Malva<sup>358</sup> la EVIS identifica 11 medidas de mitigación: implementación de programa de apoyo al desarrollo local; conseguir acuerdos de ocupación temporal con los dueños de los terrenos ubicados en el polígono del área contractual; revisar vehículo para evitar daño de caminos; capacitar conductores para que conozcan la ley de tránsito y seguridad vial de Chiapas; reparar de caminos; establecer programas de integración social para el otorgamiento de apoyos; establecer programa de vinculación con la comunidad; establecer un programa de educación ambiental; establecer un programa de empleo temporal; crear escuelas de campo para ejidatarios, y otorgar materiales para la mejora de infraestructura escolar. La EVIS indica que los tiempos de implementación serán conforme a las etapas de desarrollo del proyecto, señala al personal encargado de implementar las medidas y establece mecanismos de seguimiento y evaluación a través de la realización de talleres con la comunidad, reportes de funcionamiento y supervisión del establecimiento de programas.

La EVIS del proyecto Mundo Nuevo<sup>359</sup> identifica las siguientes medidas de mitigación: revisión de vehículos para evitar afectación de caminos; difusión de la ley de tránsito y seguridad vial del Estado de Chiapas; reparación y mantenimiento de caminos; atención a afectados por estudios de prospección sísmica; monitoreo y detección de viviendas; reparación de daños en viviendas afectadas; programas donde se desarrollen las capacidades de los pobladores; presentar a la población los resultados de la línea base para deslindar responsabilidades; monitoreo de instalaciones petroleras; pago de indemnizaciones por muerte de ganado; plan de descontaminación por derrame de crudo y otras sustancias; programa de integración social para el otorgamiento de apoyos a la población; programa de vinculación con la comunidad; programa de educación ambiental; programa de empleo temporal; escuela de campo para ejidatarios, indemnización para afectados socio ambientales, y otorgamiento de materiales para la mejora de infraestructura escolar. La EVIS indica que los tiempos de implementación serán conforme a las etapas de desarrollo del proyecto, señala al personal encargado de implementar las medidas y establece mecanismos de seguimiento y evaluación a través de la realización de talleres y asambleas con la comunidad, reportes de funcionamiento, supervisión del establecimiento de programas.

En el caso del gasoducto Tuxpan-Tula,<sup>360</sup> la EVIS establece diversas medidas de mitigación, prevención y ampliación las cuales divide en seis rubros generales: generación de empleo y capacitación laboral; aumento de demanda de bienes y servicios locales; atención de

---

<sup>358</sup> EVIS Malva, p. 335.

<sup>359</sup> EVIS Mundo Nuevo, p. 322.

<sup>360</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 319-412.

impactos en cultivos y afectaciones a la vegetación; prevención y atención en afectaciones a los cuerpos de agua, e implementación de campañas para prevención de alcoholismo, drogadicción y prostitución. Todas estas medidas cuentan con temporalidad sujeta las etapas de desarrollo del proyecto. Las de mitigación no cuentan con medidas de seguimiento y evaluación; además, no se establece al personal encargado de implementarlas.

Como un requisito de forma, todas las EVIS analizadas cuentan con un desglose de medidas de prevención, mitigación y ampliación; sin embargo, en toda la muestra éstas carecen de una adecuada identificación de impactos sociales. En cuanto a la metodología, todos los impactos positivos señalados en las EVIS proponen medidas de ampliación, y todos los impactos negativos identificados conllevan propuestas de medidas de prevención y mitigación. Sin embargo, éstos no pueden considerarse completos y tampoco consideran medidas para los impactos previos y acumulados.

En cuestiones de impactos por deforestación, contaminación de mantos acuíferos, pérdida de biodiversidad, afectaciones culturales, entre otras, no encontramos ningún tipo de medida de mitigación. En el caso de la EVIS del gasoducto Tuxpan-Tula<sup>361</sup> se menciona la implementación de medidas que puedan salvaguardar los daños a la vegetación, pero la descripción de la medida no muestra medidas de seguimiento y evaluación.

### **9.2.8 Plan de gestión social**

Las EVIS deben proponer un plan de gestión social, el cual tiene por objeto incluir programas de prevención, mitigación, vinculación y comunicación con los grupos sociales ubicados en las áreas de influencia, así como planes de inversión social. En este sentido, analizamos qué planes de gestión social proponen, plazos de implementación, responsables de implementar los planes y medias de seguimiento y evaluación para los mismos.

La EVIS del proyecto Barcodón<sup>362</sup> propone un plan de gestión social que incluye un programa de implementación y monitoreo de medidas de mitigación y medidas de ampliación de impactos positivos; plan de comunicación y vinculación con la comunidad; plan de inversión social; plan de salud y seguridad; plan de desmantelamiento, y plan de monitoreo. El plazo de implementación de los planes propuestos es la vida útil del proyecto. Asimismo, el plan de gestión social indica cuáles serían los puestos de la empresa que se encargarían de la implementación de cada plan.

---

<sup>361</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, pp. 368-369.

<sup>362</sup> EVIS Barcodón, apartado III, pp. 1-87.

En el caso de Paraíso,<sup>363</sup> la EVIS propone un plan de gestión que incluye: plan de mitigación, plan de comunicación y vinculación, mecanismo de participación, plan de comunicación, plan de intervención social, propuesta de abandono, cierre y desmantelamiento, plan de reasentamiento, evaluación continua de impacto social y estrategia de seguimiento. La EVIS no establece los plazos de implementación del plan de gestión social ni el personal que estará en cargo de la implementación de dichos planes.<sup>364</sup>

En el caso de Catedral,<sup>365</sup> la EVIS propone un plan de gestión social que incluye la implementación y monitoreo de medidas de mitigación y medidas de ampliación de impactos positivos; plan de comunicación y vinculación con la comunidad; plan de inversión social; plan de salud y seguridad; plan de desmantelamiento; y plan de monitoreo. El plazo de implementación del plan de gestión social es la vida útil del proyecto. Asimismo, establece a los encargados de implementar el plan de gestión social.

La EVIS del proyecto Malva<sup>366</sup> incluye un plan de gestión que contempla: un programa de implementación de medidas para prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos y medidas de ampliación para impactos positivos; programa de comunicación y vinculación para las comunidades ubicadas en área núcleo y área de influencia, incluyendo sistemas y mecanismos de quejas; mecanismo de participación activa y equitativa de las mujeres integrantes de las comunidades ubicadas en el área núcleo y de influencia directa, para la consolidación, implementación, seguimiento y retroalimentación del plan de gestión social; estrategia de vinculación con otros actores de interés identificados, y estrategia de seguimiento y monitoreo de la implementación del plan de gestión. Asimismo establece la temporalidad y los responsables de la implementación de cada programa establecido en éste.

La EVIS del proyecto Mundo Nuevo<sup>367</sup> contempla un plan de gestión con: un programa de implementación de medidas para prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos, así como las medidas que se implementarán para ampliar los impactos sociales positivos; un programa de comunicación y vinculación con las comunidades ubicadas en el área núcleo y área de influencia directa, incluyendo sistemas y mecanismos de atención de quejas; un mecanismo de participación activa y equitativa de las mujeres y hombre integrantes de las comunidades ubicadas en el área núcleo y área de influencia directa, para la consolidación,

---

<sup>363</sup> EVIS Paraíso, p. 137.

<sup>364</sup> La EVIS de Paraíso remite al anexo 4 para conocer los detalles del plan de gestión social, sin embargo Fundar no tuvo acceso a dichos anexos.

<sup>365</sup> EVIS Catedral, apartado III, p. 1.

<sup>366</sup> EVIS Malva, p. 332.

<sup>367</sup> EVIS Mundo Nuevo, p. 319.

implementación, seguimiento y retroalimentación del plan de gestión social; una estrategia de vinculación con otros actores de interés identificados, y estrategia de seguimiento y monitoreo de la implementación del plan de gestión. La temporalidad de las estrategias de implementación es la vida útil del proyecto y establece al personal encargado de dar seguimiento.

En la EVIS del gasoducto Tuxpan-Tula<sup>368</sup> el plan de gestión social se divide en cuatro secciones: un plan de comunicación y vinculación comunitaria, que establece las acciones que deben de seguirse para difundir los riesgos y beneficios del proyecto y las estrategias de comunicación necesarias para asegurarse que estos mensajes lleguen al público; un plan de inversión social que identifica siete áreas donde la empresa puede incidir con proyectos de desarrollo local a corto, mediano y largo plazo (proyectos de salud, proyectos sociales, proyectos educativos, proyectos ambientales, proyectos comunitarios y proyectos de seguridad); un plan de salud y seguridad que establece las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los empleados y miembros de la comunidad; y, por último, un plan de desmantelamiento con las líneas de acción para la etapa de desmantelamiento. El plan de gestión establece periodos de corto, mediano y largo plazo para la implementación del plan de gestión social, a lo largo de la vida útil del proyecto. Además, la EVIS señala al personal encargado para la implementación de cada proyecto derivado este plan.

Se observa que los planes que propuestos en las EVIS analizadas contemplan el monitoreo de medidas (prevención, mitigación y ampliación); la estrategia de comunicación y vinculación; la inversión social; la estrategia de seguridad; el plan de desmantelamiento; y el plan de monitoreo. La temporalidad en todos los caso se define a lo largo de la vida útil de los proyectos. Solamente la EVIS del proyecto Paraíso no indica quién sería el personal encargado de implementar el plan.

**En todos los casos estos planes se describen brevemente sin detallar el desarrollo e implementación de cada uno.** Los planes de comunicación funcionan como un termómetro de conflictividad dentro las poblaciones y los planes de inversión social funcionan como un paliativo que genera una buena impresión de la empresa frente a la población afectada directa e indirectamente. Los estándares internacionales señalan que estos planes de gestión deben tener mecanismos y obligaciones de transparencia vinculados con las poblaciones, sin embargo, los planes no presentan estructuras suficientes que garanticen la rendición de cuentas. Los estándares internacionales señalan que un tercer experto independiente debe revisar

---

<sup>368</sup> EVIS Gasoducto Tuxpan-Tula, p. 413-449.

periódicamente los mecanismos de gestión social para corroborar su funcionamiento, sin embargo, esto no es previsto por ninguna de las evaluaciones.

### 9.2.9 Reflexiones finales

Este análisis muestra diversas deficiencias en las EVIS. En primer lugar, **no existe una independencia o imparcialidad técnica por parte de los realizadores** de las EVIS, ya que el personal encargado de realizar estos instrumentos tiene el objetivo de entregar una evaluación que refleje la viabilidad del proyecto ante las autoridades competentes. Por lo tanto, las consultoras privadas o las universidades públicas a cargo de las EVIS no son imparciales porque trabajan directamente para las empresas.

**Ninguno de los instrumentos estudiados analiza el ámbito ambiental**, a pesar de lo establecido en los estándares internacionales. Asimismo, en la muestra estudiada, la caracterización de **la línea base consiste únicamente en un desglose de datos estadísticos que no permiten analizar un panorama integral de las poblaciones identificadas. Las poblaciones indígenas ubicadas en los proyectos son invisibilizadas. Además, ninguno de los pueblos y comunidades indígenas fue caracterizado dentro e la Ronda 1.3 por considerar que la población no era significativa**, a pesar de que en el Estudio de Impacto Social de dicha ronda se identifica un proyecto con afectaciones directas a población indígena. En lo que refiere a los procesos de participación, **ningún proceso de las EVIS analizadas refleja la participación efectiva de las poblaciones afectadas e interesadas en los proyectos propuestos.**

En lo que refiere a **los impactos sociales se puede concluir que el análisis es incompleto y no se acerca a lo establecido en los estándares internacionales.** Los impactos que se abordan en las EVIS estudiadas se incluyen de manera atomizada, por lo que **no se considera la relación entre éstos y los resultados obtenidos en la caracterización de la población y en la información de la línea base.** En este sentido, **las medidas de prevención, mitigación y ampliación, resultan por consecuencia insuficientes.** Finalmente, **la muestra arroja que el plan de gestión social, no refleja propiamente un beneficio para la sociedad en general**, y para las comunidades y poblaciones que se verían afectadas por los proyectos, en particular.

Todas las EVIS muestran un patrón de violación a los principios de participación, inclusión, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y transparencia.

### 9.3 Dictámenes y Resolutivos sector hidrocarburos.

A partir de las EVIS, la DGISOS de la SENER determina la viabilidad del proyecto y emite sus recomendaciones para la realización de éste. El proceso se compone de dos documentos: 1) el dictamen, en el cual se analiza técnicamente la EVIS para determinar la suficiencia técnica de ésta. 2) El resolutivo, documento que lleva la decisión legal sobre el cumplimiento de la normatividad (en este caso Ley de Hidrocarburos y su Reglamento), con base en el dictamen.

Para el análisis de los dictámenes y resolutivos de la muestra del sector hidrocarburos compuesta por los proyectos Barcodón<sup>369</sup>, Paraíso<sup>370</sup>, Catedral<sup>371</sup>, Malva<sup>372</sup>, Mundo Nuevo<sup>373</sup> y Gasoducto Tuxpan-Tula<sup>374</sup>, evaluamos cinco variables: 1) alcance; 2) independencia y capacidad técnica; 3) ámbitos de estudio; 4) impactos; y 5) medidas de prevención, mitigación, ampliación y plan de gestión social. A continuación se presentan los resultados.

#### 9.3.1 Dictámenes

De acuerdo con lo expresado por los dictámenes técnicos revisados<sup>375</sup>, la información que se utiliza para determinar la pertinencia de las EVIS se basa en estudios de gabinete derivados de las siguientes fuentes: Sistema de Información Geográfica de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, Catálogo de Localidades Indígenas CDI (2010) y Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI.

Lo anterior implica que el Estado mexicano no realizó visitas de campo dentro de las áreas contractuales para verificar la información vertida por las empresas en las EVIS y únicamente fundamentó su análisis técnico a través de fuentes de información estadística, no necesariamente actualizada. Cabe recordar que el EIS realizado por el Estado mexicano

---

<sup>369</sup> Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, oficio 117.-DGAEISyCP.0001/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017.

<sup>370</sup> Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, oficio 117.-DGISOS.054/17., Ciudad de México, 20 de enero de 2017.

<sup>371</sup> Sener, Dirección de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, oficio 117.-DGAEISyCP.0002/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017.

<sup>372</sup> Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Malva, oficio 117.-DGISOSyCP.0537/17., Ciudad de México, 14 de junio de 2017.

<sup>373</sup> Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, oficio 117.-DGAEISyCP.0536/17, Ciudad de México, 14 de junio de 2017.

<sup>374</sup> Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Gasoducto Tuxpan-Tula, oficio 100.-DEGISOS.411/16, Ciudad de México, 9 de junio de 2016.

<sup>375</sup> Los resolutivos se basan en los dictámenes, por lo que estos documentos son cruciales para la realización de un proyecto determinado.



tampoco se sustenta en un trabajo de campo. Por lo que, se observa un vacío por parte de la SENER y la DGISOS al no contar con información suficiente para corroborar la información vertida en las EVIS sometidas a dictaminación.

### **9.3.2 Resolutivos**

En los cinco resolutivos correspondientes a las áreas contractuales Barcodón, Paraíso, Catedral, Malva y Mundo Nuevo:

1. Se reconoce la personalidad jurídica de los representantes de las empresas frente a la DGISOS.
2. Se tienen por presentadas las EVIS en términos del artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos.
3. Se establece que el promovente debe implementar las medidas de mitigación propuestas en la EVIS, así como las recomendaciones establecidas por la DGISOS, en atención a los principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos de la región en la que se pretende desarrollar el proyecto.
4. Se indica que el promovente debe elaborar informes sobre los avances en la implementación del plan de gestión social considerando las recomendaciones establecidas. Éstos deben elaborarse de forma anual a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, y deben contener evidencia documental y fotográfica de las acciones realizadas, así como las evaluaciones de las mismas conforme a los indicadores de monitoreo y evaluaciones propuestas. Estos informes deberán ser públicos a través de medios impresos y/o electrónicos que aseguren su correcta y oportuna decisión. Asimismo, el promovente debe informar cuando le sea requerido por la DGISOS, sobre dicha implementación.
5. Se establece que debe notificarse al representante legal de la empresa promovente.

Derivado de los resolutivos se infiere que existe una obligación vinculante de informar a la autoridad competente (DGISOS) sobre la implementación de las recomendaciones y la implementación de los planes de gestión social. En este sentido, lo vinculante es la rendición de información. De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos<sup>376</sup> y su Reglamento<sup>377</sup>, no existe algún tipo de sanción por no implementar las recomendaciones hechas por la DGISOS. Además, las recomendaciones en sí mismas no son vinculantes, lo único que resulta obligatorio es la rendición la información.

---

<sup>376</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley de Hidrocarburos, 11 de agosto de 2014.

<sup>377</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, 31 de octubre de 2014.

En cuanto al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, éste se da mediante informes anuales que se encuentran estipulados en los resolutivos de las EVIS, los cuales deben ser públicos y accesibles mediante medios impresos o electrónicos. El Estado mexicano no realiza visitas *in situ* para verificar la implementación de sus recomendaciones o la veracidad de lo expresado en las EVIS. Esto implica que, **en lo relacionado a los impactos sociales**, las empresas tienen libertad de actuar sobre los territorios donde se desenvuelven los proyectos sin más control estatal, más que el de los informes anuales, tomando en consideración en lo establecido en el resolutivo cuarto de los 5 proyectos estudiados<sup>378</sup>.

En el Dictamen correspondiente al Gasoducto Tuxpan-Tula, el documento recomendó lo siguiente:

- La Sener tuvo por satisfecha la presentación de la EVIS en términos de ley.
- Se actualizó la ruta del gasoducto.
- El promovente deberá implementar las medidas dictadas por el dictamen técnico.
- En virtud de una posible afectación a los derechos de los pueblos indígenas se ordena la instrumentación de una consulta indígena.
- Se convoca a la Comisión Federal de Electricidad y a la Sener para la instrumentación de la Consulta indígena.
- Se ordena la notificación.

La primera crítica que podemos esgrimir sobre la problemática del gasoducto, es que la Secretaría de Energía tiene por presentada y satisfecha la Evaluación de impacto social y a la vez declara procedente la consulta indígena. Consideramos que esto es una contradicción evidente porque según los estándares internacionales, los sistemas y planes de gestión social (establecidos en las EVIS) se deben derivar de las consultas indígenas que se instrumenten.

De las consultas se podrá plantear una ruta a seguir para compensación, mitigación y atención de impactos. En este sentido, la consulta resulta una parte esencial para la establecer la pertinencia de una evaluación.

---

<sup>378</sup> véase Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, oficio 117.-DGAEISyCP.0001/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, oficio 117.-DGISOS.054/17., Ciudad de México, 20 de enero de 2017. Sener, Dirección de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, oficio 117.-DGAEISyCP.0002/17., Ciudad de México, 24 de marzo de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Malva, oficio 117.-DGISOSyCP.0537/17., Ciudad de México, 14 de junio de 2017. Sener, Dirección General de Impacto Social y Ocupación Social Superficial, Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, oficio 117.-DGAEISyCP.0536/17, Ciudad de México, 14 de junio de 2017.

### **9.3.2.1 Independencia y capacidad técnica**

Como se mostró en el acápite anterior, ninguna de las seis EVIS de la muestra del sector hidrocarburos fue supervisada por el Estado mexicano durante su realización, sino que fueron encargadas por las empresas promoventes (derivado de contratos privados entre empresas y consultoras). En este sentido, la dictaminación y resolución de las EVIS representan de alguna manera un control estatal posterior a la diligencia de evaluación. Como se menciona en el apartado anterior, la revisión se limitó a fuentes estadísticas, dejando un profundo vacío en la obligación de supervisar del Estado mexicano.

### **9.3.2.2 Trabajo de campo**

Las EVIS (de las áreas contractuales) limitaron su trabajo de campo a la realización de entrevistas, encuestas y observaciones. Las conclusiones de los dictámenes en los cinco casos estudiados, no se pronuncian sobre la pertinencia o la correcta realización del trabajo de campo presentado por las EVIS.

En lo relacionado al Gasoducto, la Sener el en considerando cuarto, señala que la empresa cambió la ruta del Gasoducto, esto trajo como consecuencia un cambio en la población que será impactada. El considerando en comentario señala que la evaluación no fue actualizada con relación a la nueva ruta y que, por lo tanto: la promovente no actualizó el área de influencia, la promovente no actualizó la información relacionada con la identificación y caracterización de las localidades ubicadas en las nuevas áreas, la promovente no actualizó la información relativa a impactos y las medidas de prevención y mitigación, y los planes de gestión social asociados a la nueva ruta. En este sentido, aunque la empresa presentó un trabajo de campo, éste fue insuficiente porque la ruta del gasoducto se modificó, después de realizada.

En el mismo sentido, el dictamen del Gasoducto resulta contradictorio porque desde la consideración inicial del mismo se observa una deficiencia evidente de la evaluación y aún así, el requisito se considera satisfecho.

### **9.3.2.3 Ámbito ambiental de las EVIS**

En el caso del proyecto Barcodón<sup>379</sup>, observamos que se caracteriza a la población del área de influencia en los siguientes rubros: población, vivienda, urbanización, bienes materiales, salud y seguridad social, educación, habla indígena, religión, empleo y población

---

<sup>379</sup> Este es el documento al que se hace referencia a lo largo de este capítulo la hablar de la EVIS del proyecto, mayores detalles pueden ser consultados en el Capítulo X. DIAVAZ OFFSHORE S.A.P.I. de C.V., Evaluación de Impacto Social sobre el Área Contractual Barcodón, 2016.

indígena, limitando su estudio a la exposición de datos estadísticos y ámbitos sociales, sin considerar el ámbito ambiental. Con relación a lo anterior, el resolutivo<sup>380</sup> indica que la DGISOS encontró cuerpos de agua y vías de comunicación en el área contractual, que no fueron considerados por la EVIS en la caracterización de las áreas de impacto. Por lo que se recomienda al promovente considerar dichos elementos del entorno que pueden tener una dimensión socioambiental y socioeconómica que podrían verse afectadas por el proyecto. Esta recomendación es consecuente a los impactos y medidas de prevención y mitigación.

En el caso del proyecto Paraíso<sup>381</sup>, la EVIS presenta una descripción de los rubros sociodemográficos, socioeconómicos y socioculturales, así como entorno y patrimonio socioambiental. Lo anterior implica la exposición de datos estadísticos sobre fecundidad, economía, ingresos, desempleo, apoyos de gobierno, religión, fiestas populares, alimentación, técnicas artesanales y medicina tradicional. Al respecto del ámbito ambiental, el resolutivo<sup>382</sup> considera que el promovente omite señalar impactos sociales derivados de impactos ambientales, por lo que recomienda identificar, caracterizar y valorar dichos impactos.

En el caso del proyecto Catedral<sup>383</sup>, los rubros que se describen son: ubicación geográfica, demografía, dinámica de la población, vivienda, urbanización, comunicación y transporte, residuos urbanos, salud y seguridad social, sectores productivos, ingresos de la población, empleo, religión, índice de pobreza, índice de rezago social y organización social predominante. La descripción y caracterización no contempla el ámbito ambiental. Por lo que, el resolutivo<sup>384</sup> refiere que se encontraron cuerpos de agua en el área contractual. En este sentido, recomienda al promovente considerar dichos elementos del entorno que pueden tener una dimensión socioambiental y socioeconómica que podrían impactarse por del proyecto.

En el caso del proyecto Malva<sup>385</sup>, los aspectos que se incluyen son: demografía, economía, población indígena, educación, salud vivienda, seguridad social, transporte, lengua indígena, conflictividad, servicios públicos, salud, recintos culturales. No se describe ni

---

<sup>380</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, pp. 6-7.

<sup>381</sup> Este es el documento al que se hace referencia a lo largo de este capítulo la hablar de la EVIS del proyecto, mayores detalles pueden ser consultados en el Capítulo X. ROMA ENERGY MEXICO S. De R.L. de C.V., Estudio De Línea Base Social Área Contractual Paraíso, 2016

<sup>382</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p 7.

<sup>383</sup> Este es el documento al que se hace referencia a lo largo de este capítulo la hablar de la EVIS del proyecto, mayores detalles pueden ser consultados en el Capítulo X. DIAVAZ OFFSHORE S.A.P.I. de C.V., Evaluación De Impacto Social Área Contractual Catedral, 2016.

<sup>384</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p. 8.

<sup>385</sup> Este es el documento al que se hace referencia a lo largo de este capítulo la hablar de la EVIS del proyecto, mayores detalles pueden ser consultados en el Capítulo X, RENAISSANCE OIL CORP. S.A. de C.V., Evaluación de Impacto Social Área Contractual 11 Malva, 2017.

caracteriza el ámbito ambiental. Al respecto, el resolutivo<sup>386</sup> refiere que se identificó una vía carretera ubicada dentro del área núcleo, por lo que recomienda tomar en consideración los elementos del entorno que puedan tener una dimensión socio-ambiental y socioeconómica. Es importante recalcar que, aunque recomienda tomar en consideración el entorno socio-ambiental, el resolutivo no expone los elementos socio-ambientales que debe considerar la EVIS, además de que estos elementos tampoco se incluyen en el EIS<sup>387</sup>.

En el caso del proyecto Mundo Nuevo<sup>388</sup>, los aspectos que se consideran son: demografía, economía, educación, salud, vivienda, programas sociales, servicios públicos, recintos culturales, transporte, lengua indígena, conflictividad, etcétera. Lo anterior no incluye un estudio, descripción ni caracterización del ámbito ambiental. Al respecto, el resolutivo<sup>389</sup> identifica la presencia de 36 cuerpos de agua, tres carreteras y caminos dentro del área contractual y recomienda al promovente considerar dichos elementos del entorno, que pueden tener una dimensión socioambiental y socioeconómica y que pueden verse impactados por el proyecto.

En el caso del Gasoducto, el dictamen técnico señaló que la promovente no señaló impactos vinculados con deforestación o remoción de vegetación. Por lo anterior el dictamen recomendó identificar los impactos relacionados con dicho tema. Asimismo, el dictamen señaló que la empresa fue omisa en identificar los impactos relacionados con el uso de explosivos.

#### **9.3.2.4 Ámbito cultural y espiritual**

Con relación a los aspectos espirituales, religiosos, de vinculación con el territorio y vida tradicional, tanto los dictámenes como los resolutivos omiten pronunciarse al respecto e incluir información sobre estos ámbitos. Lo mismo ocurre con las EVIS analizadas.

En el caso del Gasoducto, el dictamen señaló que la evaluación fue omisa en la identificación de impactos relacionados con afectaciones al patrimonio arqueológico, histórico y comunitario, por lo que se recomendó a la empresa, atender dicha omisión.

---

<sup>386</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 6.

<sup>387</sup> Este es el documento al que se hace referencia a la largo de este capítulo al hablar de EIS, SENER, *Estudio de Impacto Social CNH-R01-C03/2015, Ciudad de México, 2015.*

<sup>388</sup> Este es el documento al que se hace referencia a lo largo de este capítulo la hablar de la EVIS del proyecto, mayores detalles pueden ser consultados en el Capítulo X, RENAISSANCE OIL CORP. S.A. de C.V., *Evaluación de Impacto Social Área Contractual 15 Mundo Nuevo, 2017.*

<sup>389</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 6.

### **9.3.2.5 Línea de base social**

La EVIS del proyecto Barcodón, incluye en su línea base: población, vivienda, urbanización, bienes materiales, salud y seguridad social, educación, habla indígena, religión y empleo. Al respecto el resolutivo<sup>390</sup> indica que el promovente presenta una línea base social a partir de indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y socioculturales y no emite alguna recomendación al respecto.

En la EVIS del proyecto Paraíso, la línea de base social incluye: economía, salud, educación y servicios sociales, a partir de información estadística sin presentar un análisis a profundidad. Al respecto el resolutivo<sup>391</sup> refiere que el promovente presenta una línea de base social suficiente y no emite recomendaciones al respecto.

El proyecto Catedral incluye en su EVIS la línea de base social con: ubicación geográfica, demografía, dinámica de la población, vivienda, urbanización, comunicación y transporte, residuos urbanos, salud y seguridad social, sectores productivos, ingresos de la población, empleo, religión, índice de pobreza, índice de rezago social, organización social predominante. El resolutivo la considera suficiente y no emite recomendación alguna.

La EVIS del proyecto Malva incluye como línea base: demografía, economía, población ocupada, dependencia económica, educación, salud, limitación en actividad, viviendas, población beneficiaria de un programa social, transporte, lengua indígena, conflictividad y servicios públicos. El resolutivo la considera suficiente y no emite recomendación alguna.

El proyecto Mundo Nuevo incluye en la línea de base social: demografía, economía, educación, salud, vivienda, transporte, lengua indígena, conflictividad y limitación en la actividad. Al respecto el resolutivo refiere<sup>392</sup> que el promovente presenta una línea de base social para cada una de las áreas de influencia del proyecto. Esta línea se encuentra construida a partir de indicadores a pesar de esto la considera suficiente.

En el caso del Gasoducto, como hemos mencionado, el establecimiento de la línea de base social fue precaria en razón de los cambios de ruta que no fueron descritos ni atendidos.

En general, los resolutivos se conforman con las líneas base de gabinete, las consideran suficiente y no emiten recomendaciones al respecto.

### **9.3.2.6 Población afectada**

---

<sup>390</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p. 7.

<sup>391</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 6.

<sup>392</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 6.

En el caso del proyecto Barcodón, la EVIS realiza una identificación de la población tomando en consideración el áreas núcleo, de influencia directa e influencia indirecta; sin embargo sólo contempla una descripción cuantitativa de la población a través de datos demográficos. Al respecto el resolutivo<sup>393</sup> refiere que el promovente incluye y caracteriza adecuadamente los asentamientos humanos del área de influencia; a pesar de que la DGISOS identifica la localidad El Venadito, que no es considerada por la EVIS. Sin embargo no recomienda la caracterización de esta localidad.

En el proyecto Paraíso, la EVIS desarrolla una caracterización de la población que describe rasgos sociodemográficos y socioeconómicos de las localidades que se ubican en las áreas núcleo, influencia directa y de influencia indirecta del proyecto. El resolutivo<sup>394</sup> refiere que la EVIS presenta información suficiente y no emite recomendaciones al respecto.

En el caso del proyecto Catedral, el EIS no proporciona datos sobre la caracterización de la población del área contractual por no existir datos disponibles en las bases de datos públicas del Censo de Población y Vivienda o en el Catálogo de Localidades. La EVIS incluye la caracterización de la población a través de grupos desagregados dentro de las tres áreas de impacto. Al respecto el resolutivo<sup>395</sup> refiere que el promovente identifica y caracteriza suficientemente los asentamientos humanos del área de influencia. **Dicha afirmación refleja una contradicción metodológica por parte del Estado mexicano, puesto que en el Estudio de Impacto Social, la Sener refiere que no cuenta con datos sobre la población del área contractual.** En este sentido, el parámetro para determinar la suficiencia informativa de estos aspectos resulta confusa.

La EVIS del proyecto Malva caracteriza a la población en grupos focales dentro de las tres áreas de impacto identificadas para el proyecto extractivo. Al respecto el resolutivo<sup>396</sup> refiere que el promovente presenta información suficiente sobre la identificación y caracterización de asentamientos humanos, sin emitir recomendaciones.

Para el proyecto Mundo Nuevo, la EVIS caracteriza a la población ubicada en las tres áreas de impacto e identificó grupos focales dentro de las mismas. Al respecto el resolutivo<sup>397</sup> refiere que el promovente presenta información sobre la identificación y caracterización de los asentamientos humanos, sin emitir recomendación alguna en este aspecto.

---

<sup>393</sup>Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, pp. 6-7.

<sup>394</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 6.

<sup>395</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p. 6.

<sup>396</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 6.

<sup>397</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 6.

En el caso del Gasoducto, el dictamen señala que la promovente no identificó grupos sociales en situación de vulnerabilidad, cuya condición estructural pueda verse afectada de forma diferenciada.

### **9.3.2.7 Población indígena**

En el caso del proyecto Barcodón, la EVIS indica que en ninguna de las áreas de impacto se identifica alguna comunidad indígena, por lo cual no se caracteriza a la población. Cabe recordar que, en contraste, el EIS de la ronda 1.3 afirma que en el área contractual existe población indígena. Al respecto, el resolutivo<sup>398</sup> refiere que considera conveniente que la EVIS identifique a la población indígena de cada una de las localidades ubicadas dentro del área de influencia del proyecto, refiriendo tres localidades: Agua de Castilla, Ampliación el Arenal y El Venadito. Las primeras dos referidas con población indígena menor al 40% y la última con población indígena mayor al 40%.

Para el proyecto Paraíso, el EIS refiere que dentro del área contractual se identifican diversas localidades con población indígena que representan menos del 40% de la población de cada localidad. La EVIS señala que en las áreas de impacto se encuentran municipios con población indígena dispersa y localidades con población indígena menor al 40% de la población total; sin embargo, la EVIS considera que dicha población no es representativa o significativa por lo cual no la caracteriza. Al respecto el resolutivo<sup>399</sup>, contradictoriamente afirma que “el promovente presentó información sobre la presencia de población indígena”, y que “el promovente señaló que no se encontraron comunidades indígenas en el área contractual”. Lo anterior resulta contradictorio porque incluso el EIS señala que dentro del área contractual se ubican localidades con presencia indígena.

Para el proyecto Catedral, el EIS refiere que se identifican localidades con presencia indígena mayor al 40 % de la población de cada localidad. La EVIS refiere que no se encontraron localidades con población indígena dentro de las diversas áreas de impacto; por ello no realizó una caracterización de ninguna población indígena. El resolutivo<sup>400</sup> señala que el promovente refiere que no hay presencia de comunidades indígenas, sin embargo, la DGISOS identifica ocho localidades con presencia indígena. De estas comunidades, identifica a la localidad Lic. Pablo Salazar Mendigucha con el 100% de población indígena; e identifica a las otras siete localidades con población indígena menor al 40%. **A pesar de que el EIS y el**

---

<sup>398</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p. 7.

<sup>399</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 6.

<sup>400</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, pp. 7-8.



**resolutivo identifican población indígena, no hay una recomendación al respecto en el resolutivo.**

En el caso del proyecto Malva, el EIS identifica diversas localidades con población indígena que representaban menos del 40% de la población de cada localidad. La EVIS identifica la existencia de población indígena, sin embargo, considera que la misma no es significativa y, por lo tanto, no la caracteriza y tampoco identificó impactos sobre la misma. El resolutivo<sup>401</sup> por su parte indica que el promovente identifica cuatro localidades con presencia de población indígena; que el promovente cataloga a los municipios de Picucalco y Sunuapa con población indígena dispersa. Establece que corrobora esta información, y que, de acuerdo con la revisión de la DGISOS, ninguna región indígena coincide con el área contractual. **A pesar de que se identifican localidades con población indígena, el resolutivo no ordena la caracterización de las mismas.**

Para el proyecto Mundo Nuevo, el EIS identifica diversas localidades con población indígena que representan menos del 40% de la población de cada localidad. La EVIS identifica la existencia de población indígena, sin embargo, considera que la misma no es significativa, por lo tanto, no la caracteriza. El resolutivo<sup>402</sup>, por su parte, indica que el promovente identificó la presencia de población indígena en cuatro localidades ubicadas dentro del área de influencia del proyecto; que señaló que el municipio de Juárez se encuentra catalogado como municipio con “población indígena dispersa”, y que se verificó que el área contractual Mundo Nuevo, no coincide con ninguna región indígena. **A pesar de que se reconoció la presencia de población indígena en ciertas localidades, el resolutivo no ordena su caracterización.**

En el caso del Gasoducto, el dictamen señaló de manera puntal que la promovente fue omisa en identificar afectaciones en los derechos colectivos de las comunidades indígenas que podrían estar ubicadas en el área de influencia del proyecto. Por otra parte se señaló que la promovente no señaló garantías para no vulnerar el derecho “a no ser desplazado por la fuerza del territorio”, el derecho “a disfrutar de los propios medios de subsistencia y desarrollo dentro de la tierra, territorio y recursos que tradicionalmente se han poseído”.

### **9.3.2.8 Impactos sociales**

En todos los resolutivos de la ronda 1.3, la DGISOS enuncia los impactos identificados por la EVIS, reconociendo los impactos catalogados como positivos y negativos. En estos

---

<sup>401</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 7.

<sup>402</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, pp. 6-7.

aspectos, sólo en el caso del proyecto Mundo Nuevo<sup>403</sup> se recomendó identificar aquellos impactos que serán benéficos para la población que se encuentra en el Área Núcleo y Área de Influencia Directa, por considerar que la EVIS no realizó una exposición de impactos positivos.

En los cinco resolutivos estudiados, correspondientes a la ronda 1.3, la DGISOS omite pronunciarse sobre la pertinencia o valoración de los impactos económicos, salvo en lo relacionado a grupos focales; asimismo, todos los resolutivos de la muestra **omiten pronunciarse sobre impactos sobre la tenencia de la tierra**, culturales, en organización social, en derechos y en seguridad.

### 9.3.2.9 Impactos en el medio ambiente

En el caso del proyecto Barcodón, la EVIS señala que con el proyecto habría un impacto al medio biótico y de ello podrían derivarse impactos al medio social, sin embargo, no identifica, los impactos ambientales. Al respecto en el resolutivo<sup>404</sup>, la DGISOS recomienda al promovente identificar impactos sociales relacionados con los cuerpos de agua de agua ubicados dentro del área contractual.

En el caso del proyecto Paraíso, los impactos asociados al medio ambiente fueron los siguientes: “exposición de riesgos al medio ambiente derivado de eventos no controlados” y “generación de percepción de riesgos al medio ambiente por parte de la población”. Ambos impactos son identificados en la EVIS como una percepción que la población tiene. Al respecto, el resolutivo<sup>405</sup> recomienda al promovente incluir impactos sociales asociados a la ocupación superficial y que puedan tener una afectación en la agricultura y pastoreo dentro del área núcleo. También recomienda identificar impactos derivados del uso de explosivos durante la operación. Finalmente, señala que el promovente omite incluir impactos sociales derivados de impactos ambientales, por lo que recomienda identificar estos impactos.

En el caso del proyecto Catedral, la EVIS no incluye algún impacto relacionado con el ámbito ambiental. Al respecto el resolutivo<sup>406</sup> indica que la DGISOS identifica cuerpos de agua dentro del área contractual, por lo tanto, recomienda identificar impactos sociales relacionados con los cuerpos de agua ubicados dentro del área contractual. Sin embargo, el resolutivo no se pronuncia sobre otro impacto ambiental.

---

<sup>403</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 7.

<sup>404</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p. 6.

<sup>405</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 7.

<sup>406</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, pp. 8-9.

En el caso del proyecto Malva, la EVIS identifica la “percepción social de que las actividades petroleras han contaminado el medio ambiente”, éste se describe como una impresión social y no se describen otros impactos ambientales. Al respecto, el resolutivo<sup>407</sup> no recomienda al promovente desarrollar impactos ambientales y tampoco se pronuncia sobre “las percepciones de contaminación” señaladas en la EVIS.

La EVIS del proyecto Mundo Nuevo sólo identifica el impacto “percepción social de que las actividades petroleras han contaminado el medio ambiente”, éste se describe como un impacto que se fundamenta desde la percepción social. Por lo que no es analizado por la EVIS. Al respecto el resolutivo<sup>408</sup> refiere que la DGISOS recomienda al promovente considerar los posibles impactos sociales asociados a la interacción que tendrán cada una de las actividades desarrolladas dentro del área contractual con los cuerpos de agua. Con relación a lo ambiental no se pronuncia más.

El dictamen del Gasocuto señaló que de forma literal que “la empresa fue omisa en señalar impactos ambientales y su repercusión social en las localidades afectadas”. Por lo anterior, se recomendó a la promovente señalar dichos aspectos.

### **9.3.2.10 Impactos en grupos focales**

La EVIS del proyecto Barcodón no incluye un análisis de impactos sobre población indígena. Aunque en la caracterización de la población desarrolla consideraciones de sexo y señala grupos focales, en la identificación de impactos sociales no toma en consideración grupos focales ni cuestiones de sexo. Al respecto, el resolutivo<sup>409</sup> indica que el promovente no identifica impactos sociales que pueden generar un cambio en la vida de personas indígenas, afro-descendientes, niñas, niños, adultos mayores y mujeres. Recomienda la identificación de estos impactos, así como sus respectivas medidas de prevención, mitigación y ampliación.

En el caso del proyecto Paraíso, la EVIS identifica impactos sobre mujeres y sobre población infantil. Con relación a la población indígena identificada, la EVIS no desarrolla impactos sociales. Al respecto el resolutivo<sup>410</sup> no se pronuncia sobre la pertinencia de los impactos identificados en las mujeres y en la población infantil. No emite alguna otra recomendación al respecto.

---

<sup>407</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 6.

<sup>408</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 7.

<sup>409</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p. 8.

<sup>410</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, pp. 6-11.

La EVIS del proyecto Catedral caracteriza a la población a través de grupos desagregados dentro de las tres áreas de impacto, más no toma en consideración cuestiones de sexo ni cuestiones generacionales. Tampoco identifica impactos diferenciados sobre población indígena. Al respecto el resolutivo<sup>411</sup> señala que el promovente no identifica impactos sociales que pudieran generar un cambio en la vida de personas indígenas, afro-descendientes, niñas, niños, adultos mayores y mujeres. Por lo que recomienda la identificación de estos impactos, así como sus respectivas medidas de prevención, mitigación y ampliación.

La EVIS del proyecto Malva caracteriza a la población en grupos focales dentro de las tres áreas de impacto identificadas para el proyecto extractivo, más no toma en consideración cuestiones generacionales ni de sexo, tampoco considera impactos sobre la población indígena. Al respecto el resolutivo<sup>412</sup> señala que la DGISOS recomienda al promovente identificar los impactos sociales sobre grupos específicos que realizan actividades económicas (agricultura y pastoreo), comerciales, sociales y culturales en el área núcleo y de influencia directa, con la finalidad de considerar medidas de mitigación, prevención y ampliación que contribuyan a evitar afectaciones derivadas por el desarrollo del proyecto.

En el caso del proyecto Mudo Nuevo, identifican grupos focales dentro de las áreas de impacto, sin tomar en cuenta aspectos generacionales y de sexo o a la población indígena. Al respecto el resolutivo<sup>413</sup> señala que la DGISOS recomienda al promovente analizar el alcance que los potenciales impactos sociales identificados podrían generar sobre los grupos sociales específicos de manera particular a los que habitan y/o realizan sus actividades económicas (agricultura, pastoreo, entre otras), comerciales, sociales y culturales en el área núcleo y de influencia directa, con la finalidad de considerar medidas de prevención, mitigación y ampliación que contribuyan a evitar posibles afectaciones derivadas del desarrollo del proyecto.

El dictamen señaló que la evaluación no incorporó una perspectiva de género en la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales por lo que el proyecto puede profundizar o crear brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.

#### **9.3.2.11 Impactos en la salud**

La EVIS del proyecto Barcodón indica que habrá un impacto de “salud e interés humano”, sin embargo, este impacto no es descrito, evaluado ni analizado. Al respecto el

---

<sup>411</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p 8.

<sup>412</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 8.

<sup>413</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 7.

resolutivo<sup>414</sup> señala que el promovente omite identificar impactos asociados a la salud, por lo que recomienda identificar, caracterizar y valorar dichos impactos.

En el proyecto Paraíso, la EVIS señala el impacto “riesgos a la salud, a la seguridad y al medio ambiente derivados de eventos no controlados.”, sin embargo, es considerado como una mala impresión de la población, por lo que no es analizado ni evaluado. Al respecto el resolutivo<sup>415</sup> indica que se recomienda identificar, caracterizar y evaluar impactos a la salud derivados de las actividades extractivas.

En el proyecto Catedral, la EVIS identifica el impacto “salud e interés humano, más no lo evalúa. Al respecto, el resolutivo<sup>416</sup> señala que el promovente omite identificar impactos asociados a la salud, por lo que recomienda identificar, caracterizar y valorar dichos impactos.

La EVIS del proyecto Malva omite señalar impactos a la salud. Al respecto el resolutivo<sup>417</sup> recomienda al promovente, elaborar e implementar medidas de prevención específicas para la salud de los habitantes y trabajadores, que se ubican y/o realizan sus actividades económicas, comerciales y sociales, atendiendo la normatividad aplicable en materia de Seguridad Industrial y Salud.

En el proyecto Mundo Nuevo, la EVIS no incluye algún impacto asociado a la salud. Al respecto el resolutivo<sup>418</sup> recomienda al promovente, elaborar e implementar medidas de prevención específicas, para proteger en la medida de lo posible la salud de los habitantes y trabajadores, que se ubican y/o realizan sus actividades económicas, comerciales y sociales, atendiendo la normatividad aplicable en materia de Seguridad Industrial y Salud.

### **9.3.2.12 Impactos previos y acumulados**

De acuerdo con la información del el EIS de la ronda 1.3 todas las áreas contractuales licitadas (en esa ronda particular) tuvieron actividades extractivas previas a su licitación por parte de la empresa PEMEX, por lo que, se puede anticipar la necesidad de que las EVIS incluyan impactos previos y acumulados. Sin embargo, éstos no son incluidos en ninguna de

---

<sup>414</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, pp. 8-9.

<sup>415</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 7.

<sup>416</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p. 9.

<sup>417</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 9.

<sup>418</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 9.

las Evaluaciones estudiadas. Por lo que, los cinco resolutivos analizados (Barcodón<sup>419</sup>, Paraíso<sup>420</sup>, Catedral<sup>421</sup>, Malva<sup>422</sup>, Mundo Nuevo<sup>423</sup>) indican lo siguiente:

*“Se considera relevante mencionar que el Área de Influencia del Proyecto ha sido previamente afectada, pues se han venido desarrollando actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en la misma área. Al respecto, se recomienda al Promovente incluir un apartado de posibles impactos sociales acumulados.”*

### **9.3.2.13 Participación**

Como se señaló en los acápites anteriores, todas las evaluaciones de la ronda 1.3 indican que se realizaron trabajos de campo en las poblaciones ubicadas dentro de las áreas de influencia y que éstas consistieron en visitas a los municipios de las áreas contractuales, realización de observaciones antropológicas y aplicación de encuestas en una muestra representativa de la población. Si bien, dicho trabajo de campo ayuda a obtener datos sobre la caracterización de las poblaciones de las áreas contractuales, este ejercicio no se realizó en las tres áreas de influencia (núcleo, directa e indirecta).

Además, lo anterior no se considera un ejercicio de participación efectiva con las poblaciones afectadas. En este sentido, la aplicación de encuestas no son mecanismos de participación efectiva. Sin embargo, los dictámenes de los proyectos Paraíso, Malva y Mundo Nuevo reconocen estas acciones como procesos participativos. Más los resolutivos de los cinco proyectos estudiados (Barcodón<sup>424</sup>, Paraíso<sup>425</sup>, Catedral<sup>426</sup>, Malva<sup>427</sup> y Mundo Nuevo<sup>428</sup>) refieren los siguiente:

*“Se recomienda al Promovente, que considere una efectiva participación de los actores locales identificados para realizar la implementación de las acciones y estrategias propuestas dentro del Plan de Gestión Social, y en caso de requerirlo, realizar los ajustes necesarios para garantizar una adecuada gestión social del Proyecto.”*

En relación con el Gasoducto, La Sener identificó que la empresa no implemento mecanismos de participación con los propietarios de la tierra en las zonas de influencia. El

---

<sup>419</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p. 8.

<sup>420</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, p. 7.

<sup>421</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p. 9.

<sup>422</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 10.

<sup>423</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 8.

<sup>424</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Barcodón, p 9.

<sup>425</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Paraíso, P. 9.

<sup>426</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Catedral, p9. 9-10.

<sup>427</sup> Sener, Resolutivo sobre el proyecto Malva, p. 10.

<sup>428</sup> Sener Resolutivo sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 9.

dictamen recomendó a la promovente generar mecanismos de diálogo y participación de las comunidades ubicadas dentro de las áreas núcleo y de impacto directo para identificar medidas de prevención, mitigación y ampliación.

#### **9.3.2.14 Medidas de prevención, mitigación, ampliación y Plan de Gestión Social**

Todas las EVIS estudiadas ubican las medidas de prevención, mitigación y ampliación dentro de los planes de gestión social. En general, los cinco resolutive analizados (Barcodón<sup>429</sup>, Paraíso<sup>430</sup>, Catedral<sup>431</sup>, Malva<sup>432</sup>, Mundo Nuevo<sup>433</sup>) incluyen un listado de recomendaciones para los planes de gestión social. Entre estas recomendaciones están: definir nombre del área responsable de llevar a cabo el proceso de vinculación y comunicación con la comunidad; especificar recursos financieros y humanos que se destinarán para la implementación de las acciones del plan; considerar una efectiva participación de los actores locales; incorporar una perspectiva de género; incluir medidas de prevención y mitigación de impactos acumulados; incluir un enfoque de derechos humanos; elaborar informes sobre avances y cumplimiento del plan de gestión social, considerando las recomendaciones elaboradas en el dictamen; entre otras. Sin embargo, **no queda claro cómo la SENER dará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas** a través de los resolutive.

En el caso del Gasoducto se ordenó implementar un plan de gestión social con una perspectiva de derechos humanos y de género, para evitar afectaciones a los derechos fundamentales. Se señaló que dichos mecanismos de gestión deben estar acompañados de mecanismo de inclusión y participación.

#### **9.3.2.15 Consulta indígena**

Como se aborda en acápite anteriores, las EVIS de los cinco proyectos (Barcodón<sup>434</sup>, Paraíso<sup>435</sup>, Catedral<sup>436</sup>, Malva<sup>437</sup>, Mundo Nuevo<sup>438</sup>) pertenecientes a la ronda 1.3 indican que la población indígena no es representativa y que no existe un sujeto colectivo titular de derechos indígenas. Al respecto, ninguno de los cinco resolutive estudiados se pronuncia sobre la

---

<sup>429</sup> Sener, Resolutive sobre el proyecto Barcodón, p. 8.

<sup>430</sup> Sener, Resolutive sobre el proyecto Paraíso, p. 7.

<sup>431</sup> Sener, Resolutive sobre el proyecto Catedral, p. 9.

<sup>432</sup> Sener, Resolutive sobre el proyecto Malva, p. 10.

<sup>433</sup> Sener Resolutive sobre el proyecto Mundo Nuevo, p. 8.

<sup>434</sup> EVIS Barcodón, apartado II p. 139

<sup>435</sup> EVIS Paraíso, p. 119.

<sup>436</sup> EVIS Catedral, p. 203.

<sup>437</sup> EVIS Malva, p. 22.

<sup>438</sup> Evis Mundo Nuevo, p. 284.

necesidad de realizar consulta indígena, a pesar de que en los cinco proyectos se identifican localidades con presencia de población indígena.

El resolutivo concerniente al Gasoducto Tuxpan-Tula ordenó la implementación de una consulta indígena conforme a los estándares internacionales. Sin embargo, la implantación de dicha consulta estuvo plagada de irregularidades, al punto de que las comunidades indígenas llevaron una queja ante la oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas. Al respecto en un artículo publicado por la organización Business and Human Rights, se señaló:

El gobierno mexicano y la empresa canadiense TransCanada, violaron el derecho a la consulta de los pueblos originarios en la construcción del gasoducto Tuxpan-Tula; avanzaron sin “informar, consultar ni obtener el consentimiento” de los afectados. El ducto traerá gas natural del sur de Texas y atravesará 130 comunidades de siete municipios de Puebla, seis de Hidalgo y tres de Veracruz. El gobierno federal y estatal anunciaron que repondrán el procedimiento de consulta...Luego de que la semana pasada la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos recibiera denuncias de pobladores de Pahuatlán, Honey y Tlacuilotepec sobre violaciones a su derecho a la consulta, el funcionario federal, en entrevista...Señalaron que a través de su filial Transportadora de Gas Natural de la Huasteca (TGNH), la empresa canadiense, en complicidad con el gobierno mexicano, ha violado el carácter previo de la consulta a los pueblos originarios, pues ya hay un “proceso avanzado” que se ha desarrollado sin “informar, consultar y obtener el consentimiento” de los pobladores afectados.<sup>439</sup>

### 9.3.3 Reflexiones finales

Los resolutivos y dictámenes no se pronuncian sobre la pericia técnica de los realizadores de las EVIS y tampoco refieren alguna supervisión durante la realización de la EVIS. Asimismo, éstos no implican un trabajo de campo y no analizan la pertinencia del trabajo de campo presentado en las evaluaciones. En cuanto a los ámbitos de análisis que incluyen las EVIS, los resolutivos mencionan y recomiendan incluir aspectos socioambientales; sin embargo, todas las recomendaciones se centran en estudiar impactos relacionados con cuerpos

---

<sup>439</sup> Business and Human Rights, *México: Gobierno repondrá proceso de consulta a comunidades indígenas sobre gasoducto Tuxpan Tula de TransCanada*, 27 de febrero de 2017. <https://www.business-humanrights.org/es/m%C3%A9xico-gobierno-repondr%C3%A1-proceso-de-consulta-a-comunidades-ind%C3%ADgenas-sobre-gasoducto-tuxpan-tula-construido-por-transcanad%C3%A1>



de agua y no toman en consideración otros aspectos ambientales, como afectaciones a la floresta o la fauna de las zonas de impacto. Además, los dictámenes y resolutivos omiten pronunciarse sobre las caracterizaciones de las áreas de impactos en los ámbitos culturales y espirituales.

A pesar de las limitaciones encontradas con relación a la línea de base social en las EVIS estudiadas, los resolutivos consideran que la información vertida en éstas es suficiente y no emiten ninguna recomendación al respecto. En cuanto a la caracterización de la población, todos los casos indican que la información vertida sobre asentamientos humanos es suficiente. Sin embargo, para el proyecto Catedral el Estudio de Impacto Social refiere que no cuenta con datos sobre la población del área contractual. En este sentido, el parámetro para determinar la suficiencia informativa dentro del resolutivo resulta confusa.

En cuanto a la caracterización de la población indígena, sólo para el proyecto Barcodón el resolutivo indica que “se consideraba conveniente” caracterizar a la población indígena. Las EVIS de los demás proyectos no caracterizan a esta población y los resolutivos no recomiendan la caracterización de las mismas. Con relación a los impactos sociales, los resolutivos no estudian ni se pronuncian sobre impactos en tenencia de la tierra, culturales, en organización y cohesión social, en derechos o en seguridad. Los impactos sobre medio ambiente incluidos sólo versan sobre cuerpos de agua y los resolutivos no recomiendan la incorporación de otros impactos vinculados al medio ambiente. Todos los resolutivos proponen identificar impactos en grupos sociales diferenciados, a saber: personas indígenas, afro-descendientes, niñas, niños, adultos mayores y mujeres. Asimismo, todos los resolutivos recomiendan incorporar impactos relacionados con salud e incluir medidas de prevención al respecto.

En cuanto a los impactos previos y acumulados, los resolutivos se limitan a recomendar la incorporación de un capítulo sobre estos impactos en los cinco proyectos estudiados. En cuanto al enfoque participativo, en los dictámenes de los proyectos de Paraíso, Malva y Mundo Nuevo se reconocen mecanismos de participación. Sin embargo, las encuestas y entrevistas no pueden considerarse mecanismos de participación efectiva. A pesar de lo anterior, en todos los casos, los resolutivos recomiendan considerar una efectiva participación de los actores locales identificados para el plan de gestión social.

En cuanto a la valoración de medidas de prevención, mitigación, ampliación y plan de gestión social, los resolutivos y los dictámenes enfatizan la aplicación del plan de vinculación y comunicación con las comunidades. Además, emiten una serie de recomendaciones a todos los proyectos para mejorar los planes de gestión social. Sin embargo, no queda claro cómo se le da seguimiento a las recomendaciones plasmadas en los resolutivos y dictámenes, si éstas

tienen un carácter vinculante y cuáles son las consecuencias en caso de incumplimiento por parte de las empresas promoventes.

En el dictamen y resolutivo del Gasoducto Tuxpan-Tula se señaló una extensa lista de deficiencias que presentó la EVIS, en las cuales se incluyó una identificación y caracterización incompleta de la población, además de la omisión de impactos culturales, ambientales, de grupos focales, impactos sobre pueblos indígenas, entre muchos otros. A pesar de todas las deficiencias planteadas por los documentos oficiales, la EVIS fue considerada como satisfactoria y se le brindó continuidad al proyecto. Lo que resulta más escandaloso es que se continuó con el proceso de consulta indígena. El cual fue maniqueo y actualmente, las consultas indígenas no se han considerado como satisfechas, aún después de cuatro años de emitido el dictamen en comento.

## CONCLUSIÓN GENERAL

Una vez hecho, este largo recorrido de naturalezas teóricas, jurídicas, históricas, económicas y prácticas de la reforma energética de 2013. Tenemos elementos suficientes para saltar de una hipótesis –guiada por diversas preguntas– a una conclusión del tema en cuestión. En la introducción del presente trabajo planteamos las siguientes preguntas que guiaron nuestro camino:

¿De qué forma la reforma constitucional de 2013 contribuye al modelo neoextractivista y cuales son las implicaciones que ella trae en términos de derechos humanos? Como preguntas accesorias podemos expresar las siguientes ¿La reforma constitucional concilia las leyes del mercado con el respeto a los derechos fundamentales (principalmente) de los pueblos indígenas? ¿Cuál es la naturaleza de la reforma energética? ¿Cuál es el marco jurídico internacional con el que la reforma constitucional pretende trabajar? ¿Qué entendemos por derechos humanos? ¿Cuál es el cambio de paradigma entre propiedad social y propiedad privada en la reforma?

Antes de responder a los planteamientos arriba indicados, voy a exponer un breve recuento de los elementos principales de nuestra investigación para después contestar a las preguntas guía.

En la primera sección establecimos que el problema de la actividad extractiva es una característica de un tiempo histórico denominado modernidad. Esta época se caracteriza por incorporar todas las regiones del mundo dentro de una economía global capitalista. El sistema mundo capitalista es un proceso histórico de larga duración que comenzó con la expansión colonial europea sobre el continente Abya Yala. En aquella época se incorporó a la región dentro de un sistema de mercado internacional. A partir de ese momento el proceso de relaciones económicas capitalistas se han profundizado. Una práctica que ha caracterizado este sistema es la extracción de bienes naturales del Abya Yala para su venta en mercados centrales.

En este sentido, según diversos autores, se crearon dos grandes regiones: las periféricas y las centrales. Las regiones periféricas aportan bienes naturales y las centrales controlan los mercados en donde son ofertados los bienes naturales. En el sistema moderno se creó una división internacional del trabajo. En esta cadena productiva las actividades primarias son reservadas para las regiones periféricas, mientras que las actividades con un mayor grado técnico de desarrollo son reservadas para las regiones centrales.

De lo anterior, observamos que durante la época postrevolucionaria (después de 1917) México incorporó el sistema llamado “sustitución de importaciones”, en esta época, el país buscó apartarse del histórico destino impuesto en el que sólo debería concretarse a realizar actividades primarias. En este periodo, México desarrolló su industria en la cual llegó a producir hasta automóviles. En este mismo periodo, el país desarrolló la industria petrolera, lo cual se constituyó desde la exploración y extracción de hidrocarburos hasta la petroquímica básica y secundaria. Esta época de auge, tuvo un colapso al final de 1970. El colapso económico de México fue culpa de una mala gestión del gobierno nacional, sin embargo, las instituciones de los países centrales aprovecharon esta época para poder intervenir en la política económica mexicana y reorientarla hacia el sector primario. El país fue orillado al endeudamiento y se le obligó al abandono de sus industrias. México abandonó la producción en distintos rubros para dar paso a que las empresas internacionales cubrieran –como la mala yerba– todos los espacios. Esta violenta transición llevó al gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari a cambiar la constitución del país y sus leyes fundamentales.

De lo anterior podemos expresar que, en un determinado momento, México intentó abandonar una división internacional del trabajo impuesta desde la época colonial, desafortunadamente, las crisis económicas que vivió el país lo obligaron a retomar el rumbo de las actividades primarias propias de las regiones periféricas.

En la primera sección también referimos que una de las tendencias del capitalismo es la de la acumulación originaria o la acumulación por despojo. Esto quiere decir que para escapar de las constantes crisis económicas a las cuales está determinado el sistema mundo, éste busca nuevos espacios para poder expandirse. En el caso concreto mexicano, el sistema capitalista fue buscando nuevos espacios para la producción internacional dentro del país. Los ochentas y noventas del siglo anterior, fueron el momento clave en el que el sistema de mercado internacional pudo introducirse. Este proceso se legitimó a partir de las reformas constitucionales de 1992.

Uno de los argumentos que sostienen la política extractiva radica en que la economía mundo exige a los países contar con una balanza internacional de pagos equilibrada. En este

sentido, desde que México abrió sus fronteras económicas los gobiernos intentaron procurar un balance entre importaciones y exportaciones. En el recorrido histórico que hicimos observamos que, en algún momento, México perdió dólares debido a que los inversionistas los retiraron de los bancos mexicanos. Así, como las inversiones internacionales no eran estables, el gobierno cambió las leyes de inversión y la ley minera. El gobierno intentó asegurar inversiones por un mayor tiempo, por lo cual se propuso una legislación minera que permitiera a las empresas internacionales tener concesiones dentro del territorio hasta por 50 años. La minería en el país creció de una forma exponencial. El sector minero ha sido un éxito y actualmente México es el primer productor de plata en el continente. Este éxito no quiere decir que el país esté experimentando una bonanza económica y esto es debido a que el negocio de la minería fortalece los mercados internacionales, los minerales concesionados salen del país a cambio de una recaudación de impuestos que no se compara con las amplias ganancias obtenidas por las empresas. Este es el proceso de extracción de valor de la periferia al centro. Observamos que las principales empresas mineras son de origen canadienses. Este esquema que ha sido “exitoso” y ha sido extrapolado al sector energético.

El esquema minero consistió en otorgar contratos de explotación de tierras por amplios periodos tiempo, se flexibilizó la legislación de inversión para que las empresas internacionales pudiesen ser socios mayoristas de las empresas establecidas en México. La legislación forestal y de aguas también se modificaron para que las mineras pudiesen acceder a los recursos hídricos y forestales con fines comerciales sin mayor restricción. Desde 1992, México abrió el sector minero como una forma de obtener recursos de forma sencilla y sin costo aparente para el Estado.

El sexenio de Salinas rompió con un esquema de protección de derechos sociales. Una de las herencias más loables de la revolución mexicana fue el reconocimiento constitucional del reparto agrario, la creación de la propiedad social (propiedad ejidal y comunal) y la creación de un sistema de protección agraria. Cuando analizamos la propiedad social mexicana en contraste con las características de los derechos fundamentales propuestos por Ferrajoli, pudimos observar que anteriormente la propiedad social se consideraba inalienable, imprescriptible y no negociable. Las leyes de aguas y forestales privilegiaban el aprovechamiento comunitario y dejaban en un segundo grado el uso comercial. Después de 1992, las leyes se modificaron para que el sistema de aguas funcionara bajo un régimen mercantil; Carlos Salinas estableció el fin del reparto agrario y modificó la normatividad nacional para retirar la protección agraria.

Este proceso en el que la propiedad privada se fortaleció y la propiedad social perdió protección jurídica, lo ubico dentro de la categoría de “patrimonialización del derecho”. Es decir, los derechos fundamentales son transformados en derechos patrimoniales. Los derechos se sujetan a regímenes mercantiles y los derechos fundamentales pasan a un segundo plano. La patrimonialización de los derechos es parte del proceso que el país vive después de las crisis económicas más graves de la década perdida. Este nuevo régimen extractivista ha generado decenas de conflictos sociales en México. Aproximadamente, poco más de la mitad del territorio nacional se encuentra bajo un régimen de protección social, por tal motivo, los proyectos mineros y extractivos en general se expanden en detrimento de la propiedad social. La ley del 92 otorgó un carácter preferencial a las actividades mineras. Con las reformas de 2013, el nuevo carácter preferencia lo ganaron las actividades extractivas energéticas, incluso por encima de la minería. Hoy la exploración y extracción de hidrocarburos, así como la producción energética, tienen un carácter preferencial sobre cualquier otra actividad económica. En este orden días, incluso los derechos fundamentales de los pueblos indígenas cuando se encuentren en oposición a mega proyectos extractivos, el régimen establece un derecho que asiste a las empresas y despoja a las comunidades indígenas.

Todo el recapitulado anterior nos trae a nuestro tema central: la reforma energética de 2013. La pregunta guía que nos planteamos al inicio de esta investigación apuntaba: ¿De qué forma la reforma constitucional de 2013 contribuye al modelo neoextractivista y cuales son las implicaciones que ella trae en términos de derechos humanos?

En un ejercicio de honestidad académica puedo expresar que la reforma energética no fue un arrebato jurídico de capitalismo ultranza. Este nuevo ordenamiento jurídico hizo distintas aportaciones que me parecen positivas, por las cuales empezaré a responder la duda metódica. La reforma energética estableció como obligación esencial la transparencia en las licitaciones y contratos. Esta obligación me parece afortunada ya que, en comparación con el régimen minero en donde las licitaciones y la información son sumamente opacas, las licitaciones y contratos energéticos son de libre acceso. El Gobierno Federal ha puesto a disposición los contratos y las licitaciones de todas las rondas. Creo que este elemento reduce (mas no nulifica) las posibilidades de corrupción en la asignación de contratos. Por otra parte, otro de los argumentos más fuertes de los defensores de la reforma es que el Estado mexicano no contaba con los recursos necesarios para poder explotar todos los yacimientos de hidrocarburos. Vista la situación económica del país, este aspecto es real. Por lo cual permitir la apertura del libre comercio en el sector de los hidrocarburos no fue del todo errada. Esto ha permitido un dinamismo dentro del sector de los hidrocarburos, y se han podido iniciar

proyectos e introducir inversiones estables al país mediante el nuevo régimen. Otro aspecto positivo fue la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo el cual es administrado por el Banco de México. Durante la investigación expusimos que el Banco de México es de las instituciones con mayor confiabilidad, debido a su autonomía y separación del poder ejecutivo. Considero positivo este aspecto porque el colapso del sistema petrolero durante la década de los 70 y 80 fue debido en gran parte la excesiva corrupción y al desvío de fondos que jamás se reinvirtieron en el fortalecimiento de la industria petrolera.

Otro aspecto que consideramos de suma importancia es la incorporación de la figura de las evaluaciones de impacto social como requisito fundamental para la implementación de proyectos energéticos. Esta figura resulta sumamente importante porque introduce al sistema jurídico una barrera que, instrumentada con perspectiva de derechos humanos, puede funcionar como una herramienta efectiva para controlar la expansión y los impactos de los proyectos extractivos en materia de hidrocarburos. Hoy en día los principios de la ONU sobre empresas y derechos humanos han propuesto el mecanismo de debida diligencia de derechos humanos para que sea aplicable en la realización de evaluaciones de impacto social. Este avance tiene que ser capitalizado en México para que los organismos reguladores puedan exigir a las empresas y al gobierno federal, se apliquen las evaluaciones con perspectivas de derechos humanos para salvaguardar los derechos fundamentales de toda la población que se ve impactada por este tipo de proyectos.

Los aspectos anteriores los consideramos aportaciones positivas dentro del nuevo régimen energético. Sin embargo, el impacto aun lo consideramos mínimo, ya que todos estos elementos de garantías de derechos humanos no tienen una efectividad real y ese es el mayor reto que enfrenta la reforma energética.

El aspecto más desafortunado de la reforma radica en que ésta retoma la preferencia sobre el territorio anteriormente dada al sector minero y ello se legisló en detrimento de los derechos fundamentales al territorio y a los medios de subsistencia. La reforma esta creada bajo una dinámica de acumulación por despojo. Esto lo acreditamos cuando estudiamos las categorías preferenciales que se le dieron a los proyectos energéticos por encima de cualquier otra actividad. La reforma es por demás agresiva porque incluso legitima al Estado para expropiar los territorios en los que no se pueda llegar a una negociación por ocupación y en esta línea ceder los derechos del territorio a las empresas privadas.

Esta particular forma de legislar hace que las garantías de derechos humanos resulten ineficaces y que funcionen como una forma de legitimar proyectos y no como una forma de conciliar derechos humanos y derechos patrimoniales. Una legislación que protege a la

inversión y a las mercancías, la podemos calificar de fetichizadora, por consiguiente, una legislación que deja los derechos fundamentales a la suerte del libre mercado, es una legislación que rebaja a las poblaciones al estatus de cosas susceptibles alienación. Las personas en este contexto son cosificadas en términos marxistas.

En el análisis de casos que hicimos pudimos comprobar que las garantías de derechos humanos carecen de efectividad. Las evaluaciones de impacto social no respetan los principios de participación, inclusión, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y transparencia. Pudimos observar que cuando el Estado realizó su estudio de impacto social para licitar pozos petroleros en tierra, los organismos de la Secretaría de Economía no acudieron al lugar de asignación para implementar criterios de inclusión o diligencias de derechos humanos. El Estado se concretó a reproducir los datos que encontró en los censos de población y en las fuentes de información estadística, mostrando un completo desinterés por realizar una medición efectiva de impactos.

Después de realizado el estudio del Estado, él mismo firmó contratos con las empresas y aunque en las cláusulas de los contratos se obligó a las empresas a realizar evaluaciones de impacto social, las evaluaciones funcionaron como un simple trámite administrativo que mostró un trabajo de partición poco efectivo. La población que buscó describirse en las evaluaciones en diversos grupos focales, no fueron tomadas en consideración para identificar impactos diferenciados.

Una de las prácticas que nos pareció más lamentable fue que en todos los proyectos se identificaron comunidades indígenas, sin embargo, en 5 proyectos se estableció que estas no constituían una cantidad representativa concluyendo que no eran sujetos de protección de derechos indígenas. El único proyecto en el que el Estado se pronunció a favor de una consulta indígena fue en el proyecto del gasoducto Tuxpan-Tula, sin embargo todo el proceso de consulta se trato de una forma maniquea al punto de que el Alto Comisionado de Naciones Unidas con sede México manifestó su preocupación por la violación de derechos fundamentales que representaba dicho proceso. En respuesta el Estado mexicano prometió volver a efectuar la consulta indígena y hasta negociar cambios en la ruta del gasoducto.

En los análisis de los resolutivos gubernamentales que calificaron la pertinencia de las evaluaciones de impacto social acreditamos diversas violaciones a los derechos humanos. Los resolutivos y dictámenes no se pronunciaron sobre la pericia técnica de los realizadores de las EVIS y tampoco refirieron supervisión alguna durante la realización de estas. El Estado no realizó un trabajo de campo de corroboración de datos, ni tampoco analizaron la pertinencia del trabajo de campo presentado en las evaluaciones. Y sin contar con la información necesaria



para calificar las evaluaciones, en todos los resolutivos el Estado indicó que la información presentada por las empresas era suficiente. Ello es muestra manifiesta del desinterés del Estado por asegurar un régimen de cuidado en la relación de protección de derechos humanos y empresas.

En este sentido y tratando de dar respuesta a la pregunta metódica la reforma aporta al sector extractivista un nuevo campo de explotación de libre mercado, el cual es constituido por el sector energético. La reforma hace aportaciones importantes para garantizar obligaciones de transparencia y rendición de cuentas e incorpora mecanismos de protección de derechos humanos. El punto desfavorable es que el mecanismo de garantía es completamente ineficiente. Ninguno de los casos estudiados mostró alguna medida que pudiese mitigar impactos de derechos humanos. El Estado ha tomado las evaluaciones como un requisito administrativo y no como una garantía de derechos.

¿La reforma constitucional concilia las leyes del mercado con el respeto a los derechos fundamentales (principalmente) de los pueblos indígenas? Considero que la reforma aporta elementos para conciliar derechos humanos de los pueblos indígenas y los mega proyectos energéticos, porque se reconoce dentro de la legislación la obligación de respetar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Esto es un avance legislativo que se debe reconocer, pero no existe una voluntad política por respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas. En el capítulo sexto mostramos una tabla con 5 casos de mega proyectos en donde se determinó realizar consultas indígenas y en todas ellas se presentaron violaciones a los derechos humanos incluyendo el asesinato de pobladores y personas que ejercían la defensa de sus derechos fundamentales. Así a pesar de que la reforma sí aportó elementos de conciliación de derechos fundamentales, la realidad es que el alcance de estos mecanismos es completamente nulo y no se protegen los derechos fundamentales.

¿Cuál es la naturaleza de la reforma energética? La naturaleza de la reforma energética atiende al derecho mercantil. El régimen anterior era un régimen publicista, este fue desarticulado para poder mercantilizar los hidrocarburos y demás bienes naturales que contribuyen al sector energético. Por ello, aunque reconocemos la incorporación de mecanismos de garantía de derechos, la realidad es que el régimen ha adoptado un carácter privado que ha sido señalado por el presidente López Obrador como un verdadero fracaso.

¿Cuál es el marco jurídico internacional con el que la reforma constitucional pretende trabajar? La reforma trabaja con el sistema internacional de inversión. Este sistema reconoce derechos extraterritoriales de los inversionistas que da una suerte de seguridad y promueve la inversión internacional. Desde los ochentas el Estado mexicano busca desesperadamente

dólares que respalden su economía y la reforma busca adecuarse a este sistema internacional. El gran problema radica en que también se reconoce la jurisdicción de los arbitrajes internacionales de inversión. En estos arbitrajes, México pierde posibilidad de regular el mercado interno y sede soberanía a un ente que pertenece a las estructuras centrales (en la relación centro-periferia). Calificamos de nociva dicha incorporación porque estos mecanismos no toman en consideración violaciones a los derechos humanos cometidas por empresas y desastres ambientales generadas por las mismas. Estos tribunales solo evalúan criterios de inversión y por lo tanto tienen una tendencia para proteger las inversiones y suelen obligar a los países periféricos a pagar compensaciones por pérdidas.

Hasta el día de hoy los órganos reguladores han tratado al sector con una prudencia tal que no hemos tenido una explosión de casos en tribunales internacionales, sin embargo, vimos que cuando López Obrador ordenó por decreto un cese de actividades a las empresas privadas productoras de energía, las embajadas europeas y canadiense solicitaron reuniones con el equipo presidencial y también las empresas amenazaron con iniciar procedimientos en tribunales internacionales. Esto llevó al presidente a recular en los intentos por regular el sector energético privado. La reforma dotó a las empresas privadas de herramientas que las fortaleció frente al legítimo rol estatal de ente regulador. Por ello, esta parte es otro de los aspectos más controvertidos de la reforma energética.

¿Cuál es el cambio de paradigma entre propiedad social y propiedad privada en la reforma? Como hemos advertido a lo largo de todo el presente trabajo, la propiedad social perdió protección jurídica desde 1992 y la propiedad privada se fortaleció. En el caso concreto de la reforma, los hidrocarburos entraron a un régimen de comercialización completamente abierto y el remanente de propiedad social se ha disuelto con el concepto de propiedad originaria. Si bien Todos los yacimientos son propiedad de la Nación. La reforma permite al Estado comercializar los hidrocarburos sin restricción alguna. El nuevo paradigma del sector energético es un régimen de libre mercado.

De esta forma, aunque el mecanismo de evaluación es un aspecto positivo de protección de derechos humanos, la realidad es que el país ha retrocedido en protección de derechos sociales. En los conflictos de colisión de derechos, la legislación está diseñada para dar preferencia a la industria privada.

Desde una perspectiva crítica, la reforma abrió una senda para que los defensores de derechos humanos exijamos al Estado la incorporación de criterios de protección de derechos humanos sin salirnos del marco jurídico de la reforma. De hecho, es importante recalcar que los proyectos que se han parado por resultar perjudiciales para las poblaciones se han debido a

la lucha política de los pueblos. Los proyectos en los que acreditamos violaciones a los derechos humanos y estos entraron en operación se debió a que las poblaciones carecían de una organización política para realizar actividades de defensa del territorio. En este sentido la garantía más efectiva de defensa de derechos fundamentales es la lucha de los pueblos. La normatividad mexicana sigue siendo insuficiente para garantizar el respeto a los derechos humanos frente al desarrollo de la industria extractiva.

Una practica constante de violaciones a los derechos humanos representa un mundo totalizador de mercancías, que se convierte en realidad cotidiana, permanente e insuperable. Una vez consumando el proceso iniciado con la mercantilización de la vida, los pueblos se degradan a ser espectadores impotentes de lo que ocurre con su propia existencia de partícula suelta, inserta en un sistema ajeno. La única solución que queda para los pueblos es la resistencia social y la lucha política que implica forzosamente la acción directa en defensa del territorio y la dignidad.

### **Índice de Mapas.**

- Mapa 1. Proyectos mineros en exploración en 2017. P. 79.
- Mapa 2. Proyectos mineros en construcción en 2017. P. 80.
- Mapa 3. Proyectos mineros en operación en 2017. P. 80.
- Mapa 4. Proyectos de extracción de hidrocarburos en operación en 2020. P. 81.
- Mapa 5. Proyectos nuevos de extracción de hidrocarburos en 2020. P. 82.
- Mapa 6. Proyectos eólicos y fotovoltaicos en operación en 2020. P. 86.
- Mapa 7. Nuevos proyectos eólicos y fotovoltaicos en 2020. P. 86.
- Mapa 8. Ubicación de las Áreas Contractuales de la Tercera Convocatoria de la Ronda 1. P. 154.

### **Índice de Tablas.**

- Tabla 1. Deuda exterior por sexenio presidencial. P. 60.
- Tabla 2. Participación en la producción minera mundial de plata por países en 2018. P. 76.
- Tabla 3. Incremento de proyectos mineros en México (2010-2018). P. 78.
- Tabla 4. Balanza comercial del Complejo Químico Petrolero (CQP). P. 98.
- Tabla 5. Refinerías de Pemex en el país. P. 100.
- Tabla 6. Elementos del derecho a la consulta indígena. P. 126.

Tabla 7. Casos de la reforma energética en los que hubo violaciones al derecho a la consulta indígena. P. 130.

Tabla 8. Principios del Ecuador. 139.

Tabla 9. Áreas contractuales de la Tercera Convocatoria de la Ronda 1, por entidad federativa y municipio. P. 153.

Tabla 10. Tabla informativa de las Evaluaciones de impacto social analizadas. P. 167.

## BILBIOGRAFÍA

### LIBROS IMPRESOS

Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.

Arteaga Basurto, Carlos y Campos, Guillermo, *Estado, economía y pobreza en México*, México, UNAM, 2007.

Armienta Fraire, Leticia, *Industria petroquímica en el marco de la reforma energética 2013-2014*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli, *La pobreza en México*, México, Siglo XXI, 2005.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 2006.

Cárdenas García, Jaime Fernando, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Cárdenas García, Jaime Fernando, *Reforma energética : análisis y consecuencias*, México, UNAM Tirant lo Blanch, 2015.

Carbonell, Miguel y Carpizo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2009.

Cosío Villegas, Daniel y otros, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1983.

C. L. R. James, *Les jacobins noirs. Toussaint Louverture et la Révolution de Saint-Domingue*, Paris, Editions amsterdam, 2017.

Dell'Umbria Alèssi, *Istmeño, le vent de la révolte \_ Chronique d'une lutte indigène contre l'industrie éolienne*, Toulouse, Collectif des métiers de l'édition, 2018.

Dussel, Enrique, *Marx y la modernidad, conferencias de La Paz*, La Paz, Rincón Ediciones, 2008.

Dussel, Enrique, *1492 l'occultation de l'autre*, Paris, Editions ouvrières, 1992.

Dussel, Enrique, *La producción teórica de Marx*, México, Editorial Siglo XXI, 1985.

Dussel, Enrique, *20 Tesis de Política*, México, Siglo XXI, 2006.

Dussel, Enrique (coord.), *El pensamiento filosófico latinoamericano, del caribe y "latino"*, México, Siglo XXI editores, 2009.

Echeverría, Bolívar, *El concepto de fetichismo en el discurso revolucionario*, Ponencia presentada en el Segundo Coloquio Nacional de Filosofía. Monterrey, México, Bolivare, 1977.

Edmundo O'Gorman, *La invención de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

Eslava Galicia, Mayra, López Bárcenas, Francisco, *El mineral o la vida: legislación y políticas en México*, México, Itaca, 2013, p. 26.

Esteves, Ana María, *Social impact assessment: the state of the art*, London, Impact Assessment and Project Appraisal, 2012, p. 34.

Eric Williams, *Capitalism & Slavery*, Richmond, The University of North Carolina Press, 1944.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, trad. de Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2004.

Gandarilla, José Guadalupe, *América Latina en la configuración del sistema mundo capitalista*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Burgos, y Mylai, *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

Hinkelammert, Franz J. y Mora Jiménez, Henry, *Hacia una economía para la vida*, San José, DEI, 2005.

Hinkelammert, Franz, *Yo soy, si tú eres: el sujeto de los derechos humanos*, México, Centro de Estudios Ecuménicos, 2010.

Immanuel Wallerstein, *Le système du monde du XV siècle à nos jours I*, Paris, Flammarion, 1980.

Kant, Immanuel, *Fundamentación metafísica de las costumbres*, trad. de Manuel García Morente, México, Porrúa, 2013.

Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, trad. de Sánchez Rivero, México, Editorial Porrúa, 2013

Lefebvre, Henri, *la Survie du capitalisme : la reproduction des rapports de production*, Paris, Anthropos, 2002.

Márquez, Graciela, *Claves de la historia económica de México*, México, Fondo de cultura económica, 2014.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo primer curso*, México, Oxford, 2009.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo segundo curso*, México, Oxford, 2009.

Marx, Karl, *El capital: crítica de la economía política*, trad. de Wenceslao Roces, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

Marx, Karl, *Trabajo asalariado y capital*, trad. de David Álvarez Saldaña, Madrid, Jucar, 1977.

Morett Sánchez, Jesús Carlos, *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza Valdez Editores, 2003, p.82.

Oropeza García, Arturo, *Reforma energética y desarrollo industrial. Un compromiso inaplazable*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Ortiz, Fernando, *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, la Habana, 1963.

Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-1994*, México, Editoria Nuestro Tiempo, 1994.

Rousseau, Isabelle, *La renovación institucional en el sector hidrocarburos y en el desarrollo industrial: un balance de la reforma energética 2013-2014*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

Sánchez Conejo, María Magdalena, *El juicio de amparo agrario*, México, IURE editores, 2007.

Samuelson, Paul, *Curso de Economía Moderna*, Madrid, Editorial Aguilar, 1973.

Stinglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, Traducción de Carlos Rodríguez Braun, Madrid, Taurus, 2002.

Vanclay, Frank, *Impact Assessment and Project Appraisal*, London, Impact Assessment and Project Appraisal March 2003

Witker Velásquez, Jorge, *Derecho Minero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

## **LIBROS ELECTRÓNICOS**

Friedrich Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, 2017 [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

Friedrich Engels, *Principios del comunismo*, [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, México, Marxismo Crítico, 2011, p1. <https://goo.gl/ku82XF>

Marx, Karl *Manifeste du parti communiste*, [http://www.bibebook.com/files/ebook/libre/V2/marx\\_karl\\_-\\_manifeste\\_du\\_parti\\_communiste.pdf](http://www.bibebook.com/files/ebook/libre/V2/marx_karl_-_manifeste_du_parti_communiste.pdf) (consulté le 24 juin 2019).

Marx, Karl et Engels, Friedrich, *Critique de l'économie politique*, p. 15. <https://www.marxists.org/francais/marx/works/1859/01/critique.pdf>

Rosa Luxemburgo, *La acumulación del capital*, Edicions internacionals Sedov, <https://www.marxists.org/espanol/luxem/1913/1913-lal-acumulacion-del-capital.pdf>

Vladimir Lenin Ilich, *L'État et la revolution*, <https://www.marxists.org/francais/lenin/works/1917/08/er.pdf> (consulté le 24 juin 2019).

Werner Bonefeld, *La permanencia de la acumulación primitiva: fetichismo de la mercancía y constitución social*, Trad. de Oriana Cosso, Theomai 26 · segundo semestre de 2012. <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Bonefeld%20-%20La%20permanencia%20de%20la%20acumulaci%C3%B3n%20primitiva.pdf>

## ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS

Alexander Dunlap, *Wind energy: toward a sustainable Violence in Oaxaca*, Nacla Report on the Americas, vol. 49, no. 4, 2017.

Anibal Quijano, *Colonialidad del Poder, eurocentrismo y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2014.

Cárdenas García, Jaime Fernando, *La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, vol. 48, núm. 143, mayo-agosto de 2015.

Darcy Tetreault, *Social environmental mining conflicts in Mexico*, Latin American Perspectives, Vol. 42, No. 5, Environmental violence in mexico, 2015.

García-Bolívar, Omar E., *Nociones básicas del arbitraje internacional de inversiones*, Washington DC, BG consulting, 2006

Guillén, Arturo, *Balance de la privatización en México*, Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, 1996, vol. 16, no 38, p. 13-36.

Gómez, Luna, *Escalas y determinaciones en la reforma a la propiedad de los energéticos*, México, E-I@tina: Revista Electrónica De Estudios Latinoamericanos 14.54 2016.

Hervé Théry, *Mondialisation, territorialisation et reterritorialisation*, Bulletin de l'Association de géographes français, 85e année, 2008, p. 325.

Hugot Yves-David, *Où et quand le capitalisme est-il né ? Conceptualisations et jeux d'échelle chez Robert Brenner, Immanuel Wallerstein et AndréGgunder Ffank*, Paris, Presses Universitaires de France 2013/1 n° 53, p.

Lynn Holland, "New Extractivism" in Mexico: Hope and Deception, Journal of Politics in Latin America, N°10, 2018, p. 126.

Maristella Savampa, *néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique Latine*, Problèmes d'Amérique latine, N° 81, 2011.

Piña Cano, Mario y Pérez Sánchez, Sandra Laura, *El capital mundial entre la globalización y la crisis*, México, Problemática rural y urbana, UNAM, 2007, p. 19.

Saunier Georges, *Quelques réflexions sur le concept de Centre et Périphérie*, Hypothèses, 2000/1 (3), p. 175-180. DOI : 10.3917/hyp.991.0175. URL : <https://www.cairn.info/revue-hypotheses-2000-1.htm-page-175.htm>

Sol Pérez Jiménez, *Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México*, Revista de geografía espacios, No 16, vol. 8, 2018, p. 49.

Zúñiga Martínez, Guillermo, *Nuevo modelo energético, las fallas de mercado como principio básico de legitimación regulatoria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

## NOTAS DE PRENSA

Boletín de Prensa, *Comunidades tutunaku rechazan simulación de consulta impuesta por el Gobierno mexicano*, Consejo de comunidades tutunaku en defensa del rio ajajalpan, 1 de julio de 2015, <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/>

Del Corro Fernando, *Hace 40 años perdió el dólar su respaldo en oro*, Agencia Latinoamericana de Información, 2011, <http://www.alainet.org/es/active/48720>

Desinformemos, *Masacre en el Istmo contra comunidad ikoots*, 22 de junio de 2020, <https://desinformemos.org/masacre-en-el-istmo-contra-comunidad-ikoots/>

Domínguez, Fortino, *¿Qué parte del no no les quedó clara?*, La Jornada, 15 de julio de 2017, Centro de Lengua y Cultura Zoque A.C. <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

El economista, *México logra el sexto sitio en producción automotor*, 10 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-logra-sexto-sitio-en-produccion-automotor-20190210-0100.html>



El Milenio, *Ya salvamos PEMEX: AMLO, su deuda está resuelta: Gurría*, Ciudad de México / 09.01.2020.

García, Karol y Morales, Roberto, *Canadá y Unión Europea piden a México, reconsiderar política que discrimina a energía renovable*, México, El Economista, 15 de mayo 2020.

Jiménez, Horacio y Canchola, Alejandra, *Refinería de Dos Bocas, un capricho y locura de AMLO*, México, El Universal, 9 de mayo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/refineria-de-dos-bocas-un-capricho-y-locura-de-amlo-dicen-diputados-de-oposicion>

## **INFORMES DE ORGANIZACIONES Y ORGANOS ESPECIALIZADOS.**

Anderson, Sarah and Grusky Sara, *Challenging Corporate Investor Rule*, Washington, Food & Water Watch and the Institute for Policy Studies, 2007

Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos, *Evaluación de impacto social: lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*, Dakota del Norte, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

De la Fuente López, Aurora y Olivera Villa, Beatriz (coord.), *Las actividades extractivas en México anuario 2016*, México, Fundar, 2017.

Castillo, Mariana *et al.*, *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en México*, México, Natural Resource Governance Institute, 2017

Cámara Minera de México, *Informe anual 2019*, LXXXII asamblea general extraordinaria.

CEMDA, *Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética*, México, 2015, <https://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/>

CEMDA, *Consulta indígena para mega parque solar en Muna, Yucatán, incumple estándares internacionales*, 5 de noviembre de 2019, <https://www.cemda.org.mx/consulta-indigena-para-mega-parque-solar-en-muna-yucatan-incumple-estandares-internacionales/>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Cartilla preventiva frente a la reforma energética*, México, enero 2017.

CIDH, *Pueblos indígenas comunidades afrodescendientes y recursos naturales*, Nueva York, OEA, 2015.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Recomendaciones para ayudar a las instituciones arbitrales y a otros órganos interesados en relación con los arbitrajes regidos por el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI*, Nueva York, 2013.

Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C. , *Las actividades extractivas en México*, anuario 2018.

FUNDAR México, *Las actividades extractivas en México*, México, Natural Resources Governance Institute, 2018.

Gutiérrez, Rodrigo y Del Pozo, Edmundo, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

Institute for Human Rights and Business, *Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, Brussels, European Commission, 2011.

Naciones Unidas, *Debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos – prácticas emergentes, desafíos y perspectivas futuras*, Ginebra, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018.

Sánchez, Jazmín; Reyes, Ivet; Patiño, Rodrigo; Munguía, Alfonso y Deniau, Yannick; Articulación Yucatán y GeoComunes, *Expansión de proyectos de energía renovable de gran escala en la península de Yucatán*, México, GeoComunes y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 2019.

Saraha y Perez-Rocha, Manuel, *Extrayendo Ganancias en Tribunales Internacionales*, Washington, Institute for Policy Studies, 2013

Secretaría de Energía, *México requiere reforzar su seguridad energética*, <https://www.gob.mx/refineriadosbocas>

ONU, *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*, Nueva York, Consejo Económico y Social, 2005.

The Danish Institute for Human Rights, *Human Rights and Impact Assessment*, Copenhagen, 2020. [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

The International Services for Human Rights, *Promoviendo el respeto de las empresas por los derechos humanos: una guía para defensores y defensoras de derechos humanos*, Ginebra, Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido, 2015

## **NORMAS JURÍDICAS**

CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, OEA, Doc 56/09, 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia caso del pueblo Saramaka vs Surinam*, 28 de noviembre de 2007.

Diario oficial de la federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

Diario oficial de la federación, *Decreto por el que se emite la ley que crea la Comisión Federal de Electricidad*, 1936,

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4552481&fecha=24/08/1937&cod\\_diario=194609](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4552481&fecha=24/08/1937&cod_diario=194609)

Diario oficial de la federación, *Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro*, 1994,

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4667745&fecha=09/02/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4667745&fecha=09/02/1994)

Diario oficial de la federación, *Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro*. 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n237.pdf>

Diario oficial de la federación, *Ley de Hidrocarburos*, 2014,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

Diario oficial de la federación, *Ley de ingresos sobre hidrocarburos*, 2014,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

Diario oficial de la federación, *Ley de la industria eléctrica*, 2014,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH\\_170120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIH_170120.pdf)

Diario oficial de la federación, *Ley de Petróleos Mexicanos*, 2014,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf)

Diario oficial de la federación, *Ley de la Comisión Federal de Electricidad*,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf)

Diario oficial de la federación, *Reglamento de la ley de hidrocarburos*, 2014,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LHidro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LHidro.pdf)

Diario oficial de la federación, *Disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético*, 2018,

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018)

Naciones Unidas, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado, 2011.

[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

OEA, *Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Washington D.C., 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

OIT, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, Ginebra, 1989,

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Nueva York, 2007, <https://undocs.org/A/RES/61/295>

World Bank, *ICSID Convention*, Washington, Administrative Council of the Centre, 2013,  
<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=RulesMain>.

World Bank, Equator principles, 2013.  
<https://equator-principles.com>