

LINEAMIENTOS para el desarrollo de proyectos de ENERGÍA RENOVABLE

participativos, incluyentes y transparentes



LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE PARTICIPATIVOS, INCLUYENTES Y TRANSPARENTES

**LINEAMIENTOS
PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS
DE ENERGÍA RENOVABLE PARTICIPATIVOS,
INCLUYENTES Y TRANSPARENTES**

Mayo de 2020, Primera edición.

Proyecto Comunidades y Energía Renovable
<https://proyectocer.org/>
Ciudad de México, México.

Documento elaborado en el marco del Proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER) liderado por el consorcio integrado por la Iniciativa Climática de México (ICM), el Centro de Colaboración Cívica (CCC), y la Especialidad y Maestría en Política y Gestión Energética y Medioambiental de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México (FLACSO) con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)

Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad del Consorcio implementador “Comunidades y Energías Renovables” y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Investigación y redacción:

Adriana Cortés González
Ana Sofía Tamborrel Signoret
Carlos Tornel Curzio
Danaé Peña Vilchis
Daniel Martín Villar
Naín Martínez
Pablo Yáñez González
Rafael Enrique Fonseca Chávez

Coordinación:

Benjamín Temkin
Paulina Cerdán Corona
Rosario Espinosa Martínez
Jorge Villarreal Padilla

Diseño editorial, infográfico y portada:

Gabriela Monticelli y Héctor Flores Carranco
Taller de Sueños / contacto.taller.ds@gmail.com

Agradecimientos

La elaboración de los lineamientos ha sido posible gracias al esfuerzo y participación de múltiples actores de los sectores gubernamental, privado, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y academia en el marco del Proyecto CER. La integración de todas estas voces en el proceso permite construir recomendaciones a partir de una **imagen colectiva de las necesidades en torno a la participación en el sector energético**. El consorcio agradece el esfuerzo, dedicación y confianza de las más de 300 personas que participaron y contribuyeron al desarrollo y elaboración de este documento.

Con el apoyo financiero de:



Un proyecto por:



En alianza con:



¿Quiénes somos?



Proyecto Comunidades y Energía Renovable. El Proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER) es un proyecto multianual implementado desde agosto de 2017 por la Iniciativa Climática de México (ICM), en alianza con el Centro de Colaboración Cívica (CCC) y la Especialidad y Maestría en Política y Gestión Energética y Medioambiental de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, con una subvención de la oficina en México de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El objetivo general del proyecto es: “Contribuir al desarrollo participativo, incluyente y transparente de los proyectos de energía renovable en México, a través de la mejora del marco legal, institucional y de política pública; el fortalecimiento de capacidades en todos los sectores para reducir las asimetrías existentes; y desarrollar un modelo replicable de mejores prácticas para la planeación participativa e inclusiva de proyectos de energía renovable; en el marco de los derechos humanos con una perspectiva de género.”
Sitio web: www.proyectocer.org



Iniciativa Climática de México. ICM es una organización y fundación mexicana, apartidista, sin fines de lucro, dedicada a generar condiciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país, al respaldar el desarrollo de políticas públicas para la mitigación del cambio climático. A través de una combinación de otorgamiento de subvenciones, investigación, incidencia y coordinación de actores, ICM ha llevado a cabo una serie de actividades para contribuir en la reducción de emisiones de GEI en el sector eléctrico y a que México logre los objetivos de mitigación establecidos en la Ley General de Cambio Climático y la Ley de Transición Energética.
Sitio web: www.iniciativaclimatica.org



Centro de Colaboración Cívica. CCC es una organización mexicana, apartidista, sin fines de lucro, dedicada al fortalecimiento de procesos y capacidades para el diálogo multi-sectorial, la participación y la buena gobernanza en México. Para ello, el CCC lleva a cabo intervenciones a escala local, federal y regional, promoviendo y facilitando espacios de articulación y participación ciudadana y fortaleciendo las capacidades de diversos sectores para el diálogo, la construcción de acuerdos, la incidencia colaborativa, y el trabajo articulado en comunidades, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, empresas, y los tres niveles de gobierno. El CCC sirve como puente para detonar el diálogo constructivo entre sectores, creando espacios de escucha efectiva, deliberación, construcción colectiva y legítima de acuerdos, en temas de relevancia para la sociedad.
Sitio web: www.colaboracioncivica.org



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. FLACSO es una institución académica de alto nivel que ha participado en la formación de profesionales y académicos en ciencias sociales en México desde 1976. Ha realizado importantes contribuciones al análisis de problemas sociales, políticos y económicos relevantes para la región. El Proyecto Comunidades y Energía Renovable recibe apoyo de parte de la Especialidad y Maestría en Política y Gestión Energética y Medioambiental (MEPYGEM).
Sitio web: www.flacso.edu.mx/posgrados/programas_distancia/epygem

ÍNDICE

Introducción	8
Objetivo y alcance	13
Metodología	16

1. CONTEXTO: EL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL 18

Instrumentos y procesos participativos en el sector energético	21
Territorio y proyectos de energía renovable	28

2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA 32

3. PARTICIPACIÓN 40

Marco jurídico	42
Lineamientos y salvaguardas internacionales de participación	44
Participación libre, activa y significativa	49

4. PILARES DE LA PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE	54
PILAR 1: Información y Transparencia	57
PILAR 2: Inclusión y empoderamiento	58
PILAR 3: Diálogo y deliberación	59
PILAR 4: Libertad y seguridad	60
PILAR 5: Influencia en la toma de decisiones	61
5. RECOMENDACIONES POR ETAPAS	62
ETAPA 1: Prefactibilidad	66
ETAPA 2: Factibilidad	76
ETAPA 3: Construcción	92
ETAPA 4: Operación	99
ETAPA 5: Desmantelamiento y Cierre	104
6. CONCLUSIÓN	110
7. BIBLIOGRAFÍA	114
8. ANEXOS	125
Anexo Metodológico: caja de herramientas	126
Acción sin Daño	126
Grupos focales	129
Cartografía participativa	131

Consulta pública ciudadana/popular/vecinal	133
Comités comunitarios	135
Mapeo de actores	136
Transversalización del enfoque de género	138
Checklist ponderado	143
Mecanismos y estrategia de comunicación	145
Mecanismos de seguimiento participativo de actividades	149
Mecanismos de resolución de controversias	151
Acuerdo de Entendimiento	153
Estándares de Derechos humanos y empresas	154
ANEXO I: Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que garantiza el derecho a la participación	156
ANEXO II: Lineamientos y salvaguardas internacionales	163
ANEXO III: Esquemas y modelos de participación	170
ANEXO IV: Consideraciones en relación con el Derecho a la Consulta, Libre, Previa e Informada	174

INTRODUCCIÓN

El punto de partida de este documento yace en la urgente necesidad de una transición energética justa que contemple el desarrollo de las energías renovables a través de un enfoque integrador de la dimensión técnica y social que reduzca las asimetrías de poder entre grupos y sectores, genere valor para todas las partes y garantice espacios de participación y representación en la planeación y gobernanza del sector energético.

En ese sentido, el objetivo de este documento es **proponer una serie de lineamientos a considerar para la planeación y desarrollo participativo e incluyente de las energías renovables** solar fotovoltaica y eólica de diversas escalas en México, con base en mejores prácticas y recomendaciones nacionales e internacionales. Adicionalmente, se busca **contribuir a abrir más espacios de participación durante la planeación general y gobernanza de este sector**.

Frente a los diferentes enfoques en México, El Proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER) plantea una transición energética en donde:

1. **Se incluyan proyectos de todas las escalas** (desde generación distribuida hasta gran escala) **y esquemas** de propiedad (desde proyectos comunitarios, privados, hasta de propiedad estatal), para reducir emisiones de gases de efecto invernadero, ofrecer energía a bajo costo, reducir la pobreza energética y acercarse a la soberanía energética nacional.
2. **Se incorpore activamente en los proyectos a las mujeres y hombres de las poblaciones locales** y las comunidades para convertirse en aliados, en sentido amplio, y con poder en la toma de decisiones sobre su territorio y gobernanza del sector.
3. **Se generen oportunidades de desarrollo local**, asegurando la creación de valor para todas las partes.
4. **Se integren** los siguientes

Elementos Transversales:

La **TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS** deben guiar la relación entre los actores que intervienen en el ciclo de un proyecto.

La **PLANEACIÓN TERRITORIAL Y ECOLÓGICA PREVIA** puede facilitar el desarrollo exitoso, incluyente y transparente de los proyectos de energía renovable.

La **REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS DE PODER** entre los diferentes actores será fundamental para el éxito de su relacionamiento.

Todo proceso y política deberá llevarse a cabo con un **ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, PERSPECTIVA DE GÉNERO Y TRANSFORMACIÓN POSITIVA DE CONFLICTOS**.

Se busca entonces contribuir a la reducción de las asimetrías de información y a la prevención de conflictos socio ambientales al respetar el derecho humano a la participación en la definición de su propio desarrollo a todas las personas que habitan, utilizan y poseen un territorio, con especial atención en los sectores históricamente excluidos de los procesos de toma de decisión, tales como las comunidades indígenas o las mujeres.

Se considera que **incentivar procesos participativos fortalece las instituciones democráticas**, generando círculos virtuosos de empoderamiento y relacionamiento, tanto de las poblaciones locales, como de organizaciones de la sociedad civil y personas o colectivos no organizadas. Para el Consorcio, la participación en el desarrollo de un proyecto de energía renovable debe considerar los siguientes puntos:

- La participación es un **derecho humano** garantizado por el Estado a partir de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.
- Una participación genuina debe ser **activa, libre y significativa**, y debe buscar la equidad en el acceso a los espacios de participación, tanto en términos materiales como de capacidades.
- Debe haber **corresponsabilidad** en la participación. Esto significa que además de ser un derecho exigible a los poderes públicos, también es una responsabilidad de los miembros de las poblaciones locales.

- Es un proceso, una acción permanente de los actores sociales que atraviesa todas las etapas de los proyectos y busca incidir en los asuntos públicos de la sociedad.
- La **gestión de los recursos debe definirse desde las personas que utilizan y habitan un territorio** a través de procesos donde se garantice el involucramiento equitativo de todos los sectores de la sociedad, con especial atención a aquellos sectores históricamente excluidos.
- Toda participación activa, libre y significativa debe incluir necesariamente los siguientes **Pilares**:



Información y transparencia



Inclusión y empoderamiento



Diálogo y deliberación



Libertad y seguridad



Influencia en la toma de decisiones

Como parte central del documento, se presentan **recomendaciones para planear y ejecutar proyectos de energía renovable a diversas escalas en México**, donde todos los actores tengan posibilidades de formar parte de la planeación, desarrollo y toma de decisiones. Las recomendaciones están dirigidas hacia tres actores clave en el proceso: las poblaciones locales, gobierno, y los desarrolladores, a considerar a lo largo de las siguientes cinco etapas del ciclo de un proyecto de energía renovable: (1) **prefactibilidad**, (2) **factibilidad**, (3) **construcción**, (4) **operación** y (5) **desmantelamiento**. Las propuestas están pensadas inicialmente para proyectos de energía renovable en los que el desarrollador sea un actor privado o público externo a la comunidad, sin embargo, los lineamientos pueden ser retomados con mínimas adecuaciones para desarrollar proyectos en otros esquemas de generación donde las poblaciones locales sean quienes lideran el proceso.

Una de las principales recomendaciones del Consorcio es que **las poblaciones locales** deben estar **presentes desde un momento temprano** del desarrollo de proyectos de energía renovable, tanto en poblaciones indígenas como no indígenas, y su participación debe extenderse activamente a lo largo de todo el ciclo del proyecto, con constante interacción entre los desarrolladores y los habitantes del territorio. Otro punto clave es reforzar el **derecho de la comunidad al consentimiento**, el derecho a decir 'no' a la instalación de un proyecto en su territorio o a decir que 'sí' a través de un proceso de diálogo. Esto significa que su participación no se reduce a la negociación de beneficios o a la mitigación de impactos sociales, sino que se trata de construir una nueva relación de corresponsabilidad entre los actores involucrados, lo cual abonará a la prevención de conflictividad social, así como al empoderamiento, la gestión del territorio y la creación de valor para todas las partes.

Finalmente, el documento se distribuye en cinco secciones:

(1) **Contexto**, donde se describe la situación del sector energético, los instrumentos participativos actualmente existentes y la situación de la tierra en México; (2) **La Transición Energética Justa**, donde se desarrollan los conceptos relacionados a la dimensión social y espacial de la transición energética; (3) **Participación**, que incluye el marco jurídico nacional e internacional, los lineamientos y salvaguardas, así como una visión de participación libre, activa y significativa; (4) **Pilares** de la participación, que describen las bases sobre las que se debe realizar cualquier proceso par-

ticipativo; (5) **Recomendaciones** por etapas, donde se describen las recomendaciones por etapa y actor de un proceso participativo, transparente e incluyente del desarrollo de proyectos de energía renovable; y, finalmente, (6) un **Anexo metodológico** donde se describen algunas de las herramientas y mecanismos necesarios para un proceso participativo. Las metodologías, herramientas y mecanismos que se describen son:

- Acción sin Daño
- Acuerdo de entendimiento entre las partes
- Cartografía participativa
- Checklist ponderado para valorar la idoneidad de un territorio
- Comités comunitarios y mapeo de actores
- Consulta pública ciudadana/popular/vecinal
- Estándares de Derechos Humanos y empresas
- Grupos focales
- Mecanismo de resolución de controversias
- Mecanismo de seguimiento participativo de actividades
- Mecanismo y estrategia de comunicación
- Transversalización del enfoque de género

OBJETIVO Y ALCANCE

Las energías renovables se han desplegado en el territorio nacional en una gran variedad de **escalas**, desde la generación micro hasta la gran escala. Además, a partir de la Reforma Energética de 2013, existen diferentes **esquemas de generación** para la compra y venta de energía entre varios actores, desde contratos entre privados hasta la generación de energía por empresas productivas del Estado. Las **realidades socioespaciales** en donde se instalan los proyectos responden a las propias dinámicas de los actores y su relación con el territorio que se han construido a lo largo del tiempo. Finalmente, se ha observado que el incremento o reducción de los costos, riesgos y beneficios de los proyectos tiene una relación directa con el nivel de **relacionamiento entre actores** públicos, privados y sociales que interactúan en el contexto de un determinado proyecto, y con el nivel de integración de prácticas participativas en el desarrollo de los proyectos.

La legislación actual contempla algunos mecanismos de participación que tienen las poblaciones locales para decidir sobre los proyectos y políticas que impactan en su territorio, tales como la Evaluación de Impacto Social o las consultas públicas. Este documento busca **abonar a las propuestas de participación existentes**, así como ser una herramienta de referencia para cualquier institución, empresa, comunidad u organización al momento de planear, diseñar, construir, operar o dismantelar algún proyecto de energía renovable. En general, se busca incentivar **procesos más participativos e incluyentes durante la planeación general del**



El objetivo de este documento es proponer una serie de lineamientos a considerar para la planeación y desarrollo participativo e incluyente de las energías renovables solar fotovoltaica y eólica de diversas escalas en México, con base en mejores prácticas y recomendaciones nacionales e internacionales.

sector energético, y en particular en los proyectos de energía solar fotovoltaica y eólica de diversas escalas en México, para contribuir a una transición energética justa. En gran medida, este documento responde a la pregunta: **¿De qué manera se pueden desarrollar proyectos de energía renovable que sean sensibles socialmente?**

El surgimiento de múltiples conflictos en proyectos de energía renovable justifica preguntarse qué prácticas generan tensiones en el territorio y de qué manera se pueden prevenir, reducir y transformar. Se entiende que los conflictos son causados por múltiples factores y atraviesan diversas dimensiones desde las causas ambientales, hasta las económicas. Sin embargo, sea cual sea la causa de un conflicto, sus efectos significan impactos negativos para todos los sectores involucrados: en términos de reputación y de costos económicos para las empresas y los gobiernos,¹ así como polarización e impactos, denuncias y violaciones a derechos humanos de las poblaciones locales (Milano, 2018; ONU, 2018; Watkins, et al., 2017). Frente a ello, consideramos que el diálogo, la información, la colaboración y la participación de las poblaciones locales en los procesos

de desarrollo en su territorio, son elementos que pueden contribuir significativamente a la reducción y prevención de esta conflictividad.

Este documento busca contribuir a la reducción de las asimetrías de información y a la prevención, reducción y transformación de conflictos socio ambientales sobre la base de la participación activa, libre y significativa (Albuquerque, 2014) de las poblaciones locales en la definición de su propio desarrollo, así como el derecho al consentimiento. Se proponen una serie de **pilares** como **elementos irreductibles para un proceso participativo**, así como una serie de recomendaciones para los actores involucrados en cada una de las etapas del desarrollo de proyectos de energía renovable fotovoltaica y eólica en México.

Integrar prácticas participativas en cada una de las etapas de desarrollo de proyectos de energía renovable permite a los actores tener mayor certeza sobre los efectos de sus acciones en el territorio y así prevenir los altos costos sociales y económicos que implica un conflicto socio ambiental. A continuación, se resumen algunas de las ventajas derivadas de integrar procesos par-

ticipativos en el hacer diario de los actores del gobierno, las poblaciones locales y los desarrolladores de proyectos.

TABLA 1
Ventajas de integrar procesos participativos en el diseño y desarrollo de proyectos de energía renovable

GOBIERNO	› Se identifican las características específicas del territorio. › Se hace posible una planeación sectorial estratégica vinculada con necesidades de las poblaciones locales. › Se valoran los impactos ambientales o sociales de algún proyecto. › Se garantizan derechos, como los establecidos por la Consulta Previa, Libre e Informada. › Se reducen asimetrías sociales y se previenen conflictos socioambientales. › Se garantiza la sostenibilidad de los programas y proyectos gubernamentales a largo plazo. › Se construye confianza entre los inversionistas o desarrolladores de proyectos, la población en general y las autoridades.
POBLACIÓN LOCAL	› Se construyen capacidades para exigir la rendición de cuentas de actores externos que desarrollan proyectos en su territorio. › Se reconoce y/o fortalece la autonomía y capacidad de gobernanza por un lado, y la toma de decisiones sobre su territorio por el otro. › Se crean oportunidades y acuerdan espacios para comunicar necesidades y negociar beneficios locales adecuados a través del diálogo. › Se reconocen y fortalecen los lazos comunitarios y la capacidad de organización. › Se adquieren conocimientos técnicos sobre las tecnologías que llegan al territorio. › Se garantizan las condiciones para evitar que se agudicen las divisiones intracomunitarias.
DESARROLLADOR	› Se evitan retrasos y reducen costos no contemplados, tales como gastos jurídicos. › Se identifican certera y tempranamente los potenciales impactos sociales y ambientales de sus acciones en un territorio. › Se reduce la incertidumbre y riesgos de sus inversiones. › Se ahorra en gastos en prevención y abordaje de conflictos. › Se obtiene mayor certeza en el desarrollo del proyecto y disminución de pérdidas por daños materiales, productividad y modificaciones del diseño. › Se enriquece su capital social a partir de su relacionamiento con las comunidades. › Se fortalece de su imagen pública y su reputación. › Se abona al cumplimiento de estándares internacionales de financiamiento.

1 Un ejemplo notable es la pérdida de 13 mil millones de pesos de inversión por la cancelación del proyecto eólico Santa Teresa, en Oaxaca, de Mareña Renovables por temas de conflictividad social.

METODOLOGÍA

La elaboración del documento ha sido posible gracias al esfuerzo y participación de múltiples actores de los sectores gubernamental, privado, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y academia en el marco del Proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER). La integración de todas estas voces en el proceso permite construir una **imagen colectiva de las necesidades en torno a la participación en el sector energético, que pueda ser útil para los diferentes sectores vinculados al tema**. De igual manera, es necesario que sean las voces directamente involucradas quienes establezcan las bases necesarias para que el sector energético esté encaminado hacia la integración de la **dimensión social**.

Los insumos que hicieron posible la construcción colectiva de este documento son los siguientes:

› Diagnósticos de percepciones sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable en los estados de Yucatán, Chihuahua y Aguascalientes:

◀ Desde marzo de 2018 hasta abril de 2019 se realizaron tres procesos con más de 130 entrevistas a actores clave relacionados con el sector energético, territorio y procesos participativos en dichas entidades federativas.

› Reuniones, talleres y debates con actores clave relacionados con los temas de participación y energías renovables:

◀ Las discusiones y reuniones con actores clave que se han dado en el marco del Proyecto CER han sido retomadas como insumos en la construcción de este documento.

◀ Diplomado sobre Evaluación de Impacto Social y Consulta en FLACSO México:

El Diplomado ha contado con la asistencia de más de 200 personas desde su primera edición en el año 2016. Las discusiones y el trabajo en grupo han sido retomados para nutrir las propuestas de este documento.

◀ Curso intensivo sobre temas selectos en evaluación de impacto social y consulta en CIESAS Peninsular, Yucatán:

Curso de tres días en el estado de Yucatán que contó con la participación de más de 50 personas ligadas al sector energético y a comunidades. Las discusiones y trabajo en grupo han sido retomados para nutrir las propuestas de este documento.

◀ Foro público: La dimensión social de la transición energética en México:

Evento público con la asistencia de 90 personas de todos los sectores en FLACSO México donde se discutieron y presentaron una diversidad de posturas y propuestas en torno a la transición energética en México.

◀ Talleres de retroalimentación con actores clave representantes de comunidades, sociedad civil, academia, banca internacional y sector privado:

El borrador de este documento fue retroalimentado en cuatro talleres en la Ciudad de México por más de 25 personas de diversos sectores.

› Revisión documental:

◀ Artículos académicos, notas periodísticas, documentos oficiales, informes, manuales nacionales e internacionales, entre otros.

Estos insumos son la base del documento, y el hilo conductor teórico es la teoría de sistemas socio-ecológicos (SES).



1. CONTEXTO: EL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO Y LA DIMENSIÓN SOCIAL

La aprobación de la Reforma Energética de 2013 implicó una serie de cambios constitucionales, administrativos y legislativos que transformaron al sector energético en México. Por ejemplo, la **Ley de la Industria Eléctrica**, permitió a actores privados la posibilidad de comprar y vender energía en un esquema de mercado, dejando detrás el monopolio de la compra y venta de energía por las empresas paraestatales.

Posteriormente, en 2015 la **Ley de Transición Energética (LTE)** estableció instrumentos de política pública para incentivar la transición hacia la producción de energía con fuentes más limpias. La LTE fijó la meta a 2024 de participación del 35% de generación eléctrica a través de energías limpias (Ley de Transición Energética, 2015). En 2017, México contaba con una capacidad instalada para la generación de energía eléctrica por fuentes limpias del 29.5%, de la cual sólo el 8% corresponden a energía solar y eólica (Secretaría de Energía, 2018).

Junto con la legislación nacional, se dieron pasos a nivel internacional para incrementar el porcentaje de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en las matrices energéticas nacionales. Con el

Acuerdo de París (2015), México se comprometió a reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en un 31% y de carbono negro en un 33% a partir de la generación de energía eléctrica (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2018). De igual manera, con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, México se compromete en el ODS 7 a trabajar en torno a la producción de energía asequible y no contaminante.

El nuevo marco regulatorio incluyó algunos elementos que abrieron el debate hacia la integración de la dimensión social en el desarrollo del sector energético. Entre los puntos relevantes, tanto en la Ley de la Industria Eléctrica como en la Ley de Hidrocarburos se habla del principio de sostenibilidad y el enfoque de derechos humanos en el desarrollo de proyectos energéticos, y mandatan la elaboración de una Evaluación de Impacto Social y de Consultas Indígenas Previas, Libres e Informadas.

Algunos cambios en el sector a partir de la Reforma Energética de 2013:

- › Celebración de **subastas** a largo (15 años) y mediano (3 años) plazo (canceladas indefinidamente en enero de 2019).
- › Creación de la **Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía**.
- › Mandato de la **Evaluación Ambiental Estratégica** (no implementada actualmente).
- › Institucionalización de la **Evaluación de Impacto Social (EviS)**.
- › Reafirmación del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la **Consulta Libre, Previa e Informada**.
- › Publicación de recomendaciones voluntarias para la definición de **Beneficios Sociales Compartidos (BSC)** en proyectos de energía.

A pesar de las modificaciones institucionales y de política pública, diversos actores, desde organizaciones sociales hasta empresas privadas, han externado que no han sido atendidas las preocupaciones en torno a la falta de participación de la sociedad en la planeación y operación del sector energético. Una pregunta que ha cobrado importancia en el debate es si **los mecanismos que existen actualmente son suficientes o no para integrar la dimensión social** al sector.

Ninguna de las administraciones públicas ha logrado integrar mecanismos participativos adecuados que permitan reducir, prevenir o mitigar la conflictividad social en torno a los proyectos de energía renovable. Muestra de ello, es la prevalencia de conflictos en torno a algunos proyectos de energía renovable en el país. Por un lado, las poblaciones locales demandan más información, participación y autonomía en la gestión y toma de decisión en torno a lo que ocurre en su territorio; por otro lado, las empresas demandan una mayor certidumbre jurídica y garantías para sus inversiones. Se puede concluir con base en la experiencia del Consorcio que la ausencia de espacios efectivos de participación de la ciudadanía en los procesos de planeación y toma de decisión, así como la ausencia de mecanismos adecua-

dos para el reparto de beneficios y la gestión de conflictos en torno a los proyectos de energía renovable, han acrecentado la problemática y han obstaculizado que las voces y necesidades de los diferentes sectores de la sociedad sean consideradas en la transición energética por la que atraviesa el país.

La administración actual ha significado un cambio en el sector energético. Su política energética ha girado principalmente en torno a dos aspectos: fortalecer la **generación de energía eléctrica a partir de fuentes fósiles** y la centralización del sector en manos de las empresas productivas del estado CFE y PEMEX bajo el discurso de la soberanía y seguridad energética nacional. Aunado a ello, se ha fortalecido el discurso en torno a la participación de la población en el sector energético, sin embargo, en la práctica se mantienen acciones y políticas que surgieron desde administraciones pasadas.

La participación en el sector ha mostrado dos caras: en el discurso, se respalda la participación pública y la toma de decisiones de una manera abierta y transparente; mientras que en la práctica se han dado consultas públicas y votaciones a mano alzada y encuestas, donde no existen mecanismos que garanticen la participación genuina de la población (ONU-DH, 2019).

En suma, es de cara a este contexto cambiante que se mantiene el reto de fortalecer el diseño y, sobre todo, la implementación de mecanismos que abren la posibilidad a una mayor participación de la sociedad en el sector energético. A continuación, se muestran algunos de ellos.

Instrumentos y procesos participativos en el sector energético

A partir de la Reforma Energética, la Secretaría de Energía asumió el rol de conducir la política energética del país. Su reestructuración incluyó la creación de la **Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial (DGISOS)** en octubre de 2014. Dicha dirección general se encarga de implementar todo aquello relativo a los impactos sociales, la Consulta Previa, Libre e Informada a pueblos y comunidades indígenas, y a la ocupación superficial.

Evaluación de Impacto Social (EvIS)

Los cambios derivados de la Reforma Energética incluyeron la creación de la **Evaluación de Impacto Social (EvIS), instrumento** cuyo objetivo es “verificar que el desarrollo de los proyectos [...] atiendan los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones donde se pretendan desarrollar” (Secretaría de Energía, 2016). Las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto social en el Sector Energético, publicadas en junio de 2018, integran el enfoque participativo en la elaboración de las EvIS para la “identificación, caracterización, predicción y valoración de los posibles impactos sociales”, así como mecanismos para garantizar una “participación equitativa de las mujeres y hombres integrantes de las Comunidades” (Secretaría de Energía, 2018).

La evaluación de impacto social puede ser entendida desde distintas perspectivas como: 1) la posibilidad de identificar y atender los impactos sociales como riesgos inherentes relacionados al desarrollo de proyectos; 2) como un **instrumento que posibilita la participación y representación efectiva de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones;**

y 3) como una estrategia formulada para legitimar los proyectos de desarrollo y contener a la resistencia social (Vanclay & Estevez, 2011). Por lo tanto, las evaluaciones de impacto social se han convertido en una herramienta clave para actores con agendas distintas, y en algunos casos contradictorias, que buscan incidir en la transición energética y en el desarrollo de proyectos.

Algunas de las **principales preocupaciones sobre las EvIS** que han expresado actores clave en distintos espacios de diálogo en el contexto del Proyecto CER, son:

- La falta de difusión de información hacia las poblaciones locales sobre el proyecto y sus impactos durante el proceso de elaboración de la EvIS.
- La elaboración de EvIS de gabinete, sin trabajo de campo y de manera no participativa.
- EvIS con enfoque técnico y no sensible a las culturas locales.
- Personal poco capacitado para elaborar las evaluaciones.
- Lo contenido en la EVIS (Plan de Gestión Social) y el resolutive que emite la DGISOS no son vinculantes y carentes de procesos e instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

Evaluación Ambiental Estratégica

La LTE establece en el artículo 19 que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe elaborar una Evaluación Ambiental Estratégica de carácter regional en los polígonos con alto potencial de generación por fuentes limpias. Cabe resaltar que, a enero de 2020, dichas evaluaciones no se han realizado.

La Evaluación Ambiental Estratégica, es un proceso sistemático para evaluar ex ante las potenciales consecuencias ambientales de las propuestas de políticas, planes y programas, con la finalidad de asegurar que sean totalmente incluidas y adecuadamente orientadas **en la etapa más temprana de la toma de decisiones al mismo nivel que las consideraciones económicas y sociales** (Lobos, 2015).

Manifestación de Impacto Ambiental

Si bien la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) no surge a partir de la Reforma Energética de 2013 y corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sí es un instrumento que interactúa con la Evaluación de Impacto Social, ya que los impactos ambientales que un proyecto genere sobre un territorio son también impactos sobre las formas de vida de sus habitantes. El tema ambiental es uno de los temas que más preocupan a muchas poblaciones locales, ya que puede impactar directamente en su calidad y modos de vida.

Las MIA son de carácter público y cuentan con un mecanismo de consulta pública, sin embargo, ésta sólo se realiza a petición de alguna persona que sea impactada por el proyecto. El acceso a la consulta pública se complica si se considera que sólo existe una ventana de oportunidad de 10 días después de que se presentó la MIA a la SEMARNAT para solicitar la consulta pública y finalmente, es esta misma Secretaría la que decide si procede o no la consulta (SEMARNAT, 2014).

Consulta Previa, Libre e Informada

Según el último conteo intercensal realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el 2015, en México el 21.5% de la población (25,694,928 habitantes) se auto adscriben como indígenas (INEGI, 2015). En el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce que **“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias**

instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (CPEUM, 2019)

La consulta y el consentimiento libre, previo e informado constituyen procedimientos y mecanismos especializados y diferenciados de participación de los pueblos indígenas, en virtud de que estos pueblos han vivido en circunstancias históricas adversas manifiestas en un alto grado de marginación, exclusión, y discriminación estructural. Aunado a ello, las comunidades indígenas han vivido la imposición de diferentes visiones y prioridades del desarrollo, profundizada gracias a una tendencia creciente a vincular el desarrollo con la inversión de grandes capitales en los territorios que habitan.

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su informe de fecha 6 de julio de 2012, resalta que los principios de consulta y consentimiento libre, previo e informado representan conjuntamente una norma especial para la protección y ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, y un medio para garantizar su observancia. Estos derechos, entre otros, incluyen los derechos de propiedad, cultura, religión, salud, bienestar físico y material, así como la definición de sus propias prioridades de desarrollo,

incluida la explotación de los recursos o bienes naturales, como parte de su derecho fundamental a la libre determinación, señalándolos en los párrafos 49, 50 y 51 del citado informe (Anaya, 2012).

Los pueblos indígenas se reconocen en la legislación mexicana como sujetos jurídicos con derechos específicos, ya **que los derechos de estos pueblos son de naturaleza colectiva, y no de naturaleza individual. Esto implica que tales derechos sólo los pueden gozar los integrantes de estos pueblos, por sus características culturales e históricas y sin los cuales no se pueden ejercer plenamente los derechos individuales reconocidos al resto de la población no indígena** (Bárcenas, López, F. 2017. “¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas de México:”, 2017).

Además de la serie de instrumentos jurídicos que se han desarrollado con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, después de la Reforma Energética de 2013, la DGISOS fue designada como responsable de elaborar las **Consultas Previas, Libres e Informadas (CPLI)** en el sector energético. Su objetivo institucional es “obtener el consentimiento previo, libre e informado y/o generar acuerdos, con las co-

munidades y pueblos indígenas susceptibles a ser afectados por la explotación, explotación u operación de algún proyecto” (Secretaría de Energía, 2016).

La CPLI es un derecho de las comunidades y pueblos indígenas y tribales, garantizado por el Estado mexicano desde la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en septiembre de 1990 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. De tal manera que la realización de un proceso de consulta debe realizarse de acuerdo con los **lineamientos establecidos dentro del Convenio 169 de la OIT**, a saber:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Así mismo, las consultas que se lleven a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de **llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas** (OIT, 1989).

En México desde el año 2013 la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), estableció que en la garantía de los

derechos indígenas se debía establecer un diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y las dependencias gubernamentales que pretendan implementar una medida administrativa o un proyecto que afecte a los pueblos indígenas en nuestro país. Por lo tanto, la adecuada aplicación de los procesos y mecanismos de participación y consulta ayuda a prevenir conflictos y a desarrollar proyectos de forma inclusiva y respetuosa (CDI, 2013). Con base en lo anterior y a partir de la Reforma Energética de 2013, la Secretaría de Energía ha implementado diversas consultas en proyectos de energía. A partir de estas experiencias algunos actores han expresado su preocupación en torno a los siguientes puntos:

- La información brindada a las comunidades es insuficiente y no adecuada a los contextos culturales.
- No se realiza con carácter previo.
- Utiliza metodologías que no son culturalmente adecuadas.
- Hay una falta de coordinación entre dependencias gubernamentales y poca claridad sobre responsabilidades.
- Los tiempos de los desarrolladores no responden a los tiempos de las comunidades.
- Se percibe la consulta solo como un requisito para validar proyectos y no como mecanismo de participación.

Beneficios Sociales Compartidos

A petición de la Subsecretaría de Electricidad de la Secretaría de Energía, y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se elaboró y publicó en la primera mitad del 2018 el Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos (ProBeSCo) de Proyectos Energéticos a manera de un **“instrumento no vinculante de observancia voluntaria”**.

El ProBeSCo define a los Beneficios Sociales Compartidos como: “los componentes que aporta la empresa de interés para contribuir al desarrollo de las personas y colectividades de interés en el corto, mediano y largo plazo. Los beneficios sociales compartidos son financiados por la empresa de interés; determinados por las personas y colectividades de interés mediante procesos de diálogo, negociación y acuerdo con la empresa de interés, en función de sus derechos, intereses, necesidades, aspiraciones, motivaciones y expectativas y de sus propias concepciones, prioridades y cosmovisiones; asignados y distribuidos de manera justa y equitativa durante toda la vida del proyecto energético y en cada una de las etapas del mismo —desde la preparación del sitio hasta el desmantelamiento o abandono, pasando por la construcción y operación—; administrados y generados por figuras jurídicas o formas organizativas elegidas por las personas y colectividades de interés; y documentados, sistematizados, monitoreados, seguidos, evaluados y retroalimentados de manera sistemática y rigurosa» (Bazbaz, 2016).

La incorporación de las EvIS y de la Evaluación Ambiental Estratégica en la legislación, así como la reafirmación del derecho de las comunidades indígenas a la CPLI y de negociar Beneficios Sociales Compartidos, ha sido un cambio significativo en el actuar gubernamental y empresarial en torno a los proyectos energéticos. Esta reivindicación de lo social durante la planeación de un proyecto de energía significa un reconocimiento de su importancia. Aun así, los retos siguen presentes y la aplicación de los instrumentos al contexto mexicano no ha permitido que los proyectos de energía renovable se ejecuten de manera coordinada y consensuada con las poblaciones locales dentro de sus territorios.

Territorio y proyectos de energía renovable

En México, las particularidades regulatorias y sociopolíticas de la tenencia de la tierra son un elemento central para la conformación e implementación de mecanismos o estrategias de participación. Los proyectos de energía renovable abren espacios de interacción entre actores en un territorio pues su desarrollo requiere necesariamente la ocupación de un área superficial. La manera en la que llega un proyecto a un territorio² puede tomar muchas formas, desde una acción unilateral, hasta un proceso participativo donde se identifiquen intereses comunes. Sea cual sea su carácter, el tema territorial es central, ya que todo proyecto implicará una afectación al medio (López, 2017). En México, este debate toma mayor complejidad producto de su historia en torno a la tenencia de la tierra.

Las EvIS, las Consultas Indígenas y cualquier otro mecanismo o derecho que busque la participación de los actores territoriales deberá tomar en cuenta las particularidades que se mencionan en esta sección, ya que cada figura legal de tenencia de la tierra cuenta con instituciones internas y externas que le son específicas y definen las formas organizativas y los procesos de toma de decisión de sus habitantes.

En la legislación se reconocen **tres tipos de propiedad en México: pública, privada y social. La propiedad pública son los terrenos que pertenecen al Estado, la privada es aquella que la administración pública otorga a particulares y se regula a través de legislaciones estatales y la social es dónde se encuentran los núcleos agrarios. A su vez, los núcleos agrarios se dividen en dos regímenes de tenencia de la tierra: el ejido y la comunidad** (Reyes, Gómez, Muis, Zavala, & Villalobos, 2012). La propiedad social cuenta con ciertas peculiaridades que la diferencian de las otras dos, por lo que vale la pena detenernos un momento en ellas.

La propiedad social de la tierra se consagró en la Constitución de 1917, como producto de la Revolución Mexicana, y se establecieron los prin-

² Se entiende por **territorio** al espacio físico vital continuo o discontinuo que las poblaciones habitan, ocupan y utilizan de diversas maneras; en donde se encuentran los recursos necesarios para su reproducción económica, cultural e ideológica; y, se construye y delimita a partir de relaciones sociales y de poder.

cipios sobre el funcionamiento y existencia de los núcleos agrarios en el artículo 27, **con el objetivo de privilegiar el interés social sobre el individual. De acuerdo con la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra; asimismo, la ley protege la integridad de las tierras de grupos indígenas; considera el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los núcleos agrarios; protege la tierra para el asentamiento humano; y regula el aprovechamiento de los recursos y fomenta acciones para elevar el nivel de vida de sus pobladores** (CPEUM, 2019).

El Registro Agrario Nacional (RAN) calcula que aproximadamente el 51% de la superficie total del territorio mexicano se encuentra bajo el régimen de propiedad social, lo que equivale aproximadamente a 29,760 ejidos y a 2,394 comunidades (RAN, 2019). En cuanto al número de sujetos en calidad de ejidatarios, poseionarios, comuneros o avendados por sexo, el RAN cuenta con el registro de 7,306,435 hombres y 2,604,993 mujeres. Este último punto se traduce en una **gran desigualdad entre hombres y mujeres sobre el acceso a títulos legales de la tierra dentro del régimen de propiedad social** (RAN, 2018). Añadiendo a la diversidad, existe presencia de un gran número de comunidades indígenas en ejidos y comunidades, lo que significa distintos niveles de representación y estructuras sociales, además de la obligatoriedad de realizar una Consulta Previa, Libre e Informada en caso de que se desee llevar a cabo un proyecto de energía renovable.

A partir de estos datos, se puede deducir que **una gran parte de los recursos naturales del país están localizados dentro de propiedad social de la tierra y que hay un gran número de núcleos agrarios que cuentan con presencia de población indígena. Se debe de aclarar que no existe una relación directa entre la distribución de poblaciones indígenas, sus territorios ancestrales y los regímenes de propiedad de la tierra.**

Existe, de igual forma, un conflicto potencial en los procesos de toma de decisiones al interior de las comunidades derivado de la falta de representatividad de aquellas personas con el carácter jurídico de avendadas, ya que no son consideradas dentro de las estructuras formales del ejido y las comunidades. Este conflicto se presenta en diferentes ejidos y comunidades del país y se desprende directamente de una interpreta-

ción a la letra de la Ley Agraria en su sección tercera, misma que establece a la Asamblea como el máximo órgano de toma de decisiones, estableciendo en su artículo 22 que en ella participan todos los ejidatarios. En este sentido, se ponen de manifiesto la necesidad de hacer un ajuste acorde a la realidad nacional, ya que varias personas con carácter de ejidatarias y comuneras viven o laboran fuera de su territorio, aunque mantienen la capacidad de toma de decisiones sobre lo que en él sucede. Además, queda un gran número de personas usuarias del territorio que no está representadas en órganos de toma de decisión de esta naturaleza.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), principal instrumento jurídico internacional que ampara los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en sus artículos 13 y 14 reconoce un derecho amplio de los pueblos indígenas a las tierras y a los recursos que tradicionalmente ocupan y utilizan. El Convenio otorga importancia al concepto de territorio que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan. El reconocimiento del derecho al territorio se fundamenta en la ocupación tradicional, que comprende el espacio donde los pueblos indígenas vivieron a lo lar-

go del tiempo y que desean transmitir a las generaciones futuras (OIT, 1989). Por ende, el establecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios se fundamenta en la ocupación y en el uso tradicional, y no en un eventual reconocimiento o en el registro legal oficial de dicha propiedad.

Independientemente del tipo de propiedad del territorio en donde se prevean realizar proyectos, la titularidad del derecho a la consulta indígena es del colectivo, comunidad, o pueblo indígena, aún en el supuesto de que algunos de sus miembros sean ejidatarios o comuneros. Esta titularidad de la colectividad de los pueblos y comunidades indígenas deriva de su preexistencia no solo al ejido sino al Estado Mexicano y a sus normas. La propiedad social es una figura jurídica de tenencia de la tierra, por lo cual, la decisión o permiso que den los propietarios del territorio no sustituye la consulta a la comunidad o pueblo indígena, aunque esto varía en el país, dependiendo de la identificación y relación que tenga la comunidad indígena con el ejido o comunidad agraria (Bárcenas, López, F. 2017. “¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas de México.”, 2017).

Añadiendo a la complejidad, las poblaciones que habitan un territo-

rio pueden tener distintas ideas de lo que puede o no realizarse en el espacio que habitan. Esto cruza con las diferentes cosmovisiones e ideas de desarrollo que conviven en el país. Algunas comunidades, indígenas y no indígenas, han establecido su negativa a la posibilidad de la instalación de ciertas actividades económicas en su territorio, como la minería o inclusive proyectos de energía renovable a diversas escalas.

Los proyectos de energía renovable, entonces, se insertan dentro de este contexto de tenencia de la tierra, donde la diversidad de estructuras de toma de decisión, cosmovisión y de gobernanza del territorio implican que los mecanismos de participación deben integrar una perspectiva intercultural, así como de género, para que no impliquen la exclusión de los diversos sectores que habitan un territorio y/o la generación de nuevos conflictos y polarizaciones internas en las poblaciones locales. Igualmente, este contexto obliga a cualquier desarrollador de proyectos de energía renovable a diversas escalas de tomar en cuenta las condiciones preestablecidas en el territorio donde se buscan instalar y a convivir con las cosmovisiones locales.

2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA

Se reconoce la complejidad de la realidad energética, territorial y climática en México. Los caminos teóricos y prácticos para abordar la temática son múltiples y muchos de ellos se contraponen. Dicha complejidad nos impide supeditar el análisis del desarrollo de proyectos de energía renovable a un solo factor, ya sea éste de carácter técnico o social. A lo largo de este documento, consideramos que la realidad energética debe ser abordada desde una perspectiva dual, la **perspectiva sociotécnica**, donde ambas realidades tengan suficiente representatividad y peso en el debate.

Si consideramos la necesidad urgente que tenemos como sociedad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, entenderemos que el sector energético debe transitar hacia el uso de tecnologías más limpias y renovables. Sin embargo, la manera en la que nos aproximamos a dicha transición definirá los potenciales costos, beneficios y riesgos que acarrea.

Este documento se basa en la idea de que es necesario y urgente una transición energética justa donde se busque un desarrollo de energías renovables que integre de manera adecuada la dimensión social y que genere valor para todas las partes involucradas.

El cambio de una sociedad dependiente de los combustibles fósiles a una en donde se elimine progresiva y exponencialmente su uso arroja una serie de nuevas configuraciones de los sistemas energéticos, así como nuevas estructuras y relaciones entre los actores que confluyen en el desarrollo del sistema energético. Estas distintas visiones presentan entonces nuevos escenarios en los que los actores, redes y grupos pueden ejercer influencias en el marco de la transición energética.

La dimensión social y espacial de la transición energética

La inclusión de una participación sustantiva en los lineamientos requiere de conceptualizar los proyectos de energía renovable dentro de una lógica socioespacial, y no sólo desde una lógica técnica y financiera. Como Consorcio, comprendemos la transición energética como la progresiva transformación del sistema energético dominante, basado en el uso de combustibles fósiles y centralizado, hacia uno basado en energías renovables y descentralizado. Esto contribuye a atender los retos presentados por el cambio climático, garantizar el acceso a la energía y servicios básicos para atender las necesidades humanas, y asegurar la distribución de valor para todos los sectores.



En las sociedades modernas, el consumo de energía eléctrica está estrechamente ligado con el acceso y la garantía de muchas de las necesidades básicas de la población. Sin embargo, cerca de mil millones de personas no tienen acceso a la energía eléctrica en el mundo, mientras que dos a tres mil millones no pueden satisfacer sus necesidades energéticas. En México, la equivalencia es similar, aproximadamente cuatro millones de hogares no tienen acceso a servicios básicos de energía, mientras que poco más de 11 millones no pueden satisfacer sus necesidades de energía eléctrica. El uso de la energía eléctrica es indispensable para asegurar la satisfacción de algunas necesidades fundamentales, como la refrigeración, calefacción, iluminación y entretenimiento (García-Ochoa & Graizbord, 2016).

Para satisfacer estas necesidades, una transición energética justa debe garantizar a todas las personas el acceso a la energía (**Seguridad**), debe reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para no contribuir al cambio climático (**Sustentabilidad**) y debe ser suficiente y adecuada para todas las personas por igual (**Equidad**). Estas tres características se conocen como el **trilema de la energía**.

La agudización del cambio climático ha incrementado los esfuerzos del gobierno federal de reducir las emisiones de GEI del sector eléctrico y se han adoptado metas y compromisos nacionales e internacionales para incrementar la participación de energías renovables. Sin embargo, al cumplir con estas metas y compromisos, se debe asegurar una distribución equitativa de los beneficios y costos aunados a la reducción las emisiones responsables del cambio climático. Por ejemplo: construir turbinas de viento en zonas rurales debe asegurar una **distribución** justa de la creación de valor entre las poblaciones locales y los desarrolladores del proyecto al ocupar un territorio. Lo anterior, debe asegurar también una adecuada **representación** de los distintos grupos y personas en los procesos de toma de decisiones en la planeación, desarrollo, operación y desmantelamiento de estos proyectos; así como también garantizar un **reconocimiento** diferenciado de los impactos en el pasado y futuro que emanen del desarrollo del proyecto.

El trilema de la energía y las tres dimensiones de justicia de la transición energética se pueden visualizar de la siguiente manera.

DIAGRAMA 1

EL TRILEMA DE LA ENERGÍA

y las tres dimensiones de justicia de la transición energética



Fuente: Elaboración propia, 2019.

El sector energético está constituido por dos características fundamentales. Primero, por el uso de las tecnologías para generar, transmitir, distribuir y almacenar energía eléctrica. Segundo, por las decisiones sociales, económicas y políticas que tomamos en torno al uso y los servicios que derivan de esa energía. En este sentido, las decisiones sobre la planeación, el diseño, las escalas de proyectos y los esquemas de generación de energía que conviven en el sistema energético son el resultado de estas dos dimensiones. **El sector energético debe entenderse entonces como el resultado de un proceso de co-producción**, que es a su vez, resultado de la interacción de la dimensión físico-técnica y de la dimensión socio-espacial del sector energético (Geels, 2005). Realizar esta diferenciación es útil, pues demuestra cómo es que ciertos tipos de conocimiento, visiones particulares del diseño, funcionamiento, esquemas de propiedad y futuros del sistema eléctrico producen configuraciones específicas del sector energético, las cuales a su vez modifican las relaciones de poder que necesariamente afectan las decisiones políticas y económicas en torno al desarrollo del sector energético.

Entonces, el sustituir una fuente de energía por otra dependerá de la disponibilidad, costo y accesibili-

dad de estas tecnologías, así como de las decisiones sociales, políticas y económicas que tomemos como sociedad. Esta configuración producirá asimetrías de poder en donde ciertos grupos tienen mayor influencia en el diseño, desarrollo y producción del sistema energético.

Finalmente, el sector eléctrico se manifiesta de forma diferenciada en el territorio. Por un lado, la localización geográfica (absoluta y relativa) de la infraestructura energética es importante pues establece diferencias en torno al uso del espacio a nivel local. Por ejemplo, las coordenadas o ubicación de un proyecto (localización absoluta) en relación (relativa a) con otros espacios y/o grupos, puede (re)configurar las relaciones, sociales, políticas, económicas e incluso ambientales del territorio. Los paisajes, es decir la configuración ambiental y cultural de un territorio determinado, también pueden verse afectados por un cambio en el uso de la tierra; por ejemplo, la creciente demanda social de energía puede impulsar el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura energética, que se convierten en un competidor del uso de la tierra, modificando el paisaje socio-cultural y ambiental existente. Finalmente, el proceso de transición, al modificar el consumo de un combustible a otro, necesariamente (re)configura las cadenas

de valor, la posición de unos actores con relación a otros, por ejemplo, las compañías petroleras con las compañías solares, lo que modifica las relaciones de poder sobre los intereses a nivel local, nacional e internacional en torno al desarrollo del sector energético.

Transición Energética Justa

La transición energética justa puede entenderse entonces como el proceso de sustitución de la tecnología utilizada para generar energía con el fin de reducir las emisiones del sector energético, mientras se garantiza el acceso a la energía a grupos y personas que aún no la tengan, asegurando la satisfacción de sus necesidades energéticas para las generaciones actuales y futuras y la creación de valor para todas las partes involucradas. Este esquema busca crear un sector energético en donde las decisiones sobre cómo diseñar, distribuir los costos y beneficios, tecnologías y recursos energéticos, **asegure la existencia de espacios efectivos de participación y representación**, así como de mecanismos que permitan reconocer, subsanar y atender las desigualdades que se producen en torno al proceso de sustitución tecnológica. Reconocer la dimensión social de la energía, implica entonces **reconocer el papel que tiene la sociedad en la configuración, diseño, uso y funcionamiento del sistema eléctrico**, mientras que reconocer la dimensión espacial implica el **reconocer las (re) configuraciones en el territorio** (Miller, Iles, & Jones, 2013).

DIAGRAMA 2

UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA IMPLICA:



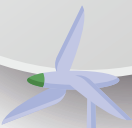
DISTRIBUCIÓN

Distribución equitativa de los costos y beneficios



REDUCCIÓN

Reducción de las asimetrías de poder entre grupos y sectores al garantizar espacios de participación y representación



RECONOCIMIENTO

Reconocimiento de las injusticias existentes y futuras.



El propósito de una transición energética justa es identificar y reconocer el inherente carácter social, político, tecnológico y técnico de la transición energética y evidenciar la necesidad de que este ejercicio de transición se adopte de manera justa, con beneficios y costos repartidos de manera equitativa y produzca espacios de participación y representación efectiva de toda la sociedad en el presente y en el futuro.

Las empresas, industrias y/o desarrolladoras de proyectos de energía, las comunidades y poblaciones locales en donde se insertan los proyectos, así como los distintos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y niveles de gobierno (Municipal, Estatal y Federal) deben reconocer las nuevas configuraciones de los sistemas energéticos para asegurar el desarrollo de una transición energética justa. La interacción de estos actores y sus respectivas redes, presentan distintas formas en las que les es posible ejercer influencia y modificar los futuros de la transición energética. Por lo tanto, será necesario atender el desarrollo de la transición desde las tres dimensiones (social, espacial y técnica) con el fin de garantizar un proceso más justo. Por último, es importante considerar que la transformación de un sistema como el de generación de energía eléctrica, tendrá impactos en otros sectores que podrán desincentivar o impulsar el proceso de la transición energética, como es el caso del sector transporte, ya que estos también constituyen una dependencia en la configuración de los sistemas socio-técnicos y su dimensión espacial (Unruh, 2002).

Una transición energética justa produce espacios de participación y representación efectiva, sin embargo, esto sólo puede ser así si las personas manifiestan sus intereses en espacios de toma de decisiones, si pueden incidir e influencias el diseño de los sistemas energéticos y las tecnologías que utilizan para generen energía, si se pueden beneficiar y verse representados en el desarrollo de la infraestructura que compone el sistema eléctrico y si la generación de energía produce un bien común en torno a su generación y uso. Estas son las características de una planeación efectiva del sistema eléctrico desde el punto de vista social. Entender y atender la conflictividad socio ambiental es una ventana de oportunidad para la construcción de instrumentos que permitan avanzar hacia una transición energética justa.

3. PARTICIPACIÓN

La dimensión social puede expresarse en las voces de todos los actores sociales que están involucrados y/o se verán afectados por un proceso o proyecto. Esto significa que para que exista una verdadera gobernanza y que la dimensión social sea un eje central en la transformación del sector energético, debe haber necesariamente participación de todos los actores. Esta participación entonces no puede ser entendida como un elemento foráneo o prescindible, sino como el **vínculo necesario entre el mundo social y el mundo técnico del sector energético**.

Entre otras cosas, la participación de la población en el sector energético es necesaria para una mejor gestión del territorio; para garantizar una CPLI; y para ejercer el derecho a un goce pleno del medio ambiente. La participación es un derecho que habilita otros derechos en un territorio. De igual manera, la participación no puede restringirse a la aplicación de un mecanismo aislado, a una sesión concreta o a la elaboración de una guía metodológica, sino que **es un proceso continuo y permanente que se despliega a lo largo de todas las etapas de desarrollo de un proyecto de energía renovable y en el sector energético en general**.

Para hablar de la participación en torno a una transición energética justa, es necesario establecer bases mínimas de entendimiento sobre el concepto *participación*. Desde el punto de vista etimológico, la palabra proviene del latín *participare*, compuesto por los léxicos *partis*, que significa “parte”, y *capere*, que significa “tomar o agarrar”, que en conjunto significan **“tomar o formar parte de algo”**.

El concepto *participación* es utilizado por una amplia gama de sujetos sociales. Esto, le ha otorgado matices relevantes a la definición “tomar o formar parte de algo”. Desde definiciones adaptadas a sectores específicos, como es *participación accionaria* para las empresas, hasta una definición más general que considera la *participación como derecho*, cada

significado se adecúa a la realidad que pretende describir. Cada vez que un sujeto social utiliza el concepto de *participación*, implica una toma de posición, consciente o inconsciente, sobre su realidad, así como de una apropiación de una definición que esté alineada a sus intereses o necesidades. Por ello, es importante responder a la pregunta: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de *participación* en el desarrollo de proyectos de energía renovable? Para ello, en esta sección se describirá el marco jurídico, las experiencias internacionales y algunos enfoques y conceptos base.



Marco jurídico

Para los fines de este documento, cuando se habla de *participación*, también se habla de derechos. La *participación* es reconocida nacional e internacionalmente como un derecho y de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ésta derivan otros derechos como la participación ambiental, participación ciudadana, participación social, derecho a la consulta, consentimiento libre, previo e informado, denuncia ciudadana y denuncia pública (Cancino & Dorantes Díaz, 2018). En la siguiente tabla se resumen algunos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales donde se garantiza y protege este derecho en México para el sector energético (para mayor detalle, ver Anexo I):

TABLA 2
Instrumentos Jurídicos

INTERNACIONALES	› Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Firmado en 2018, no ratificado por México hasta el cierre de este documento en 2020) también llamado Acuerdo de Escazú. › Carta Democrática Interamericana › Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) › Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes › Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre › Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas › Declaración Universal de los Derechos Humanos › Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) › Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
NACIONALES	› Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos › Ley de Transición Energética › Ley de la Industria Eléctrica › Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación › Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Podemos decir que estos instrumentos describen a la participación como un elemento que fortalece la democracia, así como una condición para la planeación y el desarrollo. El académico Francisco Lliset Borrell define a la participación ciudadana desde un punto de vista jurídico como “el conjunto de mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas y apartándose de las técnicas tradicionales de colaboración de los particulares con la Administración pública [...] La finalidad que persigue no es una mayor eficacia en la Administración, sino la realización de un ideal democrático” (Mesa de Articulación AC, 2014).

En general, estos instrumentos consideran a la **participación como fuente de la democracia**. Muestra de ello es el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, donde se establece que “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. Igualmente, la Constitución Política de los Estados Mexicanos garantiza que la planeación nacional será democrática y deliberativa. En el artículo 26 establece que el “Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (CPEUM, 2019).

Otro punto en común es la **participación como un elemento integral de un desarrollo justo y equitativo**. La CEDAW, por ejemplo, establece que “la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”. Otro ejemplo a nivel nacional es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, donde se establece en su artículo 2 que los poderes federales deben eliminar las barreras a todas las personas, sin importar su posición económica, pertenencia étnica, género o cualquier otra posición, para garantizar el derecho a participar en la vida política, económica, cultural y social del país (Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, 2019). El Acuerdo de Escazú remarca que la participación es importante para un desarrollo justo y más equitativo, siempre y cuando se promueva “el acceso a la información ambiental, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” (Escazú, 2018).

Adicionalmente, el derecho a la **participación en el sector energético se garantiza en diversas legislaciones nacionales. La Ley de Transición Energética, establece en el artículo 87 la creación de un Consejo que**

funciona como un “órgano permanente de consulta y participación ciudadana cuyo objeto es opinar y asesorar a la Secretaría sobre las acciones necesarias para dar cumplimiento a las Metas en materia de Energías Limpias y Eficiencia Energética” (Ley de Transición Energética, 2015). En este mismo sentido, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el artículo 1, Fracción VII garantiza la “participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente” (LGEEPA, 2019).

Las recomendaciones contenidas en este documento recogen los puntos mencionados anteriormente. Se considera que es necesario **garantizar el derecho a la participación en la definición de su propio desarrollo a todas las personas que habitan un territorio, con especial atención en los sectores históricamente excluidos de los procesos de toma de decisión, tales como las comunidades indígenas o las mujeres. De igual manera, se considera que incentivar procesos participativos en el sector energético y en el territorio permite fortalecer las instituciones democráticas, generando círculos virtuosos de empoderamiento y relacionamiento, tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de las personas o colectivos no organizadas.**

Lineamientos y salvaguardas internacionales de participación

La presente sección compila algunas salvaguardas y lineamientos elaborados por organismos internacionales para el desarrollo de proyectos de energía. La información se organiza en dos partes. En la primera, se describe cuáles son los lineamientos y salvaguardas recomendadas por organismos internacionales, principalmente del Banco Mundial (BM), Corporación Financiera Internacional (IFC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Estándar EO100TM. En la segunda, se expone un breve análisis de su contenido y de otras prácticas mencionadas en estudios de caso con base artículos que reflexionan sobre el tema. Posteriormente, se presentan algunas lecciones aprendidas a partir de un caso real.

En general, los marcos internacionales revisados comparten puntos clave en las recomendaciones para fomentar las mejores prácticas para el desarrollo de proyectos, como se muestra en el siguiente cuadro (para un mayor detalle, consultar Anexo II):

TABLA 3 Lineamientos y salvaguardas internacionales de participación	
Lineamiento / salvaguarda	Organizaciones que respaldan
1. Identificación de los actores sociales y planificación de su participación Consiste en realizar una descripción y análisis de los actores sociales que participarán ³ , con base en los cuales se diseña un plan.	ND1 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (OCDE, 2018); (BID, 2017); (Power Africa, 2018)
2. Divulgación de información Consiste en dar a conocer información del proyecto a los actores para que éstos comprendan los riesgos, impactos y beneficios que representa.	ND1 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (Power Africa, 2018); Principio 1 (Equitable Origin, 2017); OP-102 (BID, 2010)
3. Consulta Es un proceso bidireccional en que los actores expresan sus opiniones acerca del proyecto, especialmente en cuanto los riesgos, impactos y su gestión, beneficios, así como de las preocupaciones relacionadas.	S01 y S06 (CAF, 2016); (IFC, 2015); (BID, 2017); (Power Africa, 2018); (OIT, 1989)
4. Pueblos indígenas y grupos étnicos Se hace especial mención a la necesidad de tener procesos diferenciados para incorporar a pueblos y comunidades indígenas.	(OIT, 1989); ND1 y ND7 (IFC, 2012); S06 (CAF, 2016); (CNDH, 2016); (Power Africa, 2018); BP 4.10 (Banco Mundial, 2013); Principio 3 (Equitable Origin, 2017); OG-IPP y OP-765 (BID, 2019; BID, 2017)

3 Los documentos revisados estaban principalmente enfocados en la participación para la evaluación de impactos ambientales y sociales y la elaboración de un programa para su gestión.

5. Género Se reconoce la desigualdad de género y el impacto diferenciado en mujeres y hombres.	S09 (CAF, 2016); OP-761 (BID, 2010); (Power Africa, 2018)
6. Categorización de los proyectos Consiste en la categorización de proyectos según el riesgo que producen, lo cual permite identificar las medidas específicas o la profundidad que requieren para su implementación.	(BID, 2017)
7. Quejas y reclamos Consiste en propiciar y financiar mecanismos para que los implementadores del proyecto reciban, registren y respondan las quejas y reclamos de los actores sociales, especialmente de la población directamente afectada.	ND1 y ND4 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (BID, 2017)
8. Mecanismos de resolución de conflictos Se establece algún mecanismo transparente, accesible y culturalmente adecuado para que las poblaciones locales accedan a la resolución de potenciales conflictos.	S01 (CAF, 2016); Principio 2 (Equitable Origin, 2017)
9. Articulación con responsables de la normatividad en el tema Consiste en recomendaciones para cuando la participación de los actores sociales es responsabilidad del gobierno local.	ND1 (IFC, 2012)
10. Relación con actores sociales Más allá de la participación, se recomienda entablar y mantener una relación constructiva con los actores sociales durante la vida útil del proyecto.	(IFC, 2012); S01 y S06 (CAF, 2016)
11. Crear y fortalecer capacidades en los implementadores del proyecto	S06 (CAF, 2016)

Con base en la revisión de estos lineamientos internacionales, se extrajeron tres reflexiones generales:

- Los documentos revisados no indican cómo compaginar las recomendaciones con algunos procesos que las poblaciones locales pueden realizar de manera autónoma. Algunos ejemplos son la Evaluación de Impacto Ambiental comunitaria -que es una adaptación de la evaluación de impacto ambiental donde la comunidad, con apoyo de un(a) facilitador(a), es la que revisa los alcances del proyecto, considera alternativas, identifica impactos y evalúa su importancia, selecciona medidas de mitigación y decide sobre el plan de manejo ambiental- y las consultas comunitarias o de auto-consulta, donde la población se organiza para preguntarse y decidir sobre el proyecto, haciendo uso de procesos y autoridades dentro de ella.
- La redacción de algunos lineamientos y guías permite la interpretación de que las acciones están condicionadas a la factibilidad técnica y financiera de las empresas. Se reconoce que es un principio de realidad, pero en ocasiones no se establecen claramente los estándares mínimos. Por ejemplo, en la Norma de Desempeño 1, la IFC indica que “La jerarquía de medidas de mitigación para abordar los riesgos e impactos identificados dará prioridad a la prevención de los impactos, por encima de las medidas para minimizarlos, y cuando persistan impactos residuales, restaurarlos o compensarlos, siempre que sea técnicamente y financieramente viable”, lo cual deja de forma ambigua si hay una mitigación mínima o si la viabilidad técnica y financiera define si la empresa ejecutará cualquier medida.
- Es importante asegurar que los principios manifestados estén reflejados en las prácticas y procedimientos recomendados. Autores como Hindmarsh y Matthews señalan que, en algunos documentos que establecen marcos legales y salvaguardas, se utilizan las palabras incluyente, informado, transparente, toma de decisiones participativas, entre otras, de forma retórica, pero que no se hacen efectivas en el resto del texto (Hindmarsh & Matthews, 2008).

A modo de ejemplo, se retoman las principales lecciones aprendidas de un caso internacional. En éste, se estudiaron los resultados de la implementación de principios de participación para la elaboración de una eva-

luación de impacto ambiental participativa. El caso tomó lugar en Kenya en las poblaciones Mwasima Nuru en 2005 y Chumvi en 2007, donde se ejecutaron proyectos de suministro de agua. A partir de su experiencia se pueden retomar acciones y lecciones para tomar en consideración durante la implementación de proyectos de energía renovable en México de manera participativa. Las lecciones a destacar son:

TABLA 4
Principios de participación para la elaboración de una evaluación de impacto ambiental participativa

Lecciones aprendidas	
Acceso	La elección del lugar, tiempo e idiomas fueron adecuados: Los procesos participativos fueron en el territorio, se respetó el tiempo y las temporadas de actividades de los lugareños y se hizo traducción en todos los idiomas locales.
Notificación adecuada	Fue uno de los errores en el caso. La lección aprendida fue la necesidad de aviso oportuno (al menos una semana antes) y la combinación de medios modernos (mail) y tradicionales (casa por casa) para la comunicación.
Representación amplia	Ante la clara dominancia de la élite local, se aprendió que era necesario enfatizar la participación de grupos marginados en las comunidades, como mujeres, jóvenes y niños.
Claridad en el rol del facilitador	Las comunidades tenían confusión en el rol de facilitación. Por ello, se aprendió que deben realizarse sesiones informativas acerca del propósito y actividades de la evaluación, así como de comunicación del rol del facilitador. También se debe promover que el facilitador conozca las culturas locales.
Compartir costos de forma justa	El caso dejó la lección que, para repartir gastos de forma justa, es importante reconocer que el proceso también implica costos para las comunidades y que ellas aportan para cubrirlos con contribuciones en especie, conocimiento, tiempo y esfuerzo.
Herramientas participativas	Las herramientas participativas de evaluación rural, como paseos, mapeos participativos y grupos focales permitieron que la comunidad generara y obtuviera conocimiento y habilidades.
Compartir objetivos	Las comunidades no se enteraron ni revisaron los reportes del proceso, por lo que se aprendió que era importante buscar otras formas de transmitir información como la pictográfica.

Participación libre, activa y significativa

La institucionalización de la participación en instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, ha permitido que las personas y organizaciones tengan herramientas para ejercer su derecho a participar en diversos ámbitos de la vida pública. Sin embargo, más allá del terreno legal, es en la puesta en marcha de los mecanismos para hacer realidad este derecho en donde surgen una diversidad de prácticas, que pueden ir desde experiencias de participación real y genuina de las personas, hasta procesos que pretenden legitimar decisiones ya tomadas. El poder evaluar y monitorear la calidad de los procesos participativos y hacer recomendaciones para su efectiva puesta en marcha se vuelve fundamental, y ha sido materia de diversos análisis y propuestas metodológicas y conceptuales que pretenden establecer algunos criterios objetivos para definir los tipos de participación y sus límites (Karsten, 2014).

Como punto de partida, el académico Raúl Leis sugiere la existencia de cuatro concepciones principales de la participación en la vida pública, i) la administrativista, ii) la estatista pluralista, iii) la liberal y iv) la democrática (Leis R., 2000). La administrativista refiere a la participación como una práctica restringida a los órganos del Estado; la pluralista es cuando se reconoce la participación de distintos grupos sociales para colaborar en la toma de decisiones; la liberal considera que la misma sociedad es la que se debe encargar algunas de las actividades que desarrolla el Estado, sin embargo siempre supeditada a la toma de decisiones de un poder central; y finalmente, la democrática, implica que la participación “está ligada al acceso a la toma de decisiones tomando en cuenta la voluntad de los sujetos [...] que se conviertan en protagonistas de sus vidas”.

Las concepciones elaboradas por Raúl Leis sintetizan una amplia variedad de perspectivas que existen sobre el tema y no son definitivas. Sin embargo, un punto que define estas concepciones es la respuesta a la pregunta ¿para qué se busca la participación y quiénes están incluidos en los procesos de toma de decisión?

Se pueden observar muchas coincidencias en los modelos sobre los distintos niveles de involucramiento y participación en distintos modelos y enfoques (para mayor detalle de dichos modelos, ver el Anexo III). En un

principio, se considera que un nivel muy elemental de un proceso participativo es la acción de brindar información. A partir de ahí, los procesos se vuelven más complejos hasta concluir en el empoderamiento de los actores locales, donde tienen capacidad de auto organización y de toma de decisiones desde sus propios términos.

La literatura considera que la participación siempre debe tender hacia estos últimos niveles: **la auto-movilización, el empoderamiento o el control ciudadano**. Sin embargo, cada una de las etapas de un proceso de participación tiene su razón de ser en distintos momentos del desarrollo de proyectos. Esto significa que, aunque la tendencia sea caminar en torno un mayor empoderamiento, habrá procesos que requieran de un menor involucramiento en la toma de decisiones por parte de todos los sectores de las poblaciones locales.

La efectividad y la relevancia de la participación también radica en cumplir con ciertos elementos clave. Es por lo que retomamos lo que la Relatora Especial de Naciones Unidas Catarina de Albuquerque describe en su informe “El derecho humano al agua potable y el saneamiento” sobre lo que significa una participación sea activa, libre y significativa (De Albuquerque, 2014). A continuación, se resumen los aspectos centrales, así como sus elementos clave.

TABLA 5
Efectividad y relevancia de la participación

Aspecto	Elementos clave
Involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación	› La participación debe iniciar desde el establecimiento de las reglas de manera previa. › Las personas participantes deben decidir qué tipo de reglas y normas se adecúan a sus necesidades y usos y costumbres.
Crear espacios para la participación	› Las poblaciones locales son heterogéneas y tienen distintas capacidades para participar. › Los espacios de gobernanza participativos, impulsados por poblaciones locales, permiten mejores resultados. › Los Estados tienen obligación de invitar a la participación en aquellos lugares donde la población tenga capacidad participativa, y crear oportunidades para la participación en aquellos lugares donde la capacidad local para participar sea menor
Capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos	› Los Estados, a través de agencias y/o actores neutrales, deberán “capacitar a las personas para eliminar las barreras en el acceso a los procesos informativos y de deliberación”. › Debe haber información sobre la “forma de acceder a esos espacios y los procedimientos para participar”.
Garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad	› La coacción o incitación directa o indirecta debe estar excluida de los procesos participativos. › No debe estar condicionada. › Las personas no deben sentir amenazas ni temor al participar.

Asegurar el acceso a la información	› Debe haber información accesible sobre los temas que se discuten. › Es necesario que exista igualdad en el acceso a la información para evitar favorecimiento a algunos y exclusión de otros. › La información debe ser objetiva. › La información tiene que ser recibida de manera previa por las personas participantes y debe ser difundida de forma equitativa.
Ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones	› Las opiniones de todas las personas que participen deberán ser tomadas en cuenta en igualdad de condiciones. › Las personas deben tener capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones de manera equitativa.

Las recomendaciones desarrolladas en este documento retoman los elementos previos y buscan que el desarrollo de proyectos de energía renovable sea capaz de caminar en torno a una transformación consensuada de los procesos de gobernanza local preexistentes en los territorios y a lograr el empoderamiento de las poblaciones locales para participar en las políticas que afectan sus territorios. A manera de conclusión y síntesis, se establece que la **participación debe tomar en cuenta los siguientes elementos:**

- › La participación es un **derecho humano** garantizado por el Estado a partir de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.
- › Una participación genuina debe ser **activa, libre y significativa**, y debe buscar la equidad en el acceso a los espacios de participación, tanto en términos materiales como de capacidades.
- › Debe haber **corresponsabilidad** en la participación. Esto significa que además de ser un derecho exigible a los poderes públicos, también es una responsabilidad de los miembros de las poblaciones locales.

- › **Es un proceso**, una acción permanente de los actores sociales que atraviesa todas las etapas de los proyectos y busca incidir en los asuntos públicos de la sociedad.
- › La gestión de los recursos debe definirse desde las personas que habitan un territorio a través de procesos donde se garantice el **involucramiento equitativo de todos los sectores de la sociedad**, con especial atención a aquellos sectores históricamente excluidos.

4. PILARES DE LA PARTICIPACIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE



¿Qué son los Pilares?

- **Condiciones** sin las cuales no se puede tener una participación genuina.
- Son elementos **fundamentos** de la participación y por ello, irreductibles.
- Los pilares son **aplicables** a cualquier tipo de proceso, sea un proyecto de energía renovable o de otra naturaleza.

Los proyectos se insertan en lógicas socio-espaciales complejas. El contexto que les rodea está marcado por situaciones de igual complejidad, tales como una política energética con mecanismos e instrumentos que no garantizan la participación activa, libre y significativa de las poblaciones locales; las particularidades de la tenencia de la tierra en México y un sinnúmero de poblaciones locales que padecen un rezago histórico estructural en múltiples temas, que se traduce en una desigualdad de condiciones para acceder a los espacios de participación.

Con este contexto en mente, las salvaguardas y prácticas internacionales, el contexto legal mexicano y las propuestas de gobernanza y participación nos llevan a definir pilares que son de utilidad durante el diseño y desarrollo de algún proyecto de energía renovable de manera participativa.

En esta sección se describen **cinco pilares para garantizar la participación libre, activa y significativa de las poblaciones locales en algún proyecto**. Estos pilares son la base que todo actor, desde el rol que ocupe, debe tomar en cuenta de cara al desarrollo de un proyecto de energía renovable en un territorio.

Es importante mencionar que estos pilares no funcionan de manera independiente, es necesario que estén **entretejidos, interconectados y sean transversales a todas las actividades** en un proyecto. Esto significa que cada pilar garantiza la existencia del otro, por lo que, si uno está ausente, también estará ausente un proceso participativo genuino.



DIAGRAMA 3

PILARES

para una participación activa, libre y significativa

**INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA**

Para que los actores puedan reflexionar, comprender y deliberar apropiadamente.

**INCLUSIÓN Y EMPODERAMIENTO**

Tomar en consideración la pluralidad de intereses y la diversidad de actores

**DIÁLOGO Y DELIBERACIÓN**

Creando confianza, buscando consenso y definiendo acuerdos.

**LIBERTAD Y SEGURIDAD**

La libre participación excluye toda forma de coacción, intimidación o manipulación.

**INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES**

Permitir a las partes influir en las decisiones relacionadas con su territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Los pilares de participación se sustentan en el marco jurídico y legal mexicano e internacional que garantiza el **derecho a la participación**. De igual manera, garantizan **iniciar procesos participativos en el sector energético con miras a una gobernanza energética encaminada a una transición energética justa**. Los cinco pilares se describen a continuación:

**Pilar 1: Información y Transparencia**

Todas las partes deben contar con información clara, completa, veraz y oportuna. La información debe ser compartida con tiempo suficiente para que los actores puedan **reflexionar, comprender y deliberar apropiadamente**. Entre las partes se deben acordar los tiempos y las formas para **compartir la información de manera adecuada**.

La información debe ser fundamentada en datos y conocimiento especializado, en un lenguaje fácil de entender para todas las partes, puede ser presentada en distintas modalidades: escrita, audiovisual, con material didáctico, lo que resulte de mayor utilidad para las partes. En caso de que sea una comunidad indígena, es necesario comunicar toda información en su propio idioma. Igualmente, se tiene que respetar la importancia que le otorga la comunidad a la comunicación escrita y a la comunicación verbal para ciertos asuntos y procesos de toma de decisión.

La información debe ser objetiva, es decir, debe cubrir los efectos favorables y desfavorables que puedan tener los proyectos, debe ser completa, es decir, no debe omitir aspectos importantes.



Pilar 2: Inclusión y empoderamiento

La inclusión se refiere a tomar en consideración en los diversos momentos del proyecto y mecanismos de participación a la **pluralidad de intereses y la diversidad de actores⁴**, de manera que estén debidamente representados en el proceso. En específico, la pluralidad se refiere a que los diversos intereses, opiniones y perspectivas respecto al proyecto se encuentren representados en el proceso; mientras la diversidad hace referencia a la inclusión de todos los actores, considerando ejercicios específicos para incluir a sectores de la población históricamente excluidos de los espacios de toma de decisión: mujeres, juventudes y niñez, pueblos originarios, entre otros (Ministerio de Energía, 2016). Asimismo, se reconoce que dentro de una misma población coexisten intereses y posiciones distintas sobre la gestión del territorio, se deberá garantizar que los

4 **Actores:** se refiere a todas las personas que pudieran tener algún interés relacionado con el territorio que podría ser afectado por el desarrollo de un proyecto de energía renovable, en particular, pero aplica para otro tipo de proyectos o intervenciones. Esto incluye ciudadanos y ciudadanas, representantes de organizaciones, autoridades, que pueden vivir o no en el territorio potencialmente afectado, entre otros. Los intereses relacionados con el territorio pueden estar vinculados a la calidad de vida (salud, trabajo, seguridad, tranquilidad, paisaje, etc.), el desarrollo local, el medioambiente o los derechos humanos.



Algunos grupos interesados pueden necesitar apoyo para solventar los gastos que los procesos participativos generan, y así poder convocar, prepararse y asistir. Por lo tanto, es recomendable que el desarrollador del proyecto o alguna entidad gubernamental contemplen mecanismos de apoyo para estos efectos (gastos en transporte, alimentación, etc.). Es recomendable que se acuerde con la población local el mejor mecanismo para hacerlo realidad, que resguarde los principios de pluralidad, diversidad e independencia.

procesos participativos no fomenten divisiones internas que puedan resultar en violencia intracomunitaria.

Por otro lado, empoderamiento se refiere a los procesos educativos y de organización política que permiten reforzar las capacidades y habilidades de los sectores históricamente excluidos para posicionar sus intereses y necesidades. Se puede definir como la “capacidad de confiar en sí mismos (sic) e influir en la dirección de los cambios mediante la habilidad de ganar el control sobre recursos materiales y no materiales fundamentales” (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007). Esto se traduce en que las personas que participan cuentan con capacidades para involucrarse en el proceso participativo, de manera que pueden formar parte de él en igualdad de condiciones y conforme a sus propias formas de organización.



Pilar 3: Diálogo y deliberación

El proceso de diálogo debe ser un instrumento orientado a la **creación de relaciones de confianza, la búsqueda del consenso y la definición de acuerdos**, para ello es necesario que las partes se escuchen mutuamente, comprendan la posición del otro, y articulen intereses y necesidades provenientes de distintos actores, para que las decisiones y soluciones se construyan de manera compartida. “La cualidad fundamental del diálogo reside en que las y los participantes se reúnan en un espacio seguro para entender los puntos de vista de cada uno, con el fin de pensar en nuevas opciones para ocuparse de un problema que todos identifican” (Pruitt, Bettye, & Thomas, 2008). El diálogo y la deliberación promueven que representantes de distintos sectores, logren presentar sus diversas posiciones e intercambien ideas de forma organizada y respetuosa. Desde una perspectiva territorial, en estos diálogos pueden participar representantes del nivel local, regional y nacional.

En cada sesión de diálogo se recomienda contar con una agenda clara y transparente. Esta agenda deberá incluir preguntas clave para detonar el diálogo y para lograr el aprendizaje y comprensión profunda de las diferentes cosmovisiones y percepciones, así como los resultados esperados y si-

güentes pasos. Se recomienda generar reglas o principios de convivencia, como escuchar activamente, para seguir el flujo del diálogo; mostrar respeto por otros, abordar cuestiones, no per-

sonas; pedir el turno para hablar, respetar el tiempo asignado; no utilizar teléfono o correo electrónico durante la reunión; para crear una atmósfera de confianza y honestidad, los participantes pueden utilizar la información recibida de otros participantes, pero no revelar su identidad. Permite a todos expresar sus propias opiniones, sin preocupación por su cargo.

Finalmente, se recomienda contar con **una persona facilitadora del diálogo**.



El diálogo es continuo. Permanece siempre inconcluso y, sin embargo, todo diálogo está en sí mismo auténticamente completo, es un fin en sí mismo.

Panikkar, 2003 en Asensio, 2004; p. 195



Pilar 4: Libertad y seguridad

El proceso participativo debe garantizar **condiciones de libertad y seguridad para todas las partes, es decir la libre participación excluye toda forma de coacción, intimidación o manipulación tanto directa como indirecta. La participación no debe ser condicionada ni sujeta a sobornos para ninguna de las partes** (Albuquerque, 2014).

Las personas no deben sentirse amenazadas cuando participan y deben ser capaces de manifestar sus preocupaciones o solicitar información de manera libre sin temor a represalias o discriminación, si la situación lo amerita pueden establecerse reglas de confidencialidad.

La participación debe llevarse a cabo en una sede segura para todas las partes. Se pueden encontrar aliados que brinden condiciones de mayor seguridad a los participantes en caso de que la tensión tenga posibilidad de derivar en violencia, por ejemplo, observadores externos o mecanis-

mos de Derechos Humanos. Si en un análisis inicial se detecta que no se puede asegurar condiciones para una participación libre y segura, se debe valorar la viabilidad de continuar con el ejercicio.



Pilar 5: Influencia en la toma de decisiones

Este pilar tiene que ver con la capacidad que tienen los habitantes de un territorio de decidir sobre lo que ocurre en él. Promover que la participación permita a las **partes influir en las decisiones relacionadas con su territorio. Esto se logra a través de instancias deliberativas que permitan comprender los intereses y necesidades de las partes involucradas para llegar a acuerdos justos, equitativos y de buena fe.**⁵ De igual manera, influir en la toma de decisiones significa garantizar **el derecho al consentimiento**⁶ de una población local para que algún actor externo tenga posibilidad de realizar o no cierto tipo de actividades en un territorio.

5 **Buena fe:** Los procesos de participación se realizan en un clima de confianza mutua, al que las partes concurren con honestidad y sinceridad a presentar sus puntos de vista para alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento. Para ello lo esencial es que exista un clima de confianza entre las partes, que exista igualdad de condiciones para el diálogo y que los compromisos que se establezcan por las partes durante el proceso de diálogo sean correctamente cumplidos.

6 De acuerdo con la FAO, el consentimiento es dado voluntariamente y sin coacción, intimidación o manipulación. En un proceso que es auto-dirigido por la comunidad a la cual se solicita el consentimiento, libre de coerción, expectativas o líneas de tiempo que son impuestas externamente. Asimismo, se solicita el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades.

5. RECOMENDACIONES POR ETAPAS



Recomendaciones dirigidas a tres actores:

- > GOBIERNO
- > POBLACIONES LOCALES
- > DESARROLLADORES



Recomendaciones a lo largo de cinco etapas:

- > Etapa 1: PREFACTIBILIDAD
- > Etapa 2: FACTIBILIDAD
- > Etapa 3: CONSTRUCCIÓN
- > Etapa 4: OPERACIÓN
- > Etapa 5: DESMANTELAMIENTO Y CIERRE

En las siguientes páginas se desglosan recomendaciones para integrar los pilares de la participación en proyectos de energía renovable, donde las y los actores tengan posibilidades de formar parte de la planeación, desarrollo y toma de decisiones. Las recomendaciones surgen de una revisión del estado actual de las cosas, donde el marco legal no ha garantizado la participación plena de las poblaciones locales, abonando al surgimiento de conflictos sociales e impactando directamente en la certidumbre y costos de las inversiones. Relacionado con esto, las recomendaciones parten de la necesidad de organizar y clarificar los procesos participativos en todas las etapas de desarrollo de proyectos de energía renovable.

El objetivo de esta sección es dar recomendaciones específicas para integrar herramientas, espacios y prácticas participativas en todo el ciclo de un proyecto de energía renovable a diversas escalas, dirigido a desarrolladores, gobierno y poblaciones locales.

Se sugiere que las recomendaciones se adopten desde el surgimiento de la idea de un proyecto, sin embargo, pueden retomarse en cualquier etapa posterior si se desea incluir o recuperar prácticas participativas. Cabe resaltar que mientras más tarde se integren las prácticas participativas en un proyecto, existe una mayor probabilidad de tensión social, conflictividad y de incrementar los costos de mitigación de los impactos sociales generados.

En este sentido, los lineamientos proveen recomendaciones de mecanismos de diálogo donde las poblaciones locales tengan capacidad de

decidir sobre aquellas acciones que impacten en sus territorios y para que la polarización, conflictividad o tensión social en proyectos de energía renovable se prevenga o no escale.

Las recomendaciones fueron desarrolladas para proyectos de energía renovable solar fotovoltaica y eólica a diversas escalas, sin embargo, pueden ser retomadas y adaptadas para otro tipo de proyectos de infraestructura. Para facilitar su aplicación, las recomendaciones toman como punto de partida el ciclo de un proyecto de energía renovable, y se distribuyen en las siguientes cinco etapas: (1) prefactibilidad, (2) factibilidad, (3) construcción, (4) operación y (5) desmantelamiento y cierre.

Existe una diversidad de actores involucrados en los proyectos de energía renovable, tales como las organizaciones de la sociedad civil, la banca internacional o la academia, que juegan también un rol relevante en los diversos momentos del ciclo de un proyecto, y que pueden influir también en los procesos participativos aquí sugeridos. Sin embargo, las recomendaciones están dirigidas hacia tres actores clave en el proceso: (1) los desarrolladores, que pueden ser desde un actor privado, una empresa productiva del Estado, una comunidad o cualquier otra organización o institución que desee invertir en el desarrollo de un proyecto de energía renovable; (2) la población local, que son todas aquellas personas impactadas por la instalación de un proyecto en su territorio; y finalmente, (3) el gobierno, que incluye cualquier institución involucrada en el desarrollo de proyectos.

Inicialmente, se muestra una tabla resumen, donde se desglosan los puntos clave de manera sintética para cada una de las etapas. Posteriormente, cada una de las etapas cuenta con su propia tabla resumen distribuida en recomendaciones generales por actor y por subetapa. Finalmente, se encuentra el desglose detallado para cada uno de los actores y etapas.



A lo largo del texto, **se resaltan en color verde herramientas y recomendaciones que se describen en el Anexo Metodológico de este documento. En color azul se marcan los momentos clave donde alguna de las partes puede decidir replantear o dar por concluido el proceso de diálogo, y con ello, dar por suspendidas las intenciones de desarrollar un proyecto en dicho territorio o comunidad.** Hay que considerar que un proyecto no es un proceso lineal y es posible que un momento de replanteamiento de diálogo no signifique el final de una relación entre los actores, sino que puede ser el replanteamiento de condiciones y la negociación de nuevos términos para continuar con el diálogo.

0

ETAPA 0

Surgimiento de una idea

- › Algún actor (gobierno, comunidad, empresa) se plantea la posibilidad de realizar un proyecto de energía renovable en algún territorio.
- › Existe un marco legal y jurídico previo que incentiva el desarrollo de proyectos de energía renovable de manera participativa.
- › Existen instituciones participativas formales que fortalecen las capacidades locales para la participación.
- › Las comunidades están informadas sobre sus derechos en torno a la participación y gestión del territorio.
- › El estado ha elaborado Evaluaciones Ambientales Estratégicas en los polígonos con alto potencial de generación por fuentes renovables.

1

ETAPA 1

Prefactibilidad

- › Evaluación de las características naturales socioculturales y técnicas del sitio.
- › Elaboración del primer acercamiento y mapeo de actores para establecer acuerdos para el diálogo.

2

ETAPA 2

Factibilidad

- › Establecimiento de mecanismos y estrategias de comunicación, resolución de controversias y bases de participación.
- › Inicia el proceso de consulta, previa libre e informada.
- › Presentación de Estudios de Impacto Ambiental (MIA) y Social (Evis).
- › Acuerdo entre las partes y otorgamiento de consentimiento.
- › Discusión y selección de una alternativa de proyecto entre la población local y el desarrollador.
- › Acuerdos para la equitativa distribución de beneficios.
- › Aprobación de permisos por parte del Estado.
- › Acuerdos para el uso de tierras.
- › Fortalecimiento de capacidades de actores locales y externos.

3

ETAPA 3

Construcción

- › Mitigación de impactos ambientales y sociales.
- › Implementación de proyectos de desarrollo local y beneficios acordados.

4

ETAPA 4

Operación

- › Inicia venta de energía.
- › Seguimiento participativo de acuerdos.
- › Mitigación de impactos ambientales y sociales.
- › Implementación de proyectos de desarrollo local y beneficios acordados.

5

ETAPA 5

Desmantelamiento y cierre

- › Evaluación y balance final del proceso.
- › Implementación de las acciones de recuperación del área.



**Síntesis de recomendaciones para
ETAPAS DE UN PROYECTO
DE ENERGÍA RENOVABLE**

1

ETAPA

Prefactibilidad

La etapa de prefactibilidad es clave para cualquier proyecto de energía renovable ya que corresponde a las primeras acciones que toma el desarrollador en torno a la posibilidad de realizar un proyecto en algún territorio. Durante estos momentos de relacionamiento inicial entre el gobierno, desarrollador y la población local es fundamental la construcción de confianza y el diseño de una estrategia de comunicación. Es importante considerar que existe la posibilidad de que el desarrollador sea una Empresa Productiva del Estado, lo cual no exime a las demás dependencias de gobierno cumplir con su rol de la misma manera que con una empresa del sector privado.

Es responsabilidad del Estado garantizar el acceso a información sobre los derechos y mecanismos de participación que existen, así como fortalecer las capacidades de las poblaciones locales para garantizar procesos más justos y equitativos. De igual manera, de acuerdo con la Ley de Transición Energética, al iniciar esta etapa es necesario que exista una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en aquellas zonas identificadas con alto potencial de energías limpias por la SENER. Este tipo de evaluaciones ambientales no se han implementado en el país hasta el cierre de este documento (enero 2020). Asimismo, el Estado tiene la obligación de hacer Consultas Previas, Libres e Informadas en caso de que existan comunidades indígenas previo a la asignación de cualquier concesión o permiso.

A continuación, se describen las recomendaciones para esta etapa. Se recomienda leer la tabla por columnas, para identificar las recomendaciones en un tiempo para cada actor.



RESUMEN DE ETAPA 1: Prefactibilidad			
Actores	Paso 1	Paso 2	Paso 3
DESARROLLADOR	Identificación del área potencial y recolección información técnica y social sobre el territorio y la comunidad. Estudio de gabinete.	Reconocimiento presencial del terreno y Mapeo de Actores.	Definición conjunta de reglas de diálogo.
POBLACIÓN LOCAL		Participación en el Mapeo de Actores y en la Consulta Previa.	Involucramiento, decide si entrar o no al proceso de diálogo. Definición conjunta de reglas de diálogo.
GOBIERNO	Considerando una planeación energética orientada al cumplimiento de los acuerdos climáticos y garantizando el abasto energético, proveer información a través de bases de datos y recursos de consulta disponibles públicamente.	Realización de Consultas Indígenas de manera previa a asignar cualquier permiso o licitación para identificar las aspiraciones del territorio y conocer los intereses a nivel local de ciertos tipos de proyectos de infraestructura.	Garantiza condiciones de diálogo y acceso a derechos de participación e información.

Recomendaciones para la
ETAPA 1 PREFACTIBILIDAD

Paso 1

ACTORES: DESARROLLADOR

- 1.1 Hacer un análisis de la realidad sociodemográfica y las características físicas y culturales del territorio a partir de la información brindada públicamente por las distintas dependencias de gobierno u otros actores. Para la selección del sitio, además:
- › Evaluar a partir de la información suministrada por el Estado si es factible llevar a cabo un proyecto en el sitio contemplado.
 - › Analizar las necesidades energéticas del país y las metas de generación y capacidades de interconexión.
 - › Revisar los planes de desarrollo urbano u ordenamiento territorial que definen los usos de suelo.
 - › Identificar Áreas Naturales Protegidas y Zonas Arqueológicas y Monumentos Históricos.
 - › Realizar un diagnóstico que incluya al menos los siguientes temas:

Demografía

- ◀ Población: Cantidad de habitantes, grupos vulnerables, distribución por sexo y edad.
- ◀ Grupos étnicos y pueblos indígenas: Hacer un breve análisis de sus características socioculturales (actividades tradicionales, fechas importantes, sistema de organización y toma de decisiones) desde un enfoque de género e intercultural.

Economía

- ◀ Índices de pobreza, marginación y desempleo desagregados por sexo y grupos de edad.
- ◀ Principales actividades económicas de la región remuneradas y no remuneradas por sexo (por ejemplo, recolección de plantas medicinales).
- ◀ Tipo de la propiedad de la tierra y distribución por sexo y edad.
- ◀ Uso de la tierra y su distribución por sexo, edad y adscripción a algún pueblo indígena.

Antecedentes, Política y Cultura

- ◀ Organización política: Partido gobernante y tendencias electorales predominantes e identificar, de ser el caso, los usos y costumbres vigentes para tomar decisiones y/o elegir representantes.
- ◀ Identificar el rol de las mujeres en la deliberación y toma de decisiones en la vida pública de la comunidad.
- ◀ Identificar líderes/esas e interlocutores/as: registrar si la sociedad cuenta con diversos líderes y si la población se encuentra polarizada en algún tema.
- ◀ Historia de la población.

Potencial de generación y necesidades energéticas

- ◀ Con base en la información disponible en bases de datos nacionales e internacionales, definir potenciales probados, probables y/o posibles para la región de irradiación solar y de viento.
- ◀ Hacer un análisis de las necesidades energéticas de la comunidad y el costo de acceso a la energía eléctrica para los distintos actores en el territorio.

Medio ambiente

- ◀ Hidrografía: principales cuencas y cuerpos de agua superficiales y si cuentan con algún uso tradicional o para actividades económicas. Cuerpos de agua subterráneos y su relevancia en el ecosistema. El estado de los recursos hídricos (contaminación, sobre-explotación de acuíferos, concesiones, entre otros).
- ◀ Biodiversidad: identificar flora y fauna principal y su relación con la comunidad (usos, cosmovisión, entre otros) y valor cultural y social. Detallar principales servicios ambientales de los ecosistemas. Si existe la información, cuantificar en valor económico de dichos servicios.
- ◀ Características del terreno: mapas de relieve, suelos y capacidad de carga.
- ◀ Existencia de ordenamientos ecológicos territoriales, áreas naturales protegidas, humedales protegidos por la Convención Ramsar, etc.

ACTORES: GOBIERNO

- 1.1** Tener la siguiente información disponible públicamente y accesible para todos los actores, en un lenguaje adecuado y en formato de datos abiertos:
- Características sociodemográficas de la población, grupos vulnerables, índices de marginación, pobreza, brechas de género, etc. (INEGI, CONAPO y CONEVAL).
 - Presencia de comunidades indígenas (INPI, CNDH).
 - Potencial eólico y solar probable (AZEL).
 - Mapa de uso de suelo y tenencia de la tierra por sexo y edad (AZEL, RNA, CONANP).

- Capacidad de interconexión y de transmisión (SENER, CENACE).
- Necesidades energéticas nacionales y metas de energía renovable (SENER, Ley de Transición Energética).
- Evaluación Ambiental Estratégica (SEMARNAT).
- Planes de ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo (SEDATU, SEMARNAT, gobiernos estatales y municipales)
- Planes sectoriales de energía estatales y nacionales.
- Leyes, normativas y lineamientos para la participación social, ciudadana, de los pueblos indígenas y las mujeres en el uso del territorio, los bienes naturales y derechos a la información, consulta libre, previa e informada y demás que favorezcan el diálogo horizontal.
- Diagnóstico socio-cultural del territorio (Este instrumento es una recomendación de Política Pública del Consorcio).

1.2 Generar y garantizar proactivamente espacios de difusión/acceso a información entre poblaciones locales en aquellos territorios que se han identificado previamente con potencial de generación en el AZEL y la Evaluación Ambiental Estratégica.

1.3 Divulgar información en estos territorios sobre:

- Mecanismos de acceso a la información.
- Consulta indígena previa, libre e informada.
- Mecanismos de participación pública y negociación.
- Proyectos de energía renovable y mejores prácticas.

Paso 2

ACTORES: DESARROLLADOR

- 2.1** Confirmando que el Estado haya realizado el trabajo de difusión y acceso a la información, así como una consulta en los territorios con comunidades indígenas, realizar un **mapeo de actores** en territorio para identificar posibles puntos de acercamiento. El mapeo deberá elaborarse con enfoque de género, e incluir relaciones de poder e influencia, así como los posibles intereses. Este mapeo es preliminar y no dará cuenta completa de las dinámicas sociales concretas. Para el mapeo, es recomendable contratación de un tercero no involucrado, puede ser alguna institución académica, una organización de la sociedad civil o alguna otra empresa dedicada al tema.
- 2.2** Realizar una valoración cuantitativa de la factibilidad del sitio con base en los datos recabados con un **checklist ponderado**. En caso de que la valoración no cumpla con los elementos necesarios, se deberá optar por buscar otro sitio para el desarrollo del proyecto.
- 2.3** Generar una estrategia de acercamiento y comunicación a actores clave con base en los resultados del diagnóstico realizado previamente. Abrir un proceso accesible, transparente e incluyente para presentar la información recabada en esta etapa a la población. La estrategia de acercamiento puede hacer uso de la metodología **Acción Sin Daño**.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 2.1** La población local toma la decisión de si decide entrar o no en un proceso de Consulta Indígena en las regiones identificadas por la SENER con alto potencial de energías renovables.
- 2.2** Si, de acuerdo con sus usos y costumbres, garantizando la participación de todos los sectores, la población decide no entrar a

proceso de diálogo, el territorio debe considerarse como no factible socialmente para el desarrollo de proyectos energéticos.

ACTORES: GOBIERNO

- 2.1** En caso de que en los sitios en donde se pretende llevar a cabo el proyecto exista población indígena y que la población lo haya aceptado, iniciar un proceso de consulta, previa, libre e informada, que cumpla con la legislación internacional y el protocolo de participación y consulta del Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI), por parte de las instituciones y dependencias de gobierno que cuenten con esa atribución, entre ello, se debe:
- Asignar los recursos económicos suficientes para desarrollar las consultas.
 - Establecer los órganos garantes y de observación de la consulta con la finalidad de garantizar un proceso que cuente con los estándares y normativas legales correspondientes.
 - Los acuerdos previos que se establezcan deben considerar las particularidades culturales, económicas, geográficas, de organización comunitarias, las instituciones representativas, los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta.
 - La consulta estará dirigida a conocer las aspiraciones del territorio y si es viable socialmente el desarrollo de ciertas tecnologías de energía renovable en esa región.



Caja de Herramientas



Replantear o Salida

Paso 3

ACTORES: DESARROLLADOR

3.1 Implementación de la estrategia de acercamiento, comunicación y presentación de la propuesta inicial del proyecto a la población local, la cual incluye al menos:

- › Presentación y caracterización del desarrollador.
- › Propuesta con sus componentes técnicos y financieros.
- › Impactos sociales y ambientales potenciales a lo largo de todo el ciclo del proyecto con base en experiencias en otros territorios de características similares y con los mismos tipos de tecnología. Incluir todos los posibles impactos, incluso aquellos con poca probabilidad de ocurrir.
- › Propuesta de posibles planes de prevención, reducción, mitigación y gestión de dichos impactos con base en las prácticas internacionales y nacionales.
- › Propuesta de mecanismos de comunicación, toma de decisiones y de diálogo para el resto del proyecto.

3.2 Se confirma la propuesta, se busca una alternativa o se decide replantear o concluir con el proceso de diálogo.

3.3 Definir junto con la población local las reglas del diálogo. (¿Cómo continuamos el diálogo?, ¿Quiénes? ¿Cuáles son los términos de nuestra relación?) Se identifican los actores que estarán presentes, cuidando tener representatividad, garantizando que los grupos históricamente excluidos (mujeres, no propietarios, etc.) tengan voz y voto. ¿Cuál será el mecanismo de comunicación (asamblea, comité, etc.)? Tiempos y temas para el diálogo.



Replantear
o Salida

3.4 Establecer en qué momento del proceso las partes deben entrar en un compromiso formal/legal, sin posibilidad de cancelar.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

3.1 Abrir y proponer un proceso participativo, de acuerdo con sus usos y costumbres, para generar un diálogo en torno a la propuesta del desarrollador en donde la población recibe información detallada, veraz y comprensible. Revisa la propuesta y debate los efectos del proyecto en su territorio. Si se desea, recibe acompañamiento de expertos o profesionales en el tema.

3.2 Se confirma la propuesta, se busca una alternativa o se decide replantear o concluir con el proceso de diálogo.

3.3 Definir junto con el desarrollador las reglas del diálogo. (¿Cómo continuamos el diálogo?, ¿Quiénes? ¿Cuáles son los términos de nuestra relación?) Se identifican los actores que estarán presentes, cuidando tener representatividad, garantizando que los grupos históricamente excluidos (mujeres, no propietarios, etc.) tengan voz y voto. ¿Cuál será el mecanismo de comunicación (asamblea, comité, etc.)? Tiempos y temas para el diálogo.

3.4 Definir el momento en que, de continuar con el diálogo, se establecen acuerdos legalmente vinculantes para que las partes respeten los acuerdos.

ACTORES: GOBIERNO

3.1 Garantiza condiciones de diálogo y acceso a derechos de participación e información.



Caja de
Herramientas

2

ETAPA

Factibilidad

Esta etapa es clave para prevenir y resolver cualquier conflicto potencial a través de una adecuada incorporación de la población local desde el diseño del proyecto. Las acciones emprendidas durante esta etapa reducirán los costos asociados a los conflictos y permitirán construir una relación de corresponsabilidad donde sea posible una adecuada distribución de beneficios. De igual manera, es en esta etapa cuando se tienen los indicadores necesarios para saber si un proyecto es socialmente viable o no.

Durante esta etapa, es clave respetar los tiempos y formas de las poblaciones locales, por lo que su duración dependerá de encontrar las estrategias de comunicación más adecuadas. Igualmente, la definición del sitio estará sujeta a de la voluntad de ambas partes de continuar o no con un diálogo en torno al desarrollo de un proyecto de energía renovable.

Al iniciar la deliberación y diálogo con las poblaciones locales, se da inicio a los procesos de intercambio de información y datos para la elaboración de la Evaluación de Impacto Social (Evis), Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y, posteriormente, de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI). Al final de esta etapa, se cuenta con toda la información y herramientas para presentar y elaborar, de acuerdo con los requisitos técnicos, la Evis y la MIA. Asimismo, se ha establecido un acuerdo formal de diálogo y de participación con las poblaciones indígenas para que el Estado conduzca y dé cierre formal al proceso de CPLI.

En el caso de comunidades indígenas, el derecho a la consulta previa involucra dos procesos: (1) la instauración del diálogo (consulta) y (2) la resolución final consensuada, que puede ser negatoria o aprobatoria (consentimiento). En las consultas realizadas en el país, se ha aplicado el protocolo de participación y consulta del Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI), que plantea cuatro etapas: (1) de acuerdos previos, (2) informativa, (3) deliberativa y (4) consultiva. Cabe aclarar que este proceso no es necesariamente lineal, sobre todo durante las

etapas informativa y deliberativa, ya que pueden alternarse y repetirse en el caso de que la comunidad requiera más información o no considere que el proceso esté concluido. Puede darse el caso en que la comunidad decida no concretar acuerdos previos hasta que no se tenga la información suficiente. Entonces, los procesos son variables, lo importante es la permanencia del dialogo y el cumplimiento de los acuerdos que se vayan estableciendo.

Realizar la etapa de factibilidad de manera participativa implica una reducción en los tiempos y costos asociados a la gestión social durante la etapa de construcción y operación, ya que se habrá trabajado, junto con la población local, la identificación de impactos sociales y ambientales, así como nociones de desarrollo local, creación de valor para todos los actores y beneficios compartidos junto con la población local.

Al final de esta etapa, se deberá tener una definición de posibles proyectos de desarrollo local y de estrategias para la creación de valor local, así como la aprobación de permisos por parte del gobierno para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.

RESUMEN DE ETAPA 2:

Factibilidad

Actores	Paso 1	Paso 2	Paso 3	Paso 4	Paso 5
DESARROLLADOR	Elaboración y presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental y la Evaluación de Impacto Social.	Definición de Bases de participación y Acuerdo de Entendimiento. Firma de contratos.	Presentación de una oferta de venta de energía al comprador (subasta, licitación, permiso).	Definición de programas y proyectos de capacitación, desarrollo local, beneficios compartidos y contratos de terrenos (arrendamiento, usufructo, servidumbre).	Solicitud de permisos de generación de energía y de interconexión y demás trámites.



Actores	Paso 1	Paso 2	Paso 3	Paso 4	Paso 5
POBLACIÓN LOCAL	Análisis y deliberación de alternativas al diseño del proyecto con inclusión de todas las personas y sectores.	Definición de Bases de participación y Acuerdo de Entendimiento. Firma de contratos.		Definición de propuestas de programas y proyectos de desarrollo local y de beneficios compartidos con base en sus necesidades más allá del Plan de Gestión Social de la EvIS.	
GOBIERNO	En caso de tratarse de comunidad indígena: Determinar recursos, instancias, logística inicial para ejecutar la consulta previa, libre e informada. Determinar junto con la comunidad el órgano garante y observadores que vigilen el proceso de la consulta. Elaboración de acuerdos previos. Garantizar la participación libre dentro del proceso de consulta.	Garantizar y respetar los resultados de la consulta con comunidades indígenas.	Publicación de un mecanismo transparente para la compra de energía (subasta, licitación) en caso de tratarse de venta en esquema de mercado,	Apoyo en programas o proyectos de distintas dependencias de gobierno.	Aprobación de permisos de generación de energía y de interconexión y demás trámites.

Recomendaciones para la ETAPA 2 FACTIBILIDAD

Paso 1

ACTORES: DESARROLLADOR

- 1.1
- Elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental con base en la Guía para la Presentación de la MIA del Sector Eléctrico o la Regional, según sea el caso, de la SEMARNAT, definiendo las necesidades técnicas del proyecto con base en la información intercambiada de manera participativa durante la etapa de prefactibilidad. Diseñar junto con la población local medidas de prevención y mitigación acordes a las formas de vida de la comunidad.
- 1.2
- Elaborar la Evaluación de Impacto Social de conformidad con las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético de la SENER y con base en la información intercambiada de manera participativa durante la etapa de prefactibilidad, incorporando a todos los grupos poblacionales en la definición de medidas de mitigación de impactos y del Plan de Gestión Social.
- 1.3
- Solicitar al INAH la elaboración de una evaluación del patrimonio cultural material, monumentos históricos y relevancia arqueológica.
- 1.4
- Para la selección del sitio y para la elaboración de los estudios, guiar la elaboración de un ejercicio de identificación con la población local las siguientes características (se sugiere el uso de **cartografía participativa**):
- Sitios de valor ecológico, cultural, simbólico, espiritual importantes para las y los habitantes de la población local.
- Sitios donde no es posible realizar modificaciones al medio.



- › Potencial de desarrollo de otras actividades económicas productivas (remuneradas y no remuneradas).

1.5 Diseñar una propuesta de proyecto (técnica y financiera) a partir de la información recabada hasta este punto. Presentar a la población la propuesta en un lenguaje accesible y conforme a los tiempos y mecanismos definidos previamente, asegurándose que se incluyen a todos los grupos poblacionales involucrados o potencialmente afectados (mujeres, jóvenes, adultos/as mayores, población indígena). Igualmente, esbozar propuestas de beneficios y riesgos a compartir a lo largo del proyecto, su definición se hará en una etapa posterior.

1.6 Dialogar con la población las modificaciones realizadas, en caso de que las hubiera.

1.7 Se confirma la propuesta, se busca una alternativa, se decide replantar o concluir con el proceso de diálogo.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

1.1 Participar en la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental. Aportar conocimientos del territorio de todos los grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, adultas y adultos mayores, población indígena) y definir los límites para cualquier modificación del medio que consideren que impacte negativamente su acceso a medios de vida, usos del territorio, o su forma de relacionamiento cultural y económico. Igualmente, participar en la definición del plan de prevención y mitigación e identificar puntos de oportunidad para la incorporación de planes comunitarios de mitigación más allá del proyecto (p. ej. Cambio climático). La población puede solicitar asistencia técnica de algún actor externo e independiente (OSCs, universidades, institutos de investigación, consultores etc.) para revisión de las propuestas. Se puede construir un comité de revisión de la propuesta, como en la etapa anterior.

1.2 Participar en la elaboración de la Evaluación de Impacto Social, corroborar la información y definir de manera conjunta el Plan de Gestión Social. La población puede solicitar asistencia técnica de algún

actor externo e independiente (OSCs, universidades, institutos de investigación, consultores etc.) para revisión de las propuestas. Se puede construir un comité de revisión de la propuesta.

1.3 Participar en la elaboración de una evaluación del patrimonio cultural material, monumentos históricos y relevancia arqueológica.

1.4 Definir e identificar en un proceso participativo iniciado por el desarrollador las siguientes características (se sugiere el uso de **cartografía participativa**):

- › Sitios de valor ecológico, cultural, simbólico, espiritual importantes para las y los habitantes de la población local.
- › Sitios donde no es posible realizar modificaciones al territorio.
- › Potencial de desarrollo de otras actividades económicas productivas (remuneradas y no remuneradas).

1.5 Estudiar la propuesta elaborada por el desarrollador y sus efectos a partir de los datos recabados en campo y definir si se considera necesario alguna contrapropuesta. La población puede solicitar asistencia técnica de algún actor externo e independiente (OSCs, universidades, institutos de investigación, consultores, etc.) para revisión de las propuestas. Se sugiere construir un comité de revisión de la propuesta, con la diversidad de grupos e intereses de la comunidad representados. Igualmente, esbozar propuestas de beneficios y riesgos a compartir a lo largo del proyecto, su definición se hará en una etapa posterior.

1.6 Dialogar con el desarrollador las modificaciones a la propuesta, en caso de que las hubiera.

1.7 Se confirma la propuesta, se busca una alternativa, se decide replantar o concluir con el proceso de diálogo.

1.8 En caso de tratarse de una población indígena, participar en el proceso de Consulta llevado a cabo por el Estado. La población pudo



Replantar
o Salida



Caja de
Herramientas



Replantar
o Salida

haber decidido previamente no participar en un proceso de Consulta con las autoridades.

ACTORES: GOBIERNO

- 1.1** Garantiza que la información proporcionada es veraz, completa y adecuadamente comunicada a todos los sectores de la población, en apego a la legislación vigentes y a los derechos humanos.
- 1.2** El gobierno garantiza acceso a información y espacios de participación para durante la elaboración de la Evaluación de Impacto Social.
- 1.3** INAH recibe solicitud y elabora evaluación. Aprobación de obra en zona de monumentos arqueológicos y monumentos históricos. En caso contrario, se mandatan modificaciones al proyecto o la suspensión de obra.
- 1.4** SEMARNAT recibe Manifestación de Impacto Ambiental, se abre expediente para el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto.
- 1.5** SENER recibe Evaluación de Impacto Social, corrobora veracidad de información. En caso de que la información se empate con la del diagnóstico socio-cultural del territorio realizado previamente por las autoridades y que se corrobore su veracidad y pertinencia, se aprueba la EvIS. En caso de que no sea así, se condiciona la aprobación de la EvIS a la resolución de las recomendaciones dadas.
- 1.6** En caso de que la Evaluación de Impacto Social haya identificado que en la población local exista una comunidad indígena, el gobierno federal lleva a cabo el proceso de consulta indígena de la mano con los procesos participativos detallados para las poblaciones locales y el desarrollador. Las características de dicha consulta serán:
 - Que la consulta se lleve a cabo previa al inicio de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o las acciones que se pretenden impulsar.

- Que sea libre, es decir sin coerción, intimidación, en condiciones de libre participación, seguridad y en equilibrio de poder.
- Que sea libre también implica que los pueblos puedan tomar decisiones sin estar coaccionados por la obtención de beneficios como la construcción de escuelas y caminos, o el reparto de despensas u otros apoyos.
- Que la consulta se dirija a las personas impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente) y a sus representantes legítimos, respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y la niñez.
- Que se realice de buena fe. Es la obligación del Estado realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos indígenas sin que se les pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial. Esto implica que las partes estén dispuestas a respetar el derecho, que no actúen por simulación o con dolo y sean fieles a los compromisos que se contraigan, con posibilidad de realizar revisiones conjuntas de cumplimiento.
- Que se realice a través de los procedimientos adecuados, con metodologías culturalmente pertinentes. El protocolo prevé un paso que consiste en elaborar acuerdos previos orientados a consensar con la población consultada la metodología de la consulta con el objeto de que ésta sea culturalmente pertinente.
- Que se provea de toda la información necesaria, de manera oportuna, accesible y suficiente para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios.
- Que se busque el consentimiento libre, previo e informado, de las comunidades.

Paso 2

ACTORES: DESARROLLADOR

2.1 Definir una estructura para continuar con la relación de colaboración. Integrar en la estructura elementos condicionantes de cumplimiento para ambas partes. Crear un documento, junto con la población local, con las bases de participación. En este documento, definir:

- Mecanismos y estrategia de comunicación.**
- Mecanismos de seguimiento participativo de actividades.**
- Mecanismos de resolución de controversias.**
- Mecanismos de consulta con la población local que defina metodologías para la inclusión de todos los sectores, así como los tiempos adecuados. (En caso de que sea una comunidad indígena, identificar este inciso como la Fase de Acuerdos Previos de la Consulta Previa, Libre e Informada.)
- Estándares de Derechos Humanos y Empresas.**

2.2 Elaborar junto con la población local un **Acuerdo de Entendimiento**, con fundamento en los mecanismos de toma de decisión y acuerdos de la población local, sobre el proceso a realizar. A partir de este momento, las partes están comprometidas y no es posible salir de proceso a no ser por incumplimiento de las reglas definidas en el acuerdo. Incluir en el Acuerdo un punto para mantener continuidad de los compromisos en caso de que el desarrollador venda el proyecto en alguna etapa posterior a otro desarrollador.

2.3 Decidir de manera participativa elementos clave para la definición de contratos para uso de los terrenos con las personas o grupos propietarios, así como con los usuarios de los terrenos y las personas afectadas por el cambio de uso de suelo. Puede ser compra, renta, usufructo o servidumbre de paso con respeto a los usos y costum-

bres y la toma de decisiones de todos los sectores poblacionales. Facilitar el acceso a asesoría legal para la revisión de contratos en las condiciones que decida la población local.

2.4 Se confirma la propuesta, se busca una alternativa, se decide replantear o concluir con el proceso de diálogo.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

2.1 Definir una estructura para continuar con la relación de colaboración. Integrar en la estructura elementos condicionantes de cumplimiento para ambas partes. Crear un documento, junto con el desarrollador, con las bases de participación. En este documento, definir:

- Mecanismos y estrategia de comunicación.**
- Mecanismos de seguimiento participativo de actividades.**
- Mecanismos de resolución de controversias.**
- Mecanismos de consulta con la población local que defina metodologías para la inclusión de todos los sectores, así como los tiempos adecuados. (En caso de que sea una comunidad indígena, identificar este inciso como la Fase de Acuerdos Previos de la Consulta Previa, Libre e Informada.)
- Estándares de Derechos humanos y empresas.**

2.2 Elaborar junto con el desarrollador un **Acuerdo de Entendimiento**, con fundamento en los mecanismos de toma de decisión y acuerdos locales, sobre el proceso a realizar. A partir de este momento, las partes están comprometidas y no es posible salir de proceso a no ser por incumplimiento de las reglas definidas en el acuerdo. Incluir en el Acuerdo un punto para mantener continuidad de los compromisos en caso de que el desarrollador venda el proyecto en alguna etapa posterior a otro desarrollador.



Paso 3

ACTORES: DESARROLLADOR

- 3.1** Presentar oferta de venta de energía a un comprador.
- 3.2** Informar a la población local sobre la fase en la que se encuentra el proceso.

ACTORES: GOBIERNO

- 3.1** Publicar los mecanismos y opciones de generación de energía de manera transparente y accesible para distintas escalas y esquemas de generación con base en las necesidades energéticas, metas de transición energética y la Evaluación Ambiental Estratégica.
- 3.2** Incluir incentivos en la legislación para que los desarrolladores integren procesos participativos en el desarrollo de los proyectos de energía renovable a diversas escalas.

- 2.3** Decidir de manera participativa elementos clave para la definición de contratos para uso de los terrenos con las personas o grupos propietarios, así como con los usuarios de los terrenos y las personas afectadas por el cambio de uso de suelo. Puede ser compra, renta, usufructo o servidumbre de paso, con respeto a los usos y costumbres y la toma de decisiones de todos los sectores poblacionales. Firma de los contratos en caso de aceptar la propuesta.

- 2.4** Se confirma la propuesta, se busca una alternativa, se decide replantear o concluir con el proceso de diálogo.

ACTORES: GOBIERNO

- 2.1** En caso de haber realizado consulta previa, libre e informada, recabar mediante un documento formal el consentimiento de la comunidad y los acuerdos a los que se hubiera llegado sobre los beneficios, así como la propuesta de seguimiento de acuerdos y sanciones en caso de incumplimiento.
- 2.2** Se confirma la propuesta, se busca una alternativa, se decide replantear o concluir con el proceso de diálogo.



Replantear
o Salida

Paso 4

ACTORES: DESARROLLADOR

- 4.1** Acordar a través de un proceso participativo con la población local la distribución de beneficios. Revisar recomendaciones del Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos.
- 4.2** Diseñar los programas de capacitación de acuerdo a las necesidades identificadas junto con la población local. Esto permitirá que se reduzca la importación de talento externo para las etapas posteriores, así como generar un mayor sentido de empoderamiento y apropiación del proyecto en las poblaciones locales.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 4.1** A partir de la información construida desde el inicio del proceso, elaborar de manera participativa una propuesta de aprovechamiento de beneficios. Enfocando los beneficios a fortalecer las capacidades de la población local para trabajar en torno a su propio proyecto de desarrollo local. (Revisar recomendaciones de ProBeSCo.)
- 4.2** A partir de los conocimientos adquiridos sobre la naturaleza del proyecto a lo largo de las etapas previas, definir de manera participativa qué programas de capacitación pueden elaborarse, junto con el desarrollador de manera activa, en las etapas posteriores del proyecto. La capacitación puede ser en algunos de los siguientes temas:
 - a. Administración financiera.
 - b. Conocimientos técnicos en la industria de gestión, instalación y construcción de parques eólicos y fotovoltaicos.
 - c. Gestión de proyectos para instalar capacidades locales para los proyectos de desarrollo local.

- d. Otros que se definan.

ACTORES: GOBIERNO

- 4.1** Dependencias y agentes de gobierno apoyan de acuerdo a sus atribuciones en los proyectos y programas definidos por las partes. Por ejemplo, apoyo a proyectos productivos del campo o educativos.

Paso 5

ACTORES: DESARROLLADOR

5.1 Inicia trámites (además de la MIA y EvIS) y da seguimiento con instancias de gobierno e informa oportunamente del estado del proceso de cada trámite a la comunidad.

ACTORES: GOBIERNO

5.1 Trámites Gobierno Federal

- › Ocupación Superficial (SENER)
- › Permiso de Generación (CRE)
- › Solicitud de Interconexión/Estudios de Interconexión (CENACE)
- › Dictamen INAH
- › Concesiones de Uso de Aguas Superficiales (CONAGUA)
- › Permiso de Descarga de Aguas residuales (CONAGUA)
- › Cambio de uso de Suelo, ETJ (SEMARNAT)
- › Flora y Fauna, Estudios de Aves y Murciélagos (SEMARNAT)
- › Permiso de uso de basurero/Generación y disposición de residuos sólidos y tóxicos (SEMARNAT)
- › Autorizaciones de aspectos Técnicos Aeronáuticos de Parque Eólico (SCT)
- › Permiso Construcción Carril Desaceleración (SCT)

- › Permiso Uso de Carreteras (3 a 5 meses) Federales de Peaje (SCT)
- › Permiso para colocación de anuncios panorámicos (SCT)

5.2 Trámites Gobierno Estatal, Municipal y Local

- › Licencia de Construcción Parque (Dir. Obras Públicas)
- › Licencia de Construcción LT
- › Cambio de Uso de Suelo LT
- › Cambio de Uso de Suelo Parque (Dir. Obras Públicas)
- › Uso de caminos comunales (Dir. Obras públicas)
- › Ratificación e Inscripción de Contratos de Terrenos (Notario y RAN)
- › Permiso para cruce de ríos o cuerpos de agua (CONAGUA y Distritos de Riego)
- › Dictamen de Protección Civil (Dir. Protección Civil)

3

ETAPA
Construcción

La construcción es un momento clave, ya que es cuando se hacen visibles los impactos del proyecto sobre el territorio. Por ello, es importante mantener los mecanismos de comunicación y de participación siempre presentes. De igual manera, la llegada de personas ajenas a la comunidad generalmente conlleva cambios y ajustes en las dinámicas socioeconómicas locales, por lo que mantener los canales de comunicación que permitan detectar cambios o situaciones que se deban atender de forma oportuna será muy útil para prevenir potenciales impactos y/o conflictos.

Además, durante esta etapa, se espera que se implementen los planes de mitigación, así como los programas de capacitación para la población local y el personal externo. Integrar y mantener los mecanismos de participación durante esta etapa permitirá que se sienten las bases de un desarrollo local a largo plazo y que se fortalezca la confianza para contribuir a una buena relación durante todos los años en los que operará el proyecto.



RESUMEN DE ETAPA 3:
Construcción

Actores	Paso 1	Paso 2	Paso 3	Paso 4
DESARROLLADOR	Capacitación a población local y sensibilización a personal interno y externo.	Revisión de mecanismos de comunicación, participación y resolución de controversias acordados.	Implementación de planes de prevención y mitigación de impactos. Seguimiento de beneficios compartidos acordados.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
POBLACIÓN LOCAL	Identificación de necesidades de capacitación local y participación en programas de fortalecimiento de capacidades.	Revisión de mecanismos de comunicación, participación y resolución de controversias acordados.	Seguimiento de implementación de planes de prevención y mitigación. Ejecución de beneficios compartidos acordados.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
GOBIERNO	Supervisión y vigilancia del cumplimiento de las normas, leyes y las medidas establecidas en la MIA y EvIS.		Seguimiento de implementación de planes de prevención y mitigación y de acuerdos de beneficios compartidos.	

Recomendaciones para la ETAPA 3 CONSTRUCCIÓN

Paso 1

ACTORES: DESARROLLADOR

- 1.1** Mantener los programas de capacitación de acuerdo con las necesidades identificadas junto con la población local. Esto permitirá que se reduzca la importación de talento externo, así como generar un mayor sentido de empoderamiento y apropiación del proyecto en las poblaciones locales. Privilegiar la contratación de personal local, así como integrar elementos locales a lo largo de toda la cadena de valor. Diseñar acciones que faciliten la participación de las mujeres: cuidado de niñas, niños y personas de las que son responsables las mujeres (adultas mayores, personas enfermas).
- 1.2** Elaborar un programa de capacitación especial y sensibilización a técnicos y personal de la empresa desarrolladora y contratistas que participen durante esta etapa. Trabajar con el personal externo como mínimo, los siguientes temas: interculturalidad, género, derechos humanos y relacionamiento comunitario.
- 1.3** Definir una persona o equipo de contacto que sea de confianza para la población local para mantener la comunicación con los habitantes. Este equipo o persona será la cara visible del proyecto ante la comunidad y se recomienda evitar cambiarlo de manera constante.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 1.1** Mantener programas de capacitación definidos previamente en la etapa de factibilidad y definir de manera participativa qué nuevos programas de capacitación y estrategias para potenciar los beneficios sociales en las etapas posteriores del proyecto. La capacitación

debe estar dirigida a todos los grupos poblacionales y puede ser en algunos de los siguientes temas:

- a. Administración financiera.
- b. Conocimientos técnicos en la industria de gestión, instalación y construcción de parques eólicos y fotovoltaicos.
- c. Gestión de proyectos para instalar capacidades locales para los proyectos de desarrollo local.

Paso 2

ACTORES: DESARROLLADOR

- 2.1** Revisar a través de un **Comité** los mecanismos de comunicación acordados para el seguimiento del proceso de construcción. En caso de que la población lo considere necesario, hacer una revisión de estos mecanismos para ajustarse a las necesidades de todos los sectores. Los integrantes del Comité serán definidos por la población local de manera participativa.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 2.1** Revisar a través de un **Comité** los mecanismos de comunicación acordados para el seguimiento del proceso de construcción. En caso de que la población lo considere necesario, hacer una revisión de estos mecanismos para ajustarse a las necesidades de todos los sectores. Los integrantes del Comité serán definidos por la población local de manera participativa.



Paso 3

ACTORES: DESARROLLADOR

- 3.1** Dirigir y dar seguimiento los proyectos de prevención y mitigación de impacto social y ambiental definidos para esta etapa del proyecto. Incorporar a la población local a la mayor cantidad de procesos durante la mitigación de impactos ambientales y sociales.
- 3.2** Dar seguimiento y asistencia en caso de que requiera para la ejecución de los proyectos o planes acordados como beneficios compartidos. Si aún no se definen proyectos concretos de beneficios compartidos, dar asistencia para la definición participativa de proyectos que contribuyan al desarrollo local.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 3.1** Además de dar seguimiento a la aplicación de los planes de prevención y mitigación, definir actividades para participar en los planes de mitigación y gestión social.
- 3.2** Ejecutar los proyectos o planes acordados como beneficios compartidos. En caso de que los beneficios aún no estén bien definidos, trabajar de acuerdo con sus usos y costumbres en torno a su definición. Se puede solicitar asistencia de un tercero no involucrado o del desarrollador para dicho proceso.

GOBIERNO

- 3.2.1** La SEMARNAT/PROFEPA dan seguimiento al cumplimiento de las acciones de mitigación de impacto ambiental.
- 3.2.2** La SENER da seguimiento al cumplimiento de las acciones de mitigación de impacto social y Plan de Gestión Social.

Paso 4

ACTORES: DESARROLLADOR

4.1 Crear un espacio para hacer una evaluación y balance del estado de las cosas hasta el momento, donde se discutan al menos los siguientes temas:

- Controversias y/o quejas presentadas, las soluciones ejecutadas y el estado de la situación al momento.
- Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
- Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento: mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de desarrollo local y beneficios compartidos.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

4.1 Crear un espacio para hacer una evaluación y balance del estado de las cosas hasta el momento, donde se discutan al menos los siguientes temas:

- Controversias y/o quejas, las soluciones y el estado de la situación al momento.
- Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
- Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento: mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de desarrollo local y beneficios compartidos.

4

ETAPA Operación

Esta es la etapa en la que los proyectos de desarrollo local deben consolidarse y los mecanismos de comunicación y de resolución de controversias deberán estar presentes a en toda la etapa.

A lo largo de esta etapa se implementan los beneficios compartidos y todos los proyectos asociados a ellos. La operación tiene una duración que puede ir entre 15 y 30 años y es el momento en el que la población local debe aprovechar esos beneficios para generar proyectos sustentables e independientes del desarrollador. Igualmente, permite la revisión constante de los mecanismos de participación y la evaluación permanente del proceso.



RESUMEN DE ETAPA 4:
Operación

Actores	Paso 1	Paso 2
DESARROLLADOR	Elaboración y seguimiento participativo de planes y proyectos durante todos los años de la operación.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
POBLACIÓN LOCAL	Elaboración y seguimiento participativo de planes, proyectos de desarrollo local y beneficios compartidos durante todos los años de la operación.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
GOBIERNO	Seguimiento de planes de mitigación y gestión de impactos sociales y ambientales	

Recomendaciones para la
ETAPA 4 OPERACIÓN

Paso 1

ACTORES: DESARROLLADOR

- 1.1 Implementar y/o revisar y dar seguimiento a los proyectos de desarrollo local, beneficios compartidos y acciones de mitigación y gestión social/ambiental acordados para todos los años del proyecto. Alinear proyectos con las prioridades identificadas de manera participativa en etapas previas. Generar capacidades en las comunidades para contribuir a un desarrollo local independiente del proyecto de energía.
- 1.2 Dar seguimiento a los compromisos de fortalecimiento de capacidades para participar en las actividades de mantenimiento y gestión del proyecto.
- 1.3 Se realiza una labor de seguimiento participativo permanente de las actividades implementadas a lo largo de todo el ciclo. Dicho monitoreo y seguimiento se hace conforme a los mecanismos acordados en la etapa de prefactibilidad.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 1.1 Ejecutar y/o participar en los proyectos de desarrollo local, beneficios compartidos y acciones de mitigación y gestión social/ambiental acordados para todos los años del proyecto. Alinear proyectos con las prioridades identificadas de manera participativa en etapas previas. Elaboración de planes de trabajo con la comunidad e instalar capacidades en la población para ejecutarlos.
- 1.2 Mantener los mecanismos de comunicación, toma de decisiones y de seguimiento.

- 1.3** Buscar innovación y desarrollo de capacidades nuevas en todos los sectores de la población local para permitir una mayor independencia económica del proyecto energético, así como mayor empoderamiento en los procesos de desarrollo detonados a partir de los planes y proyectos identificados como prioritarios.

ACTORES: GOBIERNO

- 1.1** Dar seguimiento a los planes de mitigación y de gestión de los impactos ambientales y sociales que hayan quedado establecidos en la Evaluación de Impacto Social y en la Manifestación de Impacto Ambiental.

Paso 2

ACTORES: DESARROLLADOR

- 2.1** Crear un espacio para hacer una evaluación y balance del estado de las cosas hasta el momento, donde se discutan al menos los siguientes temas:
- a. Controversias y/o quejas presentadas, las soluciones ejecutadas y el estado de la situación al momento.
 - b. Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
 - c. Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento: prevención y mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de beneficios y riesgos a compartir.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 2.1** Crear un espacio para hacer una evaluación y balance del estado de las cosas hasta el momento, donde se discutan al menos los siguientes temas:
- a. Controversias y/o quejas presentadas, las soluciones ejecutadas y el estado de la situación al momento.
 - b. Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
 - c. Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento: prevención y mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de beneficios y riesgos a compartir.

5

ETAPA

Desmantelamiento y Cierre

Después de varios años de relacionamiento entre el desarrollador y la población local, el momento de desmantelamiento y cierre permite realizar un balance general del estado de las cosas y sistematizar el aprendizaje de ambas partes para cualquier proceso posterior donde se involucren.

La participación de la población local en las etapas previas detonará un desarrollo local a largo plazo, así como la implementación de un plan de remediación del sitio.



RESUMEN DE ETAPA 5:

Desmantelamiento y Cierre

Actores	Paso 1	Paso 2
DESARROLLADOR	Implementación y seguimiento participativo de planes y proyectos para el cierre.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
POBLACIÓN LOCAL	Implementación y seguimiento participativo de planes y proyectos para el cierre.	Reuniones de seguimiento y evaluación de acuerdos realizados en etapas previas.
GOBIERNO	Seguimiento y verificación de cumplimiento de planes de desmantelamiento y cierre del proyecto.	

Recomendaciones para la
ETAPA 5 DESMANTELAMIENTO Y CIERRE

Paso 1

ACTORES: DESARROLLADOR

- 1.1 Revisar e implementar el plan de desmantelamiento acordado de manera participativa en etapas previas.
 - 1.1.1 Mantener los mecanismos de comunicación y de seguimiento.
- 1.2 Dejar instaladas capacidades de innovación y gobernanza en todos los sectores de la población local para permitir una mayor independencia económica del proyecto energético, así como mayor empoderamiento en los procesos de desarrollo detonados a partir de los planes y proyectos identificados como prioritarios de beneficios y riesgos a compartir.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

- 1.1 Dar seguimiento participativo permanente de las actividades de desmantelamiento. Dicho monitoreo y seguimiento se hace conforme a los mecanismos acordados en la etapa de prefactibilidad.
- 1.2 Dar seguimiento a los compromisos de fortalecimiento de capacidades para participar en las actividades de desmantelamiento y cierre.
- 1.3 Abrir espacio de diálogo para identificar alternativas para el uso de las tierras que estaban ocupadas por los distintos componentes del proyecto.

ACTORES: GOBIERNO

- 1.1 Al momento del abandono del sitio, la Unidad de Verificación o, en su caso, la PROFEPA debe:
 - ◀ Verificar que el sitio quede libre de cualquier infraestructura eléctrica, mecánica o civil.
 - ◀ Constatar ocular y mediante estudios la restauración de las zonas afectadas por el proyecto.
 - ◀ Constatar ocular y mediante estudios la erradicación de residuos generados en las actividades de construcción y operación de las instalaciones del proyecto.

Paso 2

ACTORES: DESARROLLADOR

2.1 Abrir un espacio para llevar a cabo una última evaluación del proceso y de la eficiencia y eficacia de los mecanismos acordados en las etapas previas. Se pueden crear indicadores de éxito para cada una de las fases o procesos que se abrieron. Presentar informes finales de al menos los siguientes temas:

- a. Balance final de las controversias y/o quejas presentadas, así como las soluciones ejecutadas.
- b. Informe final de Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
- c. Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento y su resultado final: mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de repartición de beneficios.

ACTORES: POBLACIÓN LOCAL

2.1 Abrir un espacio para llevar a cabo una última evaluación del proceso y de la eficiencia y eficacia de los mecanismos acordados en las etapas previas. Se pueden crear indicadores de éxito para cada una de las fases o procesos que se abrieron. Presentar informes finales de al menos los siguientes temas:

- a. Balance final de las controversias y/o quejas presentadas, así como las soluciones ejecutadas.

- b. Informe final de Información solicitada, tiempos de espera y si existe información que no se ha brindado.
- c. Monitoreo de las actividades realizadas hasta el momento y su resultado final: mitigación de impactos sociales y ambientales, Plan de Gestión Social y proyectos de repartición de beneficios.

6. CONCLUSIÓN

- Las propuestas detalladas en este documento buscan contribuir a que los proyectos de energía renovable sean más participativos, incluyentes y transparentes, pero mucho más allá de ello, buscan incorporar la dimensión social en la planeación y desarrollo de proyectos de energía renovable a diversas escalas. La falta o inadecuada incorporación de aspectos sociales, culturales, espaciales y políticos en la planeación sectorial y territorial, así como a la falta de procesos participativos significativos durante las primeras etapas de planeación y diseño de los proyectos de infraestructura ha llevado a consecuencias negativas para todas las partes involucradas.
- El acceso de las poblaciones locales a espacios de participación activa, libre y significativa en el sector energético sigue enfrentando múltiples retos. Su participación en el diseño y desarrollo de proyectos de energía renovable a diversas escalas en México es sólo una de las muchas tareas pendientes, pues, si bien se cuenta con estándares internacionales, marcos normativos y mecanismos nacionales para avanzar en su inclusión (EvIS, Derecho a la Consulta, etc.); las experiencias revisadas para este documento coinciden en ubicar grandes desafíos para su garantía y puesta en marcha. Las poblaciones locales suelen ser involucradas en un momento muy tardío del desarrollo de los proyectos, limitando el alcance de los instrumentos, herramientas y procesos participativos.
- Una transición energética justa, tal como se define en este documento, busca reducir estas asimetrías en el acceso a espacios de toma de decisión en el sector, y busca que las poblaciones locales

tengan posibilidad de influir las decisiones de sus propios territorios. Cada actor puede contribuir a democratizar el sector energético, en búsqueda de una matriz eléctrica más limpia, equitativa, sustentable y que genere valor agregado en los territorios. Para ello, la planeación territorial, la transparencia, la creación de espacios de participación, el desarrollo local, el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género son partes esenciales de una transición energética justa.

- Los proyectos de energía renovable tienen la oportunidad de convertirse en ejemplo de sustentabilidad y respeto de los derechos de las poblaciones locales. Incluir procesos participativos en todas las etapas de desarrollo de un proyecto sustentados en los pilares de: información y transparencia, inclusión y empoderamiento, diálogo y deliberación, libertad y seguridad, influencia en la toma de decisiones. Esto, en respeto a los derechos de las poblaciones locales y con miras a contribuir a reducir la conflictividad, a fortalecer las instituciones democráticas formales e informales en nuestro país y a prevenir y mitigar de los impactos sociales y ambientales negativos.
- Estos lineamientos incluyen algunos principios generales que, si son contemplados en el desarrollo de los proyectos de energía, contribuirán a una mejora cualitativa de las relaciones entre los actores involucrados en el proyecto. En ese sentido, es importante señalar que cada comunidad y cada proyecto cuenta con características y necesidades que las hacen únicas y que todos los procedimientos propuestos deben ser adaptados a las condiciones locales y al tipo y escala de proyecto; considerando que el peso del componente técnico y financiero del proyecto debe ser igual de importante que el componente social.
- Además de la relevancia de lograr una mayor participación en el desarrollo de los proyectos, resulta fundamental el papel del Estado en el impulso de procesos deliberativos amplios que permitan una pla-

neación estratégica del sector energético en México y, en general, del ordenamiento territorial. Asimismo, existe una gran oportunidad para reforzar los mecanismos, herramientas e instrumentos del sector energético que incluyen elementos participativos, tales como los consejos, las EvIS, la EAE o la MIA, ya que siguen apareciendo lejanos al común de la población y no garantizan la influencia en el proceso de toma de decisiones de las poblaciones locales. El rol del Estado como garante de estos derechos permite que las poblaciones locales cuenten con la información y las herramientas necesarias para participar en los procesos de toma de decisión; y que el diseño y desarrollo de los proyectos se lleven a cabo en un entorno de certidumbre jurídica para todos los involucrados.

-
- Por su parte, los desarrolladores juegan un rol primordial en el respeto al derecho a la participación de las poblaciones locales, en línea con los estándares internacionales. Nadie conoce una comunidad mejor que sus habitantes, por lo que es importante que los desarrolladores sean sensibles a la realidad donde se instalan los proyectos para tomarlos en cuenta desde las etapas más tempranas de planeación. Un tema central es respetar el derecho al consentimiento, es decir el derecho a decir que no al desarrollo de un proyecto, y a la gestión de sus propios recursos.
-
- Las propuestas que se presentan en este documento son reflejo de los aprendizajes de tres años de trabajo multi sectorial y de estudios de campo y de gabinete del Proyecto CER. Estos resultados plantean la posibilidad de desarrollar proyectos de energía renovable que garanticen la reducción de emisiones de GEI, que respeten los derechos de las poblaciones locales, reduzcan los impactos negativos y respeten y contribuyan a fortalecer las estructuras locales de participación y los procesos de gobernanza y toma de decisión en sus territorios.
-

- El desarrollo de proyectos de energía renovable a diversas escalas más incluyentes, participativos y transparentes es una oportunidad para que autoridades, habitantes, academia, sociedad civil y empresas colaboren y trabajen de la mano en torno a una transición energética más justa. Sea quién sea que promueva la energía renovable, desde actores estatales hasta privados, es importante considerar un nuevo esquema de relacionamiento entre los actores; que favorezca el entendimiento mutuo, fortalezca las estructuras participativas y democráticas, detone el desarrollo comunitario, y prevenga el incremento de la conflictividad.
-

7. BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, C. d. (2014). *Informe de la relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Sexagésimo noveno periodo de sesiones: Asamblea General Naciones Unidas.
- Anaya, J. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya*. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- Anaya, J. (2011). *La norma de consulta previa: Introducción a peritaje ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <http://unsr.jamesanaya.org/statements/la-norma-de-consulta-previa-introduccion-a-peritaje-ante-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-caso-sarayaku>
- Anaya, J. (2012). *Informe del Relator Especial para los derechos de los pueblos indígenas*. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de http://www.servindi.org/pdf/Informe_RelatorEspecialNU.pdf
- Andreas, K. (2012). *Participation Models. Citizens, youth, Online: A chase through the maze*. Obtenido de https://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2012/11/Participation_Models_20121118.pdf
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 216-224.
- Banco Mundial. (2013). *Policies and Procedures: BP 4.10 Indigenous People*. Washington: World Bank. Obtenido de <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b08230184e.pdf>
- Bárcenas, F. L. (2013). *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*. Oaxaca, México: Servicios para una Educación Alternativa AC. Obtenido de http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/EL_DERECHO_DE_LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_DE_MEXICO_A_LA_CONSULTA.pdf
- Bárcenas, F. L. (2017). López, F. 2017. “¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas de México.”. México. Obtenido de <https://desinformemonos.org/la-tierra-no-se-vende/>
- Bazbaz, S. (2016). *Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos*. México: Secretaría de Energía. Obtenido de <https://camescom.com.mx/wp-content/uploads/2017/05/PROBESCO.pdf>
- BID. (2010). *Acces to Information Policy*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35167427>
- BID. (2010). *Operational Policy on Gender Equality in Development*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35428399>
- BID. (2017). *Consulta significativa con las partes interesadas*. Banco Interamericano de Desarrollo. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0000776>
- BID. (2017). *Evaluación de salvaguardias ambientales y sociales*. Washington: BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Documento-de-Enfoque-Evaluacion-de-Salvaguardias-Ambientales-y-Sociales.pdf>
- BID. (2019). *Operating Guidelines: indigenous peoples policy*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-99>
- Blaser, J., & Sabogal, C. (2011). *Informe Completo: Directrices revisadas de la OIMT para la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales*. ITTO. Obtenido de https://www.itto.int/files/user/pdf/RFM-5%20-FULL%20Report%20of%20%20Revised%20SFM%20Guidelines-with%20list%20of%20acronyms_SPANISH.pdf
- CAF. (2016). *Salvaguardas ambientales y sociales*. Banco de Desarrollo de América Latina.
- Cancino, M. Á., & Dorantes Díaz, F. (2018). *Sistematización de normas en materia ambiental*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Carta Democrática Interamericana. (2001). Obtenido de https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf
- CDI. (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Obtenido de http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/cdi_protocolo_consulta_pueblos%20indigenas_2014.pdf
- CEDAW. (1979). Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- CIDH. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Obtenido de <http://oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- CIDH. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- CIDH. (2012). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- CNDH. (2016). *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Obtenido de <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>
- CPEUM. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf
- Davidson, S. (1998). Spinning the Wheel of Empowerment. *Planning*, 1262.
- De Albuquerque, C. (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*. Sexagésimo noveno periodo de sesiones: Asamblea General Naciones Unidas.
- Equitable Origin. (2017). *EO100TM Standard for responsible energy development*. Equitable Origin. Obtenido de https://pronto-core-cdn.prantomarketing.com/2/wp-content/uploads/sites/1738/2018/09/EO100-Standard-for-Responsible-Energy-Development_2017.pdf
- Escazú. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- FAO. (1990). *The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Obtenido de <http://www.fao.org/3/x5307e/x5307e00.htm#Contents>
- Garcia-Ochoa, R., & Graizbord, B. (mayo-agosto de 2016). Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI(51), 289-337.
- Geels, F. (2005). *Technological Transitions and System Innovation: A Co-evolutionary and Socio-technical analysis*. UK: Edward Elgar.
- Hindmarsh, R., & Matthews, C. (2008). Deliberative Speak at the Turbine Face: Community Engagement, Wind Farms, and Renewable Energy Transitions, in Australia. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 10:3, 217-232.

- Hughes, R. (1998). Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement. *Environmental Planning Issues*, 11. Obtenido de <http://pubs.iied.org/pdfs/7789IIED.pdf>
- IAP2. (2014). IAP2's Public Participation Spectrum. Obtenido de https://www.iap2.org.au/Tenant/C00000004/000000001/files/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf
- IFC. (2007). *Relaciones con la comunidad y otros actores sociales: Manual de prácticas recomendadas para las empresas que hacen negocios en mercados emergentes*. Washington: Corporación Financiera Internacional. Obtenido de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/eeb4bf63-90b7-43c5-9b45-41b30b6955f4/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqetHux
- IFC. (2012). *Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social*. Washinton: International Finance Corporation. Obtenido de <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bbe68418-8480-4541-ba82-767b9350977c/IFCPerformanceStandardsSpanish.pdf?MOD=AJPERES&CVID=j-Bnepi>
- IFC. (2015). *Evaluación y Gestión de Impactos Acumulativos: Guía para el Sector Privado en Mercados Emergentes*. Washinton: International Finance Corporation. Obtenido de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/93910f82-9040-47a3-ba27-4571555701cb/IFC_CIA_Esp.pdf?MOD=AJPERES&CVID=kTk-Dp0w
- INEGI. (2015). Obtenido de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. (2018). *Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC) para mitigación*. Ciudad de México: INECC. Obtenido de <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/contribuciones-previstas-y-determinadas-a-nivel-nacional-indc-para-mitigacion-80048>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2007). *Glosario de género*. México: INMUJERES. Obtenido de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf
- Karsten, A. (2014). Meeting Citizens Half-way? Different Models and Concepts of Participation. *PUC Participation in Urban Climate-Protection*. Obtenido de http://www.boell-brandenburg.de/sites/default/files/puc_english.pdf
- Leis R., R. (2000). *Abrir Canales de participación: Descentralización y Poder Local*. Panamá: CONADEL.
- Ley de Transición Energética. (2015). Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf>
- Ley de Transición Energética. (2015). México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf>
- Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación. (2019). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf
- LGEEPA. (2019). Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. 2019. Disponible en línea en: México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf
- Lobos, V. (2015). *La evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mesa de Articulación AC. (2014). *Marcos jurídicos de la participación ciudadana y las organizaciones no gubernamentales en México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua*. Obtenido de <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2014/07/Estudio-Marco-Jur%C3%ADdico-Subregi%C3%B3n-Centro-Am%C3%A9rica-y-M%C3%A9xico.pdf>

- Milano, F. (2018). *Sector extractivo y sociedad civil: cuando el trabajo de comunidades, gobierno e industrias es sinónimo de desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Miller, C. A., Iles, A., & Jones, C. F. (2013). The Social Dimensions of Energy Transitions, *Science as Culture*. *Science as culture*, 22:2, 135-148. doi:10.1080/09505431.2013.786989
- Ministerio de Energía. (2016). *Compromiso de Diálogo: Guía de Estándares de Participación para el Desarrollo de Proyectos de Energía*. Santiago: Ministerio de Energía del Gobierno de Chile. Obtenido de http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/2016/Documentos/CompromisoDialogoEstandarParticipacion.pdf
- OCDE. (2013). *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*. OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/9789264202436-es>
- OCDE. (2018). *Guía de la OCDE de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo*. París: Éditions OCDE. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264264267-es>
- OIT. (1989). *Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- OIT-CEACR. (2004). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Suiza: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Obtenido de [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2004\)1A.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2004)1A.pdf)
- OIT-CEACR. (2005). *Observación Individual sobre el Convenio num. 169*. México: Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones. Obtenido de <http://www.politicaspublicas.net/panel/conv169/informesoit/294-ceacr169/653-cecr-c169-mexico.html>
- OIT-CEACR. (2011). *Observación General 2011 sobre la obligación de consulta. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Obtenido de <http://www.politicaspublicas.net/panel/oit/oit-ceacr/725-2011-ceacr-obs-general-consulta.html>
- ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- ONU. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Obtenido de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- ONU. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://undocs.org/A/RES/61/295>
- ONU. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
- ONU. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- ONU. (2018). *Report of the special rapporteur on the rights of indigenous peoples on her visit to Mexico*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/192/94/PDF/G1819294.pdf?OpenElement>
- ONU-DH. (2019). *El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*. Organización de las Naciones Unidas Derechos Humanos. Obtenido de http://hchr.org.mx/images/Comunicados/2019/20191219_ComPrensa_TrenMaya.pdf
- Power Africa. (2018). *Guide to Community Engagement for Power Projects*. Power Africa. Obtenido de https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/FINAL_Guide_to_Community_Engagement_-_Jan_17_2018_508-compressed.pdf
- Pruitt, Bettye, & Thomas, P. (2008). *Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes*. Laholm: ACDI, IDEA, OEA, PNUD.
- RAN. (2018). *Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificados*. Registro Agrario Nacional. Obtenido de http://www.ran.gob.mx/ran/indic_gen/nucag-certynocert-avance-2018_sep.pdf
- RAN. (2019). *Situación agraria nacional al 31 de diciembre del 2018*. México: Registro Agrario Nacional. Obtenido de http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2018.pdf
- Reyes, J., Gómez, J., Muis, R., Zavala, R., & Villalobos, G. R. (2012). *Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Obtenido de http://www.ccmss.org.mx/descargas/Atlas_de_propiedad_social_y_servicios_ambientales_en_Mexico.pdf
- SCJN. (25 de abril de 2014). *Jurisprudencia emitida por la corte interamericana de derechos humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona*. México: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Obtenido de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=JURISPRUDENCIA%2520EMITIDA%2520POR%2520LA%2520CORTE%2520INTERAMERICANA%2520DE%2520DERECHOS%2520HUMANOS.%2520ES%2520VINCULANTE%2520PARA%2520>
- SCJN. (2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Secretaría de Energía. (2016). *Manual de Procedimientos de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial*. Ciudad de México. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176174/Direcci_n_General_de_Impacto_Social_y_Ocupaci_n_Superficial.pdf
- Secretaría de Energía. (2018). *Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01/06/2018
- Secretaría de Energía. (2018). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032*. Obtenido de <http://base.energia.gob.mx/prodesen/PRODESEN2018/PRODESEN18.pdf>
- SEMARNAT. (2014). *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf
- UNESCO. (2008). *Estrategias de comunicación y educación para el desarrollo sostenible*. Santiago: UNESCO. Obtenido de https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000159531&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_c3ea8cf7-34cc-4e9d-af58-f2870b182312%3F_%3D159531spa.pdf&locale=es&multi=true&ark=/ark:/48223/p

- Unruh, G. (2002). Escaping Carbon Lock-in. *Energy Policy*, 30(4), 317-325.
- Vanclay, F., & Estevez, A. M. (2011). Social Development Needs Analysis as a tool for SIA to guide corporate-community investment: Applications in the minerals industry. *Environmental Impact Assessment Review*, 137-145.
- Watkins, G. G., Mueller, S.-U., Meller, H., Ramirez, M. C., Serebrisky, T., & Georgoulas, A. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Lessons-from-Four-Decades-of-Infrastructure-Project-Related-Conflicts-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

8. ANEXOS

ANEXO METODOLÓGICO: CAJA DE HERRAMIENTAS



Acción sin Daño

Es un enfoque que permite hacer un análisis detallado de una intervención o proyecto desde un enfoque de sensibilidad a los conflictos. Permite identificar los impactos reales o potenciales en una comunidad objetivo, a partir de un estudio minucioso de los elementos que la unen, dividen, y la forma en que cualquier elemento ajeno es susceptible de potenciar o menoscabar cada uno de estos. Permite desarrollar alternativas de manera que las acciones de cualquier organización / institución en lugar de aumentar las tensiones, contribuyan a generar condiciones de paz.

Objetivo: Identificar los impactos reales o potenciales de una intervención determinada en una comunidad para ponerla en marcha, modificarla o terminarla, según sea el caso.

Actores responsables: Los análisis bajo este enfoque los desarrolla el actor implementador de la acción; no obstante, se puede acompañar de personas de la comunidad, así como de personas expertas en los diferentes aspectos de la intervención y/o en el comportamiento y territorio de la comunidad.

Descripción detallada del proceso:

- Identifique aquellos elementos que representen o fomenten divisiones y tensiones en la comunidad, y aquellos que representen o fomenten unión o capacidades para la paz en la comunidad. En una

tabla, catalogue los primeros como divisores y los segundos como conectores. Considere, mínimamente, estudiar los siguientes rubros:

- ◀ Sistemas políticos e instituciones
- ◀ Actitudes y acciones
- ◀ Valores e intereses diferentes
- ◀ Experiencias diferentes
- ◀ Símbolos y ocasiones
- Responda a detalle las siguientes preguntas sobre su intervención:
 - ◀ ¿Por qué se lleva a cabo? | ¿Dónde se está llevando a cabo? | Específicamente ¿en qué consiste? | ¿Cuándo se está llevando a cabo? | ¿Con quién(es) se está llevando a cabo? | ¿Por quién(es) se está llevando a cabo? | ¿Cómo se está llevando a cabo?
- Estudie los recursos -materiales o intangibles- que se están transfiriendo a la comunidad a partir de su intervención y responda:
 - ◀ ¿Cómo la transferencia de recursos de ayuda crea un impacto en los conectores o divisores identificados?
- A partir del cuestionario sobre su intervención, indague:
 - ◀ ¿Qué mensajes éticos implícitos transmite esta intervención a la comunidad y a otros grupos de interés y cómo impacta los divisores y conectores?
 - ◀ En función del análisis anterior, estudie las posibilidades existentes para modificar su intervención de suerte que se potencien los conectores al máximo posible y los divisores se reduzcan o mínimamente se mantengan en los niveles previos a la intervención. Si su intervención potencia divisores más que conectores, y no es modificable, no intervenga o estudie una posible retirada,

diseñándola con el mismo enfoque para que esta no se convierta en una fuente más de conflicto.

Ver:

CDA, Collaborative Learning Projects, Cuaderno de trabajo de Acción sin Daño, Proyecto de Capacidades Locales para la Paz, 2004.

Vela, Margarita, Acción Sin Daño como aporte a la construcción de paz: Propuesta para la práctica, Fundación para la cooperación Synergia, Colombia.

Ver la página de CDA: <https://www.cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>

Grupos focales

Los grupos focales son una discusión entre un grupo pequeño de menos de 15 personas de partes interesadas (entre cuatro y doce personas), con ayuda de un moderador experto. Están diseñados para obtener información sobre las preferencias y valores de las personas sobre un tema y el porqué de estas preferencias, mediante la observación de la discusión estructurada de un grupo interactivo en un ambiente permisivo y libre de amenazas. Así, un grupo de enfoque puede ser visto como una combinación entre una entrevista y un grupo de discusión.



Objetivo: Obtener información clave de un grupo selecto de personas sobre sus preferencias y opiniones en torno de un tema.

Actores responsables: De preferencia, un externo neutral deberá llevar a cabo los grupos focales para evitar sesgos en el resultado y, a la par, generar un ambiente de confianza para las personas que participen en el grupo.

Descripción detallada del proceso:

- Identifique a las personas clave que participarán en el proceso. Construya los grupos definiendo claramente las afinidades y roces existentes entre sus participantes.
- Defina los conceptos clave que quiere investigar en el grupo. Construya un objetivo simple y concreto que pueda transmitir a las personas participantes desde la convocatoria y a manera de introducción del grupo.
- Genere un cuestionario que le permita efectivamente obtener la información deseada. Evite preguntas cerradas y favorezca el diálogo abierto con interrogantes abiertas.

- Organice la logística correspondiente y los materiales necesarios. Considere la posibilidad de contar con un miembro de su equipo dedicado a la toma de notas.
- Convoque al grupo. De forma culturalmente adecuada, contacte a las personas participantes, siendo abierto y sincero en todo momento sobre el objetivo, el proceso y el tratamiento que se dará a la información obtenida.
- Aplique el cuestionario. Escuche con genuino interés.
- Sistematice la información.

Ver:

Centro de Colaboración Cívica-ITDP, "Manual de participación en políticas de movilidad y desarrollo urbano", México, 2014. Disponible en: <http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2014/02/manual-de-participacion.pdf>

Cartografía participativa

También llamada cartografía social, esta herramienta consiste en la producción de mapas a partir de la información generada por destinatarios de un proyecto de desarrollo, o grupos específicos de interés, con el fin de empoderar a la comunidad y mejorar las posibilidades de éxito en la aplicación del proyecto referido, en tanto recoge en un elemento visual (el mapa) información tradicionalmente transmitida de manera oral sobre los diversos tipos de relaciones que las personas tienen entre sí, así como con su entorno espacial, identificando recursos, símbolos, convenciones, potencialidades y límites.

Objetivo: Involucrar mayoritariamente a las personas beneficiarias de los proyectos de desarrollo en la generación de datos cualitativos y referenciados al territorio en la investigación social o geográfica.

Actores responsables: Si bien la comunidad objetivo de un proyecto de desarrollo es la principal responsable de llevar a cabo este proceso, requerirá de una guía o facilitador/a del desarrollador o una tercera parte que también recupere la información en la construcción de un insumo técnico.



Descripción detallada del proceso:

- Genere una representación cartográfica base del territorio de la comunidad. Este proceso puede llevarse a cabo de distintas formas. Considere las capacidades técnicas de la comunidad objetivo y el tipo de información que se quiera obtener:
 - ◀ Se puede trabajar sobre la base de mapas dibujados a mano por las personas participantes, sin rigor ni escala, realizados de manera colectiva al inicio del proceso.
 - ◀ Es posible también trabajar con una base cartográfica predefinida de diferente escala.
 - ◀ Las nuevas tecnologías ofrecen la posibilidad de trabajar sobre representaciones geográficas a nivel satelital producidas en tiempo real.
- Genere un cuestionario con los elementos que desee identificar en el mapa: lugares simbólicos, personajes, relaciones, campos de influencia, pueden ser algunos.
- Sobre el mapa, inste a la comunidad a responder de forma gráfica el cuestionario.
 - ◀ Al trabajar con medios digitales, considere las ventajas y complejidades de generar mapas 2.0 con información producida y cotejada por los mismos usuarios.
- Sistematice y coteje la información con la comunidad.

Ver:

Braceras, Iratxe, Cartografía participativa: herramienta de empoderamiento y participación por el derecho al territorio, Universidad del País Vasco, España, 2012.

Rio Fernandes, et. al., Diccionario de Geografía aplicada y profesional, Universidad de León, 2015.

Consulta pública ciudadana/popular/vecinal

Este es un mecanismo de participación ciudadana en el cual la autoridad pone a disposición del público la información relativa a ciertos proyectos con el fin de que la sociedad conozca y participe en procesos de evaluación de aquellos en términos de los impactos que puedan conllevar. Este ejercicio, para ser exitoso, requiere de la implementación de diversas metodologías de diálogo que permitan la entrega de información fidedigna por parte del o los entes implementadores del proyecto, y la recepción de insumos, dudas, cuestionamientos y propuestas de los grupos de interés potencialmente afectados.



Objetivo: Dar a conocer aspectos relevantes de un proyecto, programa o política determinada; y recibir, de parte de la comunidad, propuestas, críticas y prioridades respecto de su diseño, implementación y evaluación.

Actores responsables: Las autoridades gubernamentales del nivel correspondiente al asunto a consultar son, generalmente los convocantes; mientras que el desarrollador juega un papel fundamental en la entrega de información relevante; y la comunidad organizada participa en la retroalimentación del tema.

Descripción detallada del proceso:

- Identifique las diferentes aristas del aspecto a consultar y elabore un cronograma de los diferentes momentos en que serán consultadas al público.
- Genere un protocolo mínimo del proceso. Construya, de forma culturalmente adecuada, respuestas a las siguientes interrogantes mínimas. Se recomienda incluir a la comunidad a través de sus representantes en este momento para la construcción colectiva del proceso.
 - ◀ ¿Para qué se consulta?

- ◀ ¿Quiénes serán las personas consultadas?
- ◀ ¿Cuál será el proceso para la convocatoria?
- ◀ ¿Cómo se dará el diálogo en las reuniones de consulta?
- ◀ ¿Cómo se tomarán decisiones en las reuniones de consulta?
- ◀ ¿Cuáles son los límites y alcances reales de los resultados de la consulta?
- Convoque a la comunidad objetivo con base en su protocolo. Sea siempre transparente en la información que se solicite. No olvide transmitir en la convocatoria el motivo de la consulta, la fecha y lugar en que se llevará a cabo.
- Implemente el procedimiento definido para la entrega y recolección de información. Algunos procedimientos implementados en México con base en leyes de participación ciudadana estatales y locales son:
 - ◀ Encuestas realizadas directamente con los vecinos o recibidas en sitios destinados a tal efecto.
 - ◀ Ponencias recibidas en módulos instalados para la consulta en cuestión.
 - ◀ Foros de consulta moderados por las autoridades convocantes.
 - ◀ Sesiones en formato de parlamento abierto.
- Sistematice la información y proceda conforme al objetivo, límites y alcances del proceso, manteniendo informadas a todas las partes.

Ver:

Milano, Flavia y Sanhueza, Andrea, Consultas Públicas con Sociedad Civil: Guías para Agencias Ejecutoras Públicas y Privadas, BID, 2016.

Comités comunitarios

Es un grupo de personas elegidas por la comunidad para organizar, dirigir y promover actividades en beneficio de esta, así como también representar y defender sus intereses. El comité de desarrollo comunitario es conveniente formarlo del 50 % de mujeres y 50 % de hombres integrando a las y los jóvenes para transmitir conocimientos o dicho de otra manera prepara el relevo en la representación de la comunidad.

Objetivo: Promover la organización de la comunidad para detectar, priorizar, y atender la problemática existente en la comunidad en colaboración con las autoridades y grupos de interés correspondientes.

Actores responsables: La comunidad juega un papel central en esta herramienta; no obstante, es recomendable que un externo neutral contribuya a través de la presentación de buenas prácticas a fin de facilitar la construcción del comité conforme a los deseos y necesidades de la comunidad.

Descripción detallada del proceso:

Será facultad de la comunidad el organizarse para seleccionar a sus representantes con arreglo a sus necesidades, usos y costumbres. Dependiendo del carácter y nivel de incidencia que se busque otorgar al comité, se deberá buscar el reconocimiento de la autoridad correspondiente para la interlocución sostenida en el tiempo.

Ver:

Castellón, Edgard, Organización comunitaria, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2008.



Mapeo de actores



Basada en la metodología de Construcción de Acuerdos propuesta por Lawrence (Larry) Susskind, esta es una herramienta para la evaluación de conflictos que busca identificar cuáles son los temas, los intereses de los grupos de interés, los desacuerdos y las posibilidades de encontrarse en terreno común respecto de un problema definido.

Generalmente preparado por un externo neutral, el mapa de actores se construye a partir de entrevistas confidenciales con actores clave de todos los grupos de interés. El mapa posteriormente es presentado y validado con cada uno de los sectores entrevistados para constituirse como un texto único colectivo en torno del cual se puede trabajar para la construcción de consensos.

Objetivo: Obtener información completa acerca de la situación en torno de un tema o problema definido para asegurar que cualquier proceso o programa que se busque desarrollar sea apropiado y realista. El mapeo de actores puede ayudar a transformar también procesos improductivos o adversariales a fin de que sean productivos.

Actores responsables: Se recomienda fuertemente que sea una parte externa y neutral quien desarrolle el proceso de mapeo de actores para garantizar la confianza en el proceso y evitar sesgos en la sistematización de los hallazgos.

Descripción detallada del proceso:

- Recabe toda la información concerniente al tema por fuentes indirectas: reportes, medios de comunicación, bases de datos; considere en todo momento que la multiplicidad de puntos de vista existentes

representa tan sólo diferentes aristas de un mismo tema, sin considerar uno u otro como la única versión de la realidad.

- Identifique todos los actores clave y sectores/grupos de interés involucrados en el tema.
- Genere un cuestionario que le permita comprender el problema. Considere preguntas que permitan obtener información en tres ámbitos:
 - ◀ Visión del problema;
 - ◀ Otros actores involucrados;
 - ◀ Próximos pasos deseados a partir de la información obtenida.
- Implemente el cuestionario en entrevistas a profundidad con el primer círculo de actores clave. Sea en todo momento abierto y transparente respecto del objetivo del proceso y el tratamiento que se hará de la información.
- Sistematice la información y analice la posibilidad de acercarse a un segundo círculo de actores en función de las nuevas personas identificadas en las entrevistas.
- Valide su sistematización con los actores entrevistados e implemente los próximos pasos previstos o considerados conforme a la información obtenida.

Ver:

Susskind, Lawrence, et.al., Manual de construcción de consensos: una guía comprensiva, 1999.

Transversalización del enfoque de género

En la actualidad persisten las desigualdades entre mujeres y hombres en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad: en la economía (el empleo, los ingresos, las prestaciones), en lo social (acceso a la educación de calidad, a servicios, a una vida libre de violencia); en la política (participación en los puestos de poder y decisión), el medio ambiente (en el acceso y decisión sobre los recursos naturales). Por ello es necesario que todos los proyectos y acciones se diseñen desde un enfoque de género. La transversalización del enfoque de género en los proyectos de energías renovables requiere tomar en cuenta las consecuencias que tendrán para mujeres y hombres los proyectos en todas sus fases: prefactibilidad, factibilidad, construcción, operación, desmantelamiento y cierre. La finalidad es contribuir a la igualdad de género y evitar que los proyectos amplíen las brechas de desigualdad existentes entre mujeres y hombres.

Cómo es la división sexual del trabajo en las comunidades en los hogares, las actividades remuneradas y no remuneradas, la vida comunitaria, en los espacios públicos, etc. Responda a la pregunta

¿Qué hacen los hombres y qué hacen las mujeres?

Cómo es el acceso a los recursos (naturales, materiales, tecnológicos, etc.) según el sexo de las personas. Responda a la pregunta

¿A qué recursos tienen acceso las mujeres y a cuáles los hombres?

Cómo es la toma de decisiones y el ejercicio del poder por sexo en: los hogares, la comunidad, los puestos de representación, las empresas, las instituciones públicas y gremiales, etc.

- La transversalización consiste en tomar en cuenta las preocupaciones, conocimientos y experiencias de las mujeres al igual que de los hombres, como elementos que habrán de ser integrados en el proyecto, desde su concepción hasta la evaluación de sus impactos.
- El enfoque de igualdad de género reconoce a las mujeres y los hombres como actores/as y sujetos/as de los proyectos de energía renovable considerando las condiciones económicas, sociales y culturales diferentes de ambos sexos en contextos comunitarios específicos. En todas las fases del proyecto es preciso tener presentes

las tres preguntas que son imprescindibles para la integración del enfoque de género:

Objetivo: Favorecer la igualdad de género en todas las fases de los proyectos de energías renovables mediante el conocimiento y atención a los intereses, aspiraciones, demandas y necesidades específicas y diferenciadas de mujeres y hombres.

Actores responsables: Las instituciones gubernamentales involucradas en el desarrollo de los proyectos de energías renovables, los desarrolladores y las mujeres y hombres de las comunidades y territorios en los que se llevan a cabo las actividades. En todas las fases del proyecto se debe facilitar y garantizar que las bases de participación de las mujeres y hombres tengan el mismo peso y las mismas oportunidades para opinar, decidir, participar y beneficiarse.

Descripción detallada del proceso:

PREFACTIBILIDAD

- Recopile información social, económica, política, cultural y ambiental desagregada por sexo para conocer las características de las personas —mujeres y hombres— que viven y/o intervienen en la comunidad, los recursos a los que acceden y cómo los usan; sus formas de organización y toma de decisiones. Esta información le dará un panorama mucho más preciso del espacio territorial en el que se quiere intervenir. Las comunidades no son homogéneas y en su interior hay diferentes intereses y también desigualdades por razones de edad, sexo, pertenencia étnica, etc.

Responda a la pregunta

¿Quién decide qué?

Por ejemplo, la información desagregada por sexo de la propiedad de la tierra, indica si es necesario tomar medidas especiales para lograr una representación equilibrada mujeres y hombres en la toma de decisiones sobre el uso del territorio, pues las mujeres tienen poca presencia en las asambleas agrarias en donde generalmente se toman estas decisiones.

Algunas medidas a tomar son:

- Convocar a una asamblea de mujeres aunque no sean propietarias de la tierra.
- Realizar reuniones comunitarias con la participación paritaria de mujeres y hombres.

- Convoque a reuniones para recabar información directa de las actividades que realizan las mujeres y los hombres, con el fin de valorar cómo serán afectadas por el proyecto. Por ejemplo, tome en cuenta que el uso del agua en los hogares requiere ser de buena calidad tanto para consumo humano como para actividades de traspaso y otras actividades productivas, principalmente realizadas por mujeres.
- Defina de manera colectiva los mecanismos de comunicación para dar a conocer las actividades del proyecto en todo su ciclo. Se requiere especial atención a las mujeres para elegir los medios más idóneos para transmitir la información: ¿saben leer? ¿Qué lengua hablan? ¿En qué espacios suelen realizar sus actividades cotidianas?: Por ejemplo: centros comunitarios, mercados, centros de trabajo, las escuelas a las que asisten sus hijos, la parcela. Esta información es crucial para elegir los medios idóneos para la transmisión de las ideas y mensajes, por ejemplo, videos breves, cápsulas radiofónicas, carteles y folletos.
- En caso de que el proyecto no resulte aceptable ni conveniente para las mujeres y hombres de la comunidad convoque a reuniones para la formulación de alternativas. Las percepciones de unas y otros se relacionan con los espacios en los que transcurre su vida cotidiana, sus actividades, sus intereses y sus aspiraciones y preocupaciones.

FACTIBILIDAD

- Toda intervención en un espacio territorial determinado tiene implicaciones económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales. Para valorar éstas es preciso tomar en cuenta a todos los grupos sociales ya sea que se encuentren organizados o no. Para determinar la factibilidad del proyecto es preciso que las reuniones de información y análisis consideren una consulta equilibrada de mujeres y hombres con el fin de identificar y compartir los posibles impactos. Para programar las medidas de mitigación pregunte: ¿de qué forma se pueden solucionar los impactos negativos? Registre las respuestas de las mujeres y de los hombres siempre por separado. Esta información es imprescindible para la elaboración de la MIA y la EvIS.

- Programe sesiones de discusión sobre los posibles impactos (positivos y negativos) de las acciones de los proyectos en la comunidad y el territorio, diferenciados por sexo. En grupos separados por sexo, pregunte: ¿qué beneficios tendrá el proyecto para su vida cotidiana y para las actividades que realizan para obtener ingresos? ¿Cuáles son los posibles impactos negativos? Registre las respuestas por escrito. Reúna en un solo grupo a mujeres y hombres para compartir y comparar las respuestas y para acordar soluciones que incluyan los intereses y preocupaciones específicos de ambos con el mismo peso.

CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN

Es probable que la población tenga expectativas de mejorar sus condiciones de vida si un proyecto les ofrece empleo, mejoras en el acceso a la energía, a los servicios de salud, educación, etc. La información debe muy específica del alcance real de estos posibles beneficios a lo largo de todo el ciclo del proyecto tanto para las mujeres como para los hombres.

- Propicie que las mujeres tengan la misma oportunidad de ser contratadas en actividades que suelen realizar los hombres, sin prejuicios ni estereotipos. Es común que no se les tome en cuenta para actividades consideradas “masculinas” como electricidad, plomería, albañilería o para las que se requieren conocimientos técnicos especializados. Algunas experiencias muestran que las mujeres aprenden estos oficios si se les otorga la capacitación adecuada. Verifique que tanto mujeres como hombres tengan acceso a los empleos generado, siempre tomando en cuenta sus capacidades, habilidades, experiencia y tiempo disponible.
- Verifique que tanto mujeres como hombres tengan acceso a los empleos generados, siempre tomando en cuenta sus capacidades, habilidades, experiencia, tiempo disponible y necesidades de capacitación. Considere jornadas cortas o en horarios adecuados para el desempeño de sus actividades cotidianas.

- Diseñe e implemente lineamientos y acciones de cuidado de niñas y niños, servicio de comedor, lavanderías comunitarias, etc., para facilitar la participación de las mujeres en las actividades del proyecto.

DESMANTELAMIENTO Y CIERRE

- Defina e implemente mecanismos efectivos para el seguimiento participativo de mujeres y hombres de la comunidad en las actividades de desmantelamiento, es posible que haya percepciones diferentes sobre los impactos de la permanencia de ciertas instalaciones.
- Convoque a las mujeres y hombres de la comunidad que participaron en el proyecto, a una reunión para identificar cuáles son las necesidades de actualización de las capacidades nuevas adquiridas en la operación del proyecto.

Ver:

Larrea, S. (2013). Informe de la Estrategia de Género de la OLADE. Quito: Organización Latinoamericana de Energía. Julio.

UICN. Integrating gender considerations into energy sector. Energy Sector Management Assistance Program Knowledge Series 014/13, Report No. 76571

Checklist ponderado

Una vez que se ha realizado un análisis cualitativo de prefactibilidad, donde se analicen las características sociales, culturales y técnicas de una población local, es recomendable que se utilice una matriz donde se construyan variables y se les asigne un valor cuantitativo. Esta reorganización de la información sirve de apoyo para el momento de tomar una decisión sobre la viabilidad de un sitio para realizar un proyecto de energía renovable o no. El checklist ponderado permite organizar la información cualitativa en una matriz donde se le otorga un valor ponderado global a la idoneidad de un sitio a partir de ciertas variables. Contar con una valoración cuantitativa permitirá comparar resultados de diversas comunidades en un formato homogéneo y equivalente.

Objetivo: Valorar la idoneidad de una población local para realizar un proyecto de energía renovable a partir de la elaboración de una escala cuantitativa para ponderar la información cualitativa que se obtuvo en el análisis de prefactibilidad.

Actores responsables: Lo realiza el desarrollador con base en la información recopilada.

Descripción detallada del proceso:

- Se hace un levantamiento de información cuantitativa y cualitativa para elaborar un análisis de prefactibilidad de su idea de proyecto.
- Se construye una matriz que incluya como mínimo las siguientes tres columnas:
 - ◀ Columna de variables: se construyen variables a partir de preguntas que le permiten identificar la viabilidad técnica y social para desarrollar un proyecto de energía renovable. Se recomienda que las variables incluyan al menos los siguientes temas: características físicas-técnicas, tenencia de la tierra, estructura de toma de decisiones, madurez organizativa y cohesión comunitaria, capacidades internas, conflictos potenciales (internos y externos).



- ◀ Columna de ponderación: cada variable se pondera en una escala numérica, por ejemplo, del 1 al 5 o del 1 al 10, donde el número de mayor valor significará mayor idoneidad. Por ejemplo, si la población local cuenta con un recurso solar o eólico abundante, tendrá la mayor calificación.
- ◀ Columna de comentarios: Se incluye una columna de comentarios para aclarar o justificar la calificación otorgada a cada una de las variables.
- A partir de los resultados, se decide una calificación mínima necesaria para considerar si es viable realizar un proyecto de energía renovable en una población. Se recomienda que dicho ejercicio se haga con cuantas comunidades sea necesario y posible dentro de las capacidades económicas y de tiempo del desarrollador. Dicho ejercicio permitirá comparar con un mismo indicador a aquellas comunidades que cuenten con las mejores condiciones para llevar a cabo un proyecto.



Mecanismos y estrategia de comunicación

Un pilar de la participación es reducir las desigualdades de información entre los actores involucrados en el desarrollo de un proyecto de energía renovable con el objetivo de que exista una base común de conocimiento sobre la cual se puedan debatir y construir propuestas. Una parte esencial del éxito de la interacción entre un desarrollador y una población local es la estrategia y los mecanismos de comunicación que se implementan.

Muchos proyectos de infraestructura han tenido una visión instrumentalista de la comunicación que se reduce a brindar folletos informativos o a documentos escritos a las poblaciones locales, lo que ha significado malentendidos y el surgimiento de conflictos a partir de una incapacidad de entablar un diálogo culturalmente adecuado entre las partes. Establecer mecanismos y estrategias de comunicación adecuados durante la fase previa permite que cualquier inquietud sea atendida antes de que signifique el surgimiento de un conflicto, reduciendo los riesgos y los costos asociados a ello.

Entre las razones por las que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) considera que muchas estrategias de comunicación fracasan, se encuentran:

- No tomar en cuenta la actitud previa frente al proyecto de las personas que reciben el mensaje.
- Considerar que los mensajes serán aceptados sólo por ser catalogadas como verdades científicas.
- No identificar la diferencia de intereses entre los miembros de la población local.
- No saber comunicar con evidencias culturalmente adecuadas los beneficios que desean expresar.
- Trabajar principalmente con los líderes y no tomar en cuenta tanto al resto de la población.

Para ello, la UNESCO recomienda que toda estrategia de comunicación deberá tomar en cuenta y reflexionar en cada acción sobre los siguientes cuatro puntos:

- Que tu digas algo, no significa que te escuchen.
- Que te escuchen, no significa que te entiendan.
- Que te entiendan, no significa que lo acepten.
- Que lo acepten, no significa que hagan lo que tu propones. (UNESCO, 2008)

El mecanismo y la estrategia de comunicación se tiene que trabajar conjuntamente entre las partes interesadas y el resultado ser avalado según los usos y costumbres de la población local. Diversos organismos internacionales realizan recomendaciones sobre los puntos clave para diseñar una estrategia de comunicación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) elaboró unas líneas directrices para empresas multinacionales que establecen elementos que debe tomar en cuenta la estrategia de comunicación. A continuación, se presentan dichos lineamientos:

1. “Las empresas deberán garantizar la publicación, en los plazos oportunos, de información exacta sobre todos los aspectos significativos de sus actividades, estructura, situación financiera, resultados, accionistas y sistema de gobierno corporativo.
2. Las políticas de divulgación de información de las empresas deberán incluir la publicación de información detallada relativa, entre otras, a las siguientes cuestiones: a) los resultados financieros y de explotación,⁷ b) los objetivos empresariales; c) las participaciones significativas de accionistas y los derechos de voto, incluida la estructura del grupo de empresas y las relaciones internas, así como los mecanismos para reforzar el control; d) la política de remuneración de los miembros del consejo de administración y de los principales di-

⁷ Nota de traducción: También denominados “resultados operativos” o “resultados de operación”

rectivos con información sobre los administradores, en particular sus cualificaciones, el proceso utilizado para su designación, su eventual pertenencia al consejo de administración de otras sociedades y la apreciación del consejo de administración sobre su independencia; e) las transacciones con partes vinculadas; f) los factores de riesgo previsibles; g) las cuestiones relativas a los trabajadores y otras partes interesadas; h) las estructuras y las políticas de gobierno de la empresa y, en particular, el contenido de cualquier código o política interna y su proceso de implementación.

3. Se alienta a las empresas a que comuniquen información adicional sobre: a) declaraciones de principios o de normas de conducta diseñadas para su divulgación pública y, si su importancia para las actividades de la empresa lo justifica, información acerca de sus políticas en relación con los temas contemplados por las Directrices; b) políticas u otros códigos de conducta suscritos por las empresas, con la fecha de su adopción y la mención de los países y entidades a los que se aplican; c) su desempeño en el cumplimiento de dichas declaraciones o códigos; d) información sobre los dispositivos de auditoría interna, gestión de riesgos y aplicación de la ley; e) información sobre las relaciones con los empleados y otras partes interesadas.
4. Las empresas deberán respetar normas de alta calidad en materia de divulgación de información contable, financiera y no financiera, incluida la información medioambiental y social en su caso. Las normas o las políticas de recopilación y de publicación de la información también deberán ser comunicadas.” (OCDE, 2013)

Por otro lado, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) realiza las siguientes recomendaciones de prácticas recomendadas para las relaciones de empresas con comunidades y otros actores:

- Ser transparente, lo que significa construir confianza al dar a conocer información cada vez que sea posible.
- Aplicar los siguientes principios: divulgar información a tiempo; divulgar información objetiva; diseñar la divulgación de la información donde se presenten los beneficios y desventajas del proyecto; pro-

porcionar información significativa en un formato y lenguaje accesible; y asegurar la facilidad de acceso a la información.

- Sopesar los riesgos y los beneficios, lo que significa tener en cuenta los riesgos que significa otorgar o no cierta información a las comunidades.
- Manejar debidamente la información sobre cuestiones delicadas y controvertidas. (IFC, 2007)

Una estrategia de comunicación que incluya los puntos anteriores permitirá reducir asimetrías entre los actores involucrados en el desarrollo de proyectos de energía renovable. Si la información que se proporciona es accesible, adecuada, exhaustiva y se otorga en el momento justo, se podrá iniciar un proceso de construcción de confianza que se traducirá en facilidades de construcción de acuerdos y de diálogo para avanzar en cualquier etapa del proyecto. Los canales de comunicación deben ser permanentes, ya que es el medio a través del cual la población local expresará cualquier duda o inquietud que pueda surgir para que el desarrollador tenga capacidad de reaccionar con suficiente anticipación.

La naturaleza de los mecanismos de comunicación puede ser variada y van desde la instalación de una oficina de contacto permanente en la población, hasta la celebración de reuniones o asambleas informativas periódicas. Lo importante es que se decida entre el desarrollador y la población local cuales son las formas que consideran más eficiente, efectiva y que corresponda a satisfacer sus necesidades de brindar y recibir información.



Mecanismos de seguimiento participativo de actividades

El seguimiento de actividades es una actividad permanente y es una clave del éxito de cualquier proyecto. Cada decisión que se toma a lo largo del ciclo del proyecto implica una modificación del contexto y la aparición de nuevos retos, lo que hace necesario mantener una revisión permanente de la ruta a seguir. El seguimiento participativo de actividades se puede entender como un proceso de evaluación constante de resultados y del proyecto en general.

El objetivo principal del seguimiento participativo es “brindar información durante la vida del proyecto, con el fin de realizar ajustes o modificaciones en caso de ser necesario” (FAO, 1990). Entre los objetivos secundarios está: revisar las actividades para que se ajusten al contexto; detectar aciertos y errores; y generar información sistematizable para futuras situaciones.

Dicho seguimiento tiene que incluir necesariamente a la población local, ya que su inclusión implica la construcción de confianza pues la rendición de cuentas significa transparencia y cercanía con las personas involucradas. Si es necesario, el seguimiento puede ser realizado por un actor o agencia externa.

Algunas de las características que debe tener un mecanismo de seguimiento de acuerdos son los siguientes:

- Debe tener la capacidad de evaluar si se lograron los resultados esperados. A partir de eso, determinar las causas que pudieron evitar o retrasar su éxito y tomar medidas para corregirlo. Su evaluación se puede hacer a partir de la construcción indicadores cuantitativos o cualitativos contruidos entre la población local y el desarrollador.
- Es necesario que se cuente con datos e información fiables. La fuente de información y su sistematización debe ser legítima para todas las partes, esto reduce la posibilidad de construcción de mitos y desconfianza. Es recomendable la participación de expertas o expertos imparciales que puedan validar los datos.

- Es un proceso flexible con la capacidad de adaptarse a los contextos (Blaser & Sabogal, 2011). El seguimiento debe responder a las necesidades cambiantes de la sociedad y del proyecto.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), algunas de las ventajas de tener un proceso participativo de seguimiento son:

- Brindar una imagen actualizada del contexto y del panorama del proyecto.
- Identificar tempranamente los problemas y sus soluciones.
- Mantener estándares.
- Utilizar los recursos disponibles (humanos y económicos) de manera eficiente.
- Construcción de información para futuras evaluaciones, proyectos y procesos (FAO, 1990).

El mecanismo de seguimiento participativo de actividades se acuerda en las primeras fases del proyecto para tener capacidad de revisar tempranamente las interacciones y hacer adaptaciones que reducirán las tensiones y retos en las etapas de construcción, operación y desmantelamiento del proyecto.



Mecanismos de resolución de controversias

En caso de surgimiento de alguna controversia entre las partes involucradas en un proyecto, debe existir un mecanismo al que pueda acudir cualquier persona en cualquier momento. Su objetivo es prevenir el surgimiento y crecimiento de los conflictos, así como resolver cualquier disputa que surja en la vida del proyecto.

Naciones Unidas reconoce a los mecanismos de resolución de controversias participativos como mecanismos que se pueden establecer entre las empresas y las poblaciones locales para atender reclamaciones en un espacio más informal y extrajudicial. Entre los puntos principales que debe considerar un mecanismo participativo de resolución de controversias se encuentran:

- “Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;
- Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación;
- Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego;

- f. Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- g. Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro;
- h. Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios" (ONU, 2011).

Su correcto diseño construye confianza entre las poblaciones locales y el desarrollador, pues garantiza que siempre habrá un medio transparente, equitativo y culturalmente adecuado para solucionar las diferencias que surgen en el proceso. Es necesario que el mecanismo se acuerde de manera participativa para que cuente con la legitimidad para prevenir y resolver conflictos. De igual manera, este mecanismo permite generar información y datos para el proceso de seguimiento participativo del proyecto.



Acuerdo de Entendimiento

El Acuerdo de Entendimiento es un documento escrito donde el desarrollador y la población local se comprometen a respetar los acuerdos alcanzados durante la fase de prefactibilidad. Dicho documento debe ser sometido a la aprobación de la población local a través de sus autoridades y mecanismos tradicionales de toma de decisión.

Dicho documento deberá incluir al menos los siguientes puntos:



- Descripción del mecanismo de seguimiento participativo, mecanismo de resolución de controversias y mecanismo de comunicación, donde se expliquen las actividades, responsables y tiempos.
- Ruta de implementación y de compromisos para el trabajo conjunto durante la elaboración de la Evaluación de Impacto Social y de la Manifestación de Impacto Ambiental.
- Compromisos de beneficios y riesgos compartidos de las dos partes. A pesar de que en este punto no se han trabajado a detalle estos compromisos, es necesario explicitar cualquier acuerdo previo para la metodología participativa que se utilizará para definirlos en etapas posteriores.
- Una sección donde se garantice que en caso de que el proyecto cambie de desarrollador, se respetarán todos los acuerdos establecidos con la población local. Igualmente, la garantía de que los subcontratistas respetarán dichos acuerdos.

El Acuerdo de Entendimiento implica el compromiso entre las dos partes para trabajar juntos durante todos los años que durará el proyecto y de respetar todos los acuerdos alcanzados durante todo el ciclo de vida del proyecto.

Estándares de Derechos humanos y empresas

Todo proyecto de energía renovable debe hacerse con apego a las legislaciones y regulaciones nacionales e internacionales, esto incluye el respeto a los estándares y compromisos de derechos humanos, así como su incorporación en toda su cadena de valor. Si bien, los Estados son quienes tienen la obligación de proteger los derechos humanos, las empresas tienen la obligación de respetarlos en cualquier contexto en el que realicen actividades.

Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) establecen que las empresas deben:

1. “Respetar los derechos humanos, lo cual significa que han de velar por no vulnerar los derechos de los demás y hacer frente a los impactos negativos sobre los derechos humanos en los que se vean implicadas.
2. En el marco de sus actividades propias, evitar causar impactos negativos sobre los derechos humanos o contribuir a que se generen y resolver dichos impactos si los hubiera.
3. Esforzarse por prevenir y atenuar los impactos negativos sobre los derechos humanos directamente vinculados con sus actividades, bienes o servicios en virtud de una relación comercial con otra entidad, incluso si las empresas no contribuyen a generar dichos impactos.

4. Elaborar una política que formule su compromiso con el respeto de los derechos humanos.

5. Ejercer la debida diligencia en materia de derechos humanos en función de su tamaño, de la naturaleza y el contex-

to de sus actividades y de la gravedad de los riesgos de impactos negativos sobre dichos derechos.

6. Establecer mecanismos legítimos o cooperar mediante estos mecanismos para poner remedio a los impactos negativos sobre los derechos humanos cuando se descubra que han causado dichos impactos o que han contribuido a generarlos” (OCDE, 2013).

Las empresas tienen la responsabilidad de garantizar que sus actividades no violen directa o indirectamente los derechos humanos de las personas en un territorio. En caso de que alguna de sus acciones, a lo largo de toda su cadena de valor, constituya una violación a los derechos humanos debe prevenir y mitigar cualquier consecuencia negativa.

De acuerdo con los principios rectores sobre las empresas y derechos humanos de Naciones Unidas, para que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con:

- a. “Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos;
- b. Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos;
- c. Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar” (ONU, 2011).

La transversalización de los derechos humanos permite que cualquier acción participativa del desarrollador consiga el resultado esperado. Por ejemplo, una estrategia de comunicación no resultará en un diálogo intercultural genuino si no se respetan los derechos humanos de las poblaciones locales, ya que se construirían canales de interlocución fallidos que contribuirían a la construcción de conflictos potenciales y al incremento de los riesgos económicos asociados a la conflictividad. Es importante, entonces, que el desarrollador cumpla con los más altos estándares de derechos humanos y empresas.



ANEXO I:

INSTRUMENTOS JURÍDICOS NACIONALES E INTERNACIONALES QUE GARANTIZA EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Instrumento jurídico internacional

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Firmado en 2018, no ratificado hasta el cierre de este documento en 2019)

Artículo 7.

Párrafo 1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.

Párrafo 3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o pueda.

Párrafo 4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. (Escazú, 2018)

Carta Democrática Interamericana

Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. (Carta Democrática Interamericana, 2001)

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)

Artículo 14. 2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. (CEDAW, 1979)

Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; [...].

Artículo 7. [...] 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (OIT, 1989)

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. (CIDH, 1948)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus

tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual. (ONU, 2007)

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. [...] 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.

Artículo 27. 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. (ONU, 1948)

Objetivo de Desarrollo Sostenible 16

Meta 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. (ONU, 2015)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 23. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. (ONU, 1966)

Instrumento jurídico nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 2. A. VII. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

B. V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.”

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. (CPEUM, 2019)

Ley de Transición Energética

Artículo 87.- El Consejo será el órgano permanente de consulta y participación ciudadana cuyo objeto es opinar y asesorar a la Secretaría sobre las acciones necesarias para dar cumplimiento a las Metas en materia de Energías Limpias y Eficiencia Energética, así como los contenidos de los diversos instrumentos de planeación, y de otros mecanismos y acciones establecidas en la presente Ley.

Artículo 94.- El Consejo tendrá las funciones siguientes:

III. Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Secretaría. (Ley de Transición Energética, 2015)

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 2. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 20. XXVI. Participar en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, en los programas que de él se deriven y en los programas sectoriales, procurando que en su contenido se incorpore la perspectiva del derecho a la no discriminación. (Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, 2019)

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

[...] VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

Artículo 5. Son facultades de la Federación:

XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

XV.- Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

Artículo 18. El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

Artículo 157. El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. (LGEEPA, 2019)

ANEXO II:
LINEAMIENTOS Y SALVAGUARDAS INTERNACIONALES

Lineamiento / salvaguarda	Organizaciones que respaldan
1. Identificación de los actores sociales y planificación de su participación: Consiste en realizar una descripción y análisis de los actores sociales que deben participar⁸, con base en los cuales se diseña un plan, el cual debe tener los siguientes elementos: ➤ Adaptado a las características e intereses de los actores, especialmente de las comunidades afectadas. ➤ Medidas diferenciadas que permitan la participación de grupos y personas desfavorecidas, vulnerables o en situación marginal, considerando el género, la edad, el grupo étnico o cualquier característica que sea relevante. ➤ Verificación de que las y los representantes de la población afectada realmente incorporen los intereses de sus representados y que les comuniquen fehacientemente los resultados de las negociaciones, consultas, diálogo, etcétera.	ND1 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (OCDE, 2018); (BID, 2017); (Power Africa, 2018)

8 Los documentos revisados estaban principalmente enfocados en la participación para la evaluación de impactos ambientales y sociales y la elaboración de un programa para su gestión.

2. Divulgación de información:

Consiste en dar a conocer información del proyecto a los actores para que éstos comprendan los riesgos, impactos y beneficios que representa. Se necesita:

- Información relevante, a tiempo, comprensible para la población objetivo, en lenguas locales y culturalmente adecuadas.
- Verificación y aseguramiento de la comprensión de los riesgos, impactos y beneficios del proyecto por parte de los actores sociales.
- Debe incluir: el propósito, la naturaleza y escala del proyecto; la duración de actividades; los riesgos e impactos y las medidas de prevención, mitigación, compensación y reparación, el proceso de participación y el mecanismo de quejas.

ND1 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (Power Africa, 2018); Principio 1 (Equitable Origin, 2017); OP-102 (BID, 2010)

3. Consulta:

Es un proceso bidireccional en que los actores expresan sus opiniones acerca del proyecto, especialmente en cuanto los riesgos, impactos y su gestión, beneficios, así como de las preocupaciones relacionadas. Debe incluir:

- Un proceso transparente, accesible, comprensible y culturalmente adecuado, con convocatoria amplia y proporcional a los riesgos e impactos del proyecto y a las preocupaciones planteadas por la comunidad afectada.
- La consulta debe ser iniciada en una fase temprana del proyecto y continuada conforme sea necesario.
- El proceso se basará en información previa, relevante, transparente, objetiva, significativa en las lenguas locales, en un formato culturalmente adecuado y comprensible para los públicos, especialmente los directamente afectados. Puede construirse a partir de la divulgación de información del paso anterior.
- Con la participación significativa de los directamente afectados y aquellos actores identificados en pasos anteriores. Se deberán tener medidas para incluir a la población en desventaja por razones de género, edad, étnica u otra característica a considerar.
- La consulta tomará en cuenta los tiempo y procedimientos internos de toma de decisiones de los actores.
- Libre de manipulación, injerencia, coacción o intimidación externa.
- El proceso y los resultados deben quedar documentados, ser transparentes, accesibles y difundidos entre las y los participantes de forma accesible y comprensible para todas y todos.
- La información obtenida deberá ser utilizada para adaptación del proyecto.

S01 y S06 (CAF, 2016); (IFC, 2015); (BID, 2017); (Power Africa, 2018); (OIT, 1989)

4. Pueblos indígenas y grupos étnicos:

Se hace especial mención a la necesidad de tener procesos diferenciados para incorporar a pueblos y comunidades indígenas. Debe incluir:

- Respeto a sus tradiciones, costumbres, autoridades y formas organizativas (estas dos especialmente atendidas en los procesos de consulta, evitándose crear organizaciones paralelas).
- Proceso que no discriminen por etnia.
- Procurar que la comunicación sea en su idioma y territorio para facilitar la comprensión y ampliar la participación.

Nota: Se debe aclarar que la consulta contenida en los documentos no sustituye a la Consulta Previa, Libre, Informada, de buena fe y culturalmente adecuada, la cual se reconoce como un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas.

5. Género. Se reconoce la desigualdad de género y el impacto diferenciado de mujeres y hombres, por lo que se recomienda:

- Promoción de procesos en los que no exista discriminación por género.
- Fomento al acceso de las mujeres a puestos de decisión y remuneración igualitaria para hombres y mujeres en cargos similares.
- Diferenciación positiva hacia las mujeres que se encuentren en situación de vulnerabilidad, riesgo o desigualdad acentuadas.

6. Categorización de los proyectos:

Consiste en la categorización de proyectos según el riesgo que producen, lo cual permite identificar las medidas específicas o la profundidad que requieren para su implementación.

(OIT, 1989); ND1 y ND7 (IFC, 2012); S06 (CAF, 2016); (CNDH, 2016); (Power Africa, 2018); BP 4.10 (Banco Mundial, 2013); Principio 3 (Equitable Origin, 2017); OG-IPP y OP-765 (BID, 2019; BID, 2017)

S09 (CAF, 2016); OP-761 (BID, 2010); (Power Africa, 2018)

(BID, 2017)

7. Quejas y reclamos:

Consiste en propiciar y financiar mecanismos para que los implementadores del proyecto reciban, registren y respondan las quejas y reclamos de los actores sociales, especialmente de la población directamente afectada. Debe incluir:

- El uso del mecanismo será difundido a los actores sociales y será un proceso comprensible para ellos, culturalmente apropiado, de fácil acceso para todas las personas (considerando las desventajas para ciertos segmentos), transparente y sin costo ni represalias para las y los usuarios.
- La respuesta deberá ocurrir a la brevedad, de forma comprensible, accesible, transparente y culturalmente apropiada.
- El mecanismo incluirá el seguimiento a las acciones para resolver la queja y se documentará el proceso y resultados.
- La evaluación de la implementación del mecanismo deberá realizarse por alguien independiente a los implementadores del proyecto.
- La información obtenida deberá usarse para ajustar el proyecto.
- Los mecanismos de quejas deben estar adecuados a los riesgos y los impactos del proyecto.
- El mecanismo no impedirá el acceso a otros recursos administrativos o judiciales.

ND1 y ND4 (IFC, 2012); S01 (CAF, 2016); (BID, 2017)

8. Mecanismos de resolución de conflictos: Propone estos mecanismos con las siguientes características: ➤ Uso preferente de mecanismos locales de resolución de conflictos, respetando las tradiciones y autoridades locales. ➤ Uso de mecanismos que aseguren imparcialidad y eficiencia en la resolución. ➤ Que la población los conozca, comprenda y pueda acceder a ellos sin que esto implique un costo.	S01 (CAF, 2016); Principio 2 (Equitable Origin, 2017)
9. Articulación con responsables de la normatividad en el tema: Consiste en prácticas cuando la participación de los actores sociales es responsabilidad del gobierno local. Se requiere: ➤ Cuando la participación se responsabilidad del gobierno local, habrá colaboración entre el implementador del proyecto con el organismo público responsable. Si la capacidad del gobierno es limitada, el implementador tendrá una función más activa en el proceso participativo. Si el resultado del gobierno es insuficiente, el implementador ejecutará un proceso complementario. ➤ Los resultados de la participación estarán de acuerdo con los estándares internacionales o la normatividad local vigente, cualquiera que tenga un estándar más alto.	ND1 (IFC, 2012)
10. Relación con actores sociales: Más allá de la participación, se recomienda entablar y mantener una relación constructiva con los actores sociales durante la vida útil del proyecto. Esta debe: ➤ Iniciarse en lo más temprano posible. ➤ Estar basada en la indagación previa de las características de los actores que ayude a generar un plan y mecanismos de comunicación y participación que sean ejecutados durante todo el ciclo del proyecto, considerando diferencias por género, edad, grupo étnico u otra característica relevante.	(IFC, 2012); S01 y S06 (CAF, 2016)
11. Crear y fortalecer capacidades en los implementadores del proyecto: Para implementar procesos participativos en los diferentes elementos del proyecto, los implementadores deben asegurarse de: ➤ Contar con profesionales expertos en cada tema necesario. ➤ Destinar los recursos físicos y financieros suficientes para formular y realizar las actividades necesarias. ➤ Diseñar mecanismos participativos en las diferentes etapas del proyecto.	S06 (CAF, 2016)

ANEXO III:

ESQUEMAS Y MODELOS DE PARTICIPACIÓN

Escalera de la participación de Sherry Arnstein

El primer modelo que describiremos es el de Sherry Arnstein debido a su capacidad de sintetizar los distintos niveles de participación y su popularidad. Para Arnstein, la participación ciudadana es otra manera de llamarle al poder ciudadano; es una manera de que los ciudadanos que se encuentran excluidos de los procesos de toma de decisión tengan capacidad de formar parte de la vida pública y de compartir los beneficios de la sociedad. De igual manera, se habla de dos tipos de participación, una que toma la forma de ritual o simulación y la otra que significa un verdadero poder de involucrarse en los temas públicos.

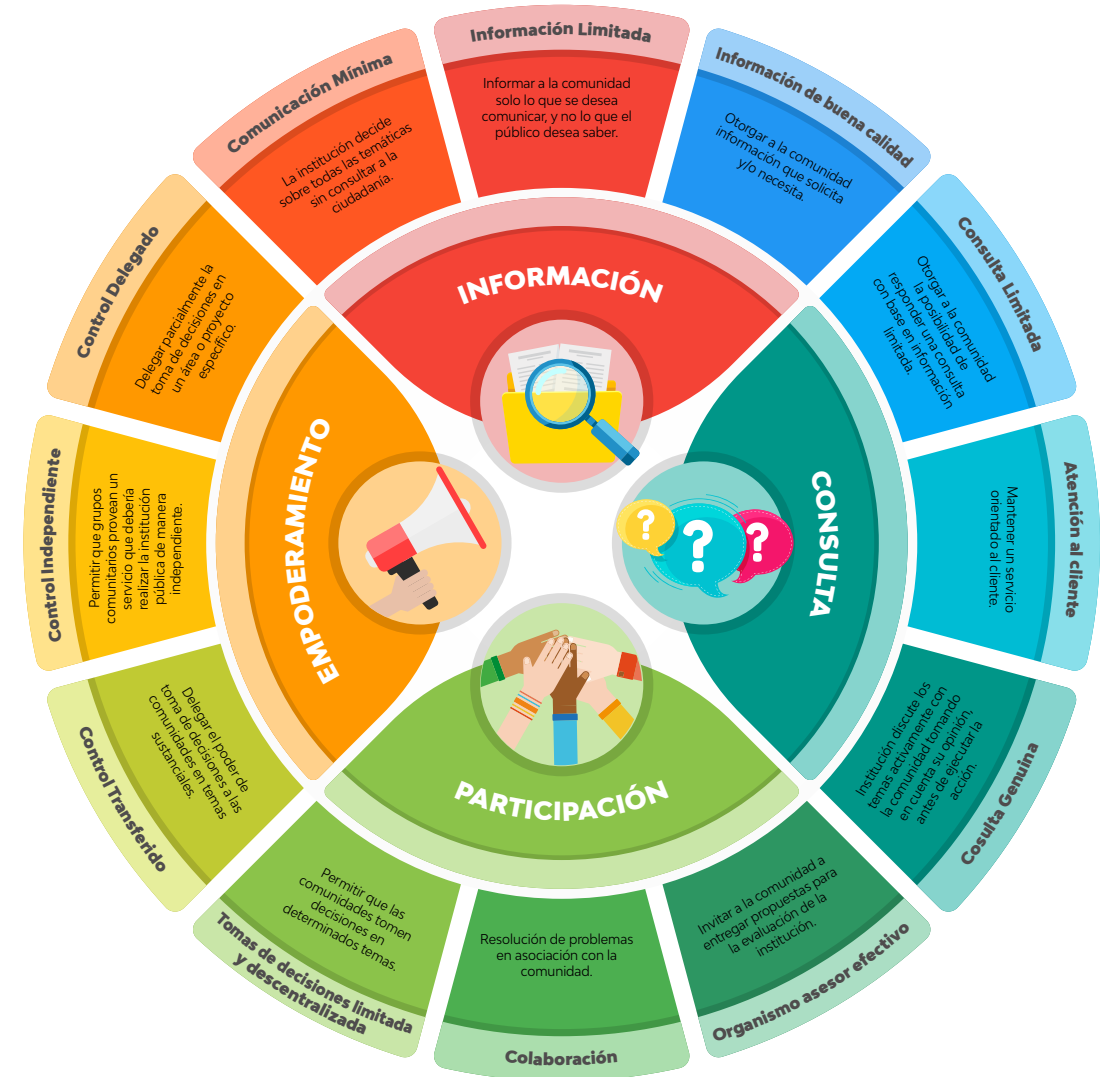
Para exponer su idea de participación, Arnstein ideó la metáfora de una escalera con ocho peldaños que van desde formas de no-participación, como la manipulación o la terapia; hasta el poder ciudadano, como el control ciudadano o la delegación de poder (Arnstein, 1969). A continuación, se presenta una versión horizontal de la escalera de Arnstein:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Escalera de la participación en Arnstein, 1969.

Rueda de la participación de Scott Davidson

Otro modelo que describe niveles de participación es la Rueda de la Participación de Scott Davidson. Dicho modelo integra un enfoque participativo al acercamiento y a la comunicación durante los procesos de planeación y desarrollo en el territorio. La Rueda clasifica los distintos niveles de involucramiento comunitario en cuatro temas principales: información, consulta, participación y empoderamiento. Cada uno de ellos cuenta con tres niveles: de la forma de involucramiento más limitada hasta la más activa (Andreas, 2012). A continuación, se presenta una adaptación de la rueda de la participación de Davidson:



Espectro de participación pública de la asociación internacional para la participación pública (IAP2)

Este espectro de participación se diseñó para mostrar los diferentes niveles de participación pública posibles de acuerdo con la disponibilidad de recursos y tiempos, los objetivos y el nivel de importancia de la decisión. Esta perspectiva remarca que todos los tipos de participación son legítimos y genuinos siempre y cuando se realicen en el momento y espacio adecuados. De igual manera, el modelo incluye como ejemplo la promesa que se hace al público en cada uno de los niveles de participación.

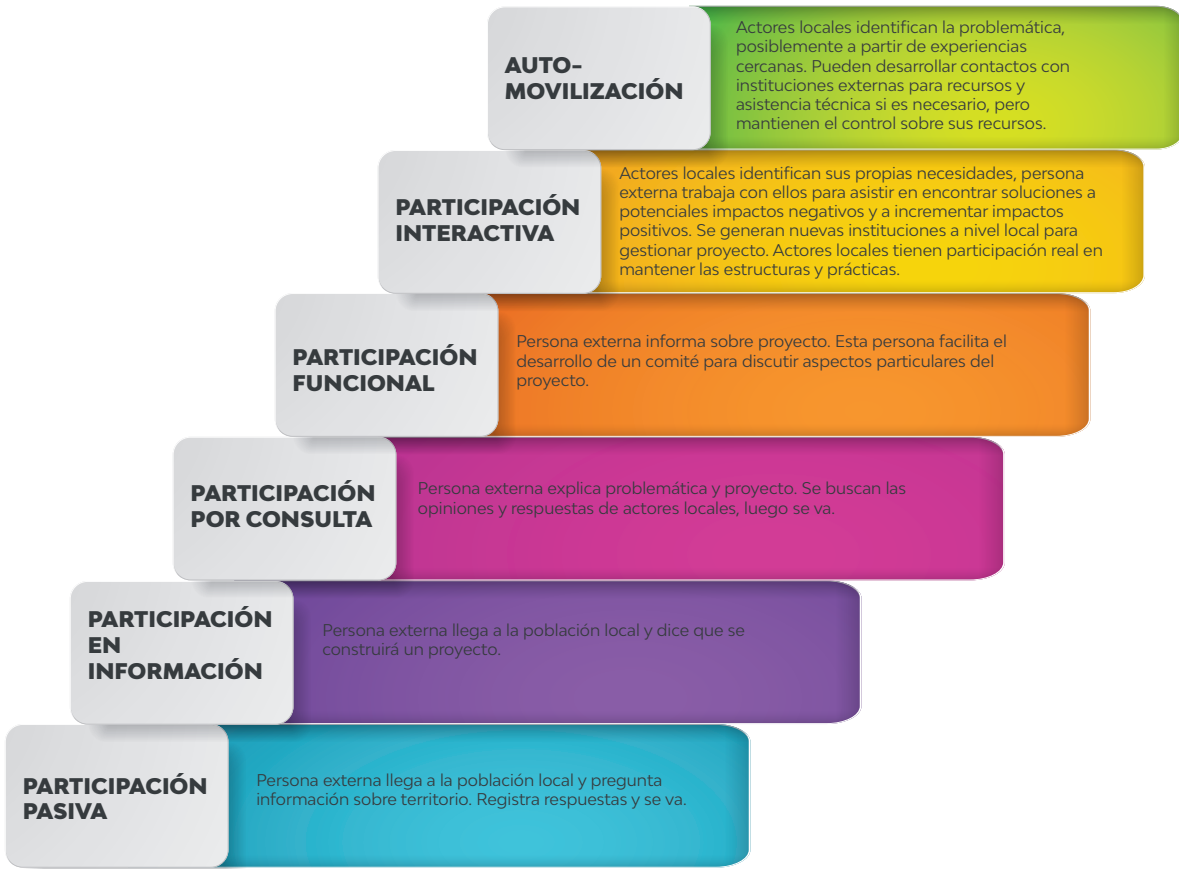
El espectro va desde el proveer información al público hasta el empoderamiento. Con cada nivel, aumenta el grado de influencia que tienen las personas sobre la decisión. A continuación, se muestra una adaptación del espectro de participación pública:



Escalera de la participación en proyectos

Ross Hughes elaboró una escalera de participación para definir los diferentes enfoques que existen al momento de realizar un proceso participativo durante la elaboración de una Evaluación de Impacto Ambiental (Hughes, 1998). Su escalera describe la participación de acuerdo con la interacción entre actores y el nivel de influencia que tienen sobre las decisiones.

La escalera inicia con una participación pasiva, donde el acercamiento viene del exterior a informar sobre un nuevo proyecto. En el último nivel, la auto-movilización, la iniciativa participativa viene desde los actores locales y se mantiene el control de los recursos. En la siguiente tabla se muestran los tipos de participación y la descripción de la escalera elaborada por Ross Hughes.



Fuente: Elaboración propia a partir de Hughes, 1998.

ANEXO IV:

CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA CONSULTA, LIBRE, PREVIA E INFORMADA

El marco jurídico internacional del derecho a la consulta está constituido principalmente por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos normativos internacionales cuyo contenido ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la resolución de casos como el de *Saramaka vs. Surinam* (28 de noviembre 2007); *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (agosto de 2001) y *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (junio de 2012). A través de estas resoluciones se establecen los estándares mínimos que deben cumplir los Estados en materia de consulta, así como las materias o casos que son objeto de consulta y/o consentimiento.

El principal instrumento en México en el tema es el Convenio 169 de la OIT, debido a su carácter vinculante, obligatorio y con posibilidad de sanción para el Estado en caso de incumplimiento. Es un instrumento internacional cuya exigibilidad es más clara desde la reforma constitucional en Derechos Humanos realizada al artículo 1° en el año 2011, y la subsecuente jurisprudencia. Esta reforma establece que todas las autoridades en el ámbito de su competencia están obligadas a velar por los Derechos Humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que México sea parte, buscando en todo momento la interpretación más favorable del derecho humano de que se trate (principio pro-persona). Igualmente, la interpretación jurisprudencial del artículo 1° constitucional establece la vinculación de los jueces a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ésta sea más favorable para la persona, aun cuando el Estado Mexicano no haya sido parte de la controversia de la que se derive (SCJN, 2014).

Requisitos de la consulta

Tanto la consulta como el consentimiento deben cumplir con estándares designados por este marco jurídico para que sea considerada legal. La consulta debe cumplir con los siguientes requisitos:

La consulta debe de ser libre: Como lo expresa el relator especial de la ONU, los procedimientos de consulta, para que puedan servir como auténticas vías de diálogo y negociación, deben tratar de resolver los desequilibrios de poder existentes, estableciendo mecanismos que garanticen a los pueblos indígenas el intercambio de información y una capacidad de negociación adecuada. En el desempeño de una auténtica función de protección, los Estados deben facilitar los mecanismos de este tipo, lo que puede requerir la intervención de asesores externos o de representantes estatales que no participen directamente en el proyecto.

En el cumplimiento de su responsabilidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas, el Estado debe garantizar que las empresas privadas que presenten proyectos de extracción deberán, por su parte, someterse a los procesos de decisión de las comunidades indígenas sin tratar de manipular el proceso de consulta o influir en él. Solo si se cumplen estas condiciones puede un acuerdo con los pueblos indígenas considerarse el resultado de consultas genuinamente libres y fundamentadas (Anaya, 2012).

Que la consulta sea libre implica también que los pueblos puedan tomar decisiones sin estar coaccionados por la obtención de beneficios como la construcción de escuelas y caminos, o el reparto de despensas u otros apoyos materiales pues puede significar la compra de voluntades.

La consulta debe ser informada: Un procedimiento de consentimiento informado requiere, como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso, y que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva.

Algunos de los elementos más importantes del derecho a la información exigen que esta sea:

- **Oportuna:** durante las etapas de diseño, ejecución y evaluación de planes, proyectos o medidas que puedan afectar los territorios tradicionales de las persona o pueblos.
- **Accesible:** presentada en un lenguaje claro, sencillo y comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados. Lo cual incluye la traducción al idioma o lengua propio de las personas, pueblos o colectivos involucrados, a fin de que sea plenamente comprensible para ellos. Sin que esto signifique que la accesibilidad se reduzca al elemento lingüístico. Hay muchos otros elementos que deben considerarse dependiendo del sujeto de consulta, tales como la comunicación verbal y no escrita.
- **Suficiente:** debe proporcionarse toda la información relativa al proyecto, plan o medida que se pretende realizar. Esta información debe contener, al menos: la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance; la razón u objeto; la duración; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos y ventajas que pueda representar el proyecto para el pueblo o comunidad involucrada, incluida una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución⁹ el personal que probablemente intervenga; y los procedimientos que puede entrañar el proyecto (SCJN, 2014; ONU, 1992).

El Art. 7.3 del Convenio 169 de la OIT, señala la obligación del Estado de efectuar estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. La realización de tales estudios constituye una de las salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas

9 Principio Número 15 de la Declaración de Río de 1992: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo. Además, la Corte determinó que los Estudios de Impacto Ambiental "sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. Su meta no es únicamente tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también asegurar que los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, con conocimiento y de forma voluntaria" (CIDH, 2012).

La consulta debe ser culturalmente adecuada: El artículo 6 del Convenio 169, estipula que la consulta debe desarrollarse a través de "procedimientos apropiados" y mediante sus "instituciones representativas". No hay un único modelo de procedimiento apropiado, estos procedimientos deberán tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos (OIT-CEACR, 2011).

La importancia de respetar las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas en el desarrollo de las consultas ha sido reconocida y desarrollada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), en sus observaciones individuales a Colombia en el 2004 y a México en el 2005. En la primera observación, la CEACR afirmó que la consulta, para que realmente permita la participación, debe adaptarse a los modelos culturales y sociales de los pueblos (OIT-CEACR, 2004).

En el caso de México, la CEACR recomendó al Estado que determinara "un mecanismo de consulta adecuado, teniendo en cuenta al determinar los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas" (OIT-CEACR, 2005). Por su parte, la Corte Interamericana también ha sostenido que los procedimientos de consulta deben ser culturalmente apropiados y según las "costumbres y tradiciones" de las comunidades consultadas. Asimismo, las consultas deben "tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones" (CIDH, 2007).

La Relatoría de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas ha señalado que, "a la luz de criterios mínimos de representatividad, podría señalarse que éstos: i) dependen contextualmente del alcance de las medidas a ser

consultadas; ii) deben atenerse a criterios sistemáticos y preestablecidos; iii) debe incluir distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos; y iv) conforme a los principios de proporcionalidad y no discriminación, deben responder a una pluralidad de perspectivas identitarias, geográficas y de género” (Anaya, 2009).

La consulta debe ser previa: Se debe consultar a los pueblos en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso, y siempre de conformidad con su propio esquema y procedimiento de toma de decisiones. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado (CIDH, 2007).

Este carácter previo de la consulta impacta en el sentido de las decisiones de las comunidades indígenas sobre las acciones o proyectos. La violación a este principio merma la libertad de decisión de los sujetos de consulta cuya decisión se ve determinada por la premura y falta de tiempo para opinar y decidir. El que las obras inicien sin el aval de las comunidades y a posteriori se les pida su opinión, las desmoraliza y elimina de su imaginario su capacidad de influencia.

La consulta debe ser de buena fe: La referencia a esta norma jurídica no es una cuestión moral sino jurídica, lo que implica que las partes estén dispuestas a respetar el derecho, que no actúen por simulación o con dolo y sean fieles a los compromisos que se contraigan, renunciando a la pretensión de acrecentarlos o disminuirlos (Bárcenas, 2013).

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta consiste, según el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los pueblos indígenas, en un diálogo de **buena fe**, libre de presiones o manipulaciones, por el cual las partes intentan y cooperan para llegar a una decisión consensuada (Anaya, 2011).

La consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación [...] que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las par-

tes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas” (CIDH, 2012).

En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas el establecimiento de un clima de confianza mutua. La buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Adicionalmente, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades, artimañas todas que son contrarias a los estándares internacionales.

**LINEAMIENTOS
PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS
DE ENERGÍA RENOVABLE PARTICIPATIVOS,
INCLUYENTES Y TRANSPARENTES**

Mayo de 2020, Primera edición.

El punto de partida de este documento se basa en la necesidad de una urgente transición energética justa que contemple el desarrollo de las energías renovables a través de un enfoque integrador de la dimensión técnica y social que reduzca las asimetrías de poder entre grupos y sectores, genere valor para todas las partes y garantice espacios de participación y representación en la planeación y gobernanza del sector energético.

En ese sentido, el objetivo de este documento es proponer una serie de lineamientos a considerar para la planeación y desarrollo participativo e inclusivo de las energías renovables solar fotovoltaica y eólica de diversas escalas en México, con base en mejores prácticas y recomendaciones nacionales e internacionales. Se busca incentivar procesos más participativos e inclusivos durante la planeación general y gobernanza de este sector.

Proyecto Comunidades y Energía Renovable

<https://proyectocer.org/>

Con el apoyo financiero de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Un proyecto por:



CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA

En alianza con:



Especialidad y
Maestría en
política y gestión
energética y
medioambiental

