

Documento elaborado  
por el Centro de  
Colaboración Cívica para  
el proyecto Comunidades  
y Energía Renovable  
(CER)

# Mapa de percepciones: sobre el desarrollo de la energía eólica y fotovoltaica en el estado de Yucatán

Septiembre 2018



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



INICIATIVA CLIMÁTICA DE MÉXICO



CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA



FLACSO



*Este reporte 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 reporte 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.*

## Tabla de contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
Objetivo .....	8
Metodología .....	9
Estructura .....	10
Contexto: el desarrollo de las energías renovables en Yucatán .....	11
<b>PREOCUPACIONES GENERALES SOBRE EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE</b> .....	<b>13</b>
<b>RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE ENERGÍA RENOVABLE</b> .....	<b>23</b>
<b>RETOS Y OPORTUNIDADES SOBRE CONSULTA INDÍGENA, EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL Y BENEFICIOS SOCIALES COMPARTIDOS</b> .....	<b>29</b>
Preocupaciones en torno a la Consulta Previa, Libre e Informada .....	30
Recomendaciones sobre la Consulta Previa, Libre e Informada.....	33
Preocupaciones sobre la Evaluación de Impacto Social (EVIS).....	39
Recomendaciones sobre Evaluación de Impacto Social (EVIS) .....	40
Preocupaciones en torno a los Beneficios Sociales Compartidos (BSC) .....	43
Recomendaciones sobre los Beneficios Sociales Compartidos (BSC) .....	45
<b>FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS SECTORES</b> .....	<b>47</b>
<i>Academia</i> .....	47
<i>Gobierno</i> .....	48
<i>Sector privado</i> .....	49
<i>Comunidades</i> .....	49
<i>Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)</i> .....	50
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>52</b>
<b>ANEXO I. LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS</b> .....	<b>I</b>
<b>ANEXO II. GUÍA DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>III</b>
<b>ANEXO III. GUÍA DE RELATORÍA DE LAS MESAS DE REFLEXIÓN SOBRE EL MAPA DE PERCEPCIONES: SOBRE EL DESARROLLO DE LA ENERGÍA EÓLICA Y FOTOVOLTAICA EN EL ESTADO DE YUCATÁN</b> .....	<b>V</b>
Introducción .....	VI
Mesa 1. ¿Qué hallazgos de este documento me sorprenden y por qué? .....	VI
Mesa 2. ¿Qué otros aspectos/desafíos de la transición energética del estado de Yucatán no están considerados en este diagnóstico?.....	VIII
Mesa 3. ¿Qué elementos o características debería contemplar una transición energética justa en el estado de Yucatán? .....	X



## Índice de Cuadros

<i>Cuadro 1. Distribución de personas entrevistadas</i> .....	9
Cuadro 2. Impactos ambientales percibidos .....	19
Cuadro 3. Impactos percibidos: dimensión económica, social y ambiental .....	22
Cuadro 4. Resumen de retos y recomendaciones sobre Consulta Indígena desde distintos sectores .....	38
Cuadro 5. Resumen de retos y recomendaciones sobre la Evaluación de Impacto Social desde distintos ....	43
Cuadro 6. Propuestas sobre Beneficios Sociales Compartidos justos .....	47
Cuadro 7. Fortalecimiento de capacidades .....	51

## Resumen ejecutivo

El desarrollo de energías renovables en el país ha tenido un fuerte impulso en los últimos años, enfrentándose a una realidad compleja con dinámicas sociales y políticas que han abierto discusiones entre los esquemas de desarrollo y los intereses de todos los sectores.

En este contexto, Yucatán fue el destino de nueve grandes proyectos de energía renovable, los cuales se asignaron durante 2015 y 2016 en las primera y segunda subastas a largo plazo<sup>1</sup> de la Reforma Energética. Esta situación ha implicado un proceso de adaptación y de arduas discusiones sobre el desarrollo territorial, los procesos de toma de decisión y los derechos comunitarios.

El Centro de Colaboración Cívica (CCC)<sup>2</sup> ha elaborado este documento en el marco del proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER), que se desarrolla en conjunto con la Iniciativa Climática México (ICM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). El objetivo del diagnóstico es identificar las principales percepciones de actores clave de todos los sectores<sup>3</sup> en torno al desarrollo de proyectos de Energía Renovable, con énfasis en los mecanismos de participación, inclusión y transparencia.

Para dicho fin, entre marzo y junio de 2018 se llevaron a cabo 40 entrevistas y un grupo focal con actores clave en Yucatán y en la Ciudad de México. Los temas abordados durante las entrevistas y a partir de los

cuales se organiza el presente documento son los siguientes:

- Estado general del desarrollo de proyectos de energía renovable en la entidad.
- Evaluación de Impacto Social (EVIS).
- Consulta Indígena.
- Beneficios Sociales Compartidos.
- Fortalecimiento de capacidades.

Cada una de estas categorías se dividen en preocupaciones y recomendaciones, tomando en cuenta la diversidad de visiones entre los sectores y actores; a continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos. Es importante destacar que esta síntesis describe las preocupaciones y recomendaciones expresadas desde las perspectivas de los distintos sectores entrevistados, y no pretenden ser definitivos.

### Preocupaciones generales sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable

#### Preocupaciones en torno a la participación y los procesos de toma de decisiones

Se percibe una falta de participación efectiva de las comunidades en la planeación de los proyectos que se instalan en sus territorios, así como exclusión de los procesos de toma de decisión. A lo anterior, se añade la ausencia de metodologías adecuadas de acercamiento a las comunidades, producto de una falta de sensibilización en todos los sectores sobre la importancia y valor de estos procesos. Entre las preocupaciones, resalta la escasa participación de mujeres en los procesos de toma de decisión, producto de metodologías no inclusivas, así como del

<sup>1</sup> CENACE. 2015 y 2016. Fallo de la subasta y asignación de contratos subasta de largo plazo: <http://cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/SubastasLP.aspx>

<sup>2</sup> Socios México / Centro de Colaboración Cívica A.C., organización de la sociedad civil apartidista, sin fines de lucro. Sitio web: <http://colaboracioncivica.org>

<sup>3</sup> Academia, comunidad, gobierno, OSC / organismos internacionales y sector privado.



contexto sociocultural y de la propiedad de la tierra principalmente en manos de hombres.

### Preocupaciones en torno a la información

Existe un sentimiento generalizado de falta de información y transparencia, así como de manipulación de la información alrededor del desarrollo de los grandes proyectos de energía. Esto ha generado ambientes de desconfianza entre las y los actores de los diferentes sectores.

Algunos de los elementos mencionados al respecto fueron prácticas empresariales de acercamiento que no son sensibles a las prácticas culturales y dinámicas locales, difusión de información en un círculo pequeño de personas y en un lenguaje altamente técnico, así como una falta de estudios independientes con rigor académico sobre los impactos de los proyectos.

### Incremento de conflictividad y polarización

La mayoría de las personas entrevistadas perciben un incremento de tensiones en la entidad a partir de la llegada de los grandes proyectos de desarrollo, incluidos el desarrollo inmobiliario, las granjas porcícolas y algunos proyectos de energía renovable.

Algunos de los elementos que se identifican son problemas derivados de la compra y venta de tierras, definición del uso del suelo, y las prácticas de acercamiento de las empresas y del gobierno a las comunidades.

Existe una preocupación entre todos los sectores del riesgo que implica la incorporación de agendas particulares de actores externos a las comunidades.

### Preocupaciones en torno al ordenamiento y desarrollo territorial

El ordenamiento territorial actual se percibe como inadecuado para hacer frente a la llegada de estos proyectos. Entre las percepciones que surgieron se encuentra una falta de coordinación entre niveles y

dependencias de gobierno, y una planeación territorial desfasada de las necesidades de la región.

### Impactos ambientales y escala de los proyectos

No hay un consenso sobre los impactos ambientales de los grandes proyectos de energía renovable en la entidad; sin embargo, la mayoría de los sectores coincide en que es necesaria la elaboración de estudios científicos, independientes y rigurosos que demuestren los impactos ambientales reales.

### Retos institucionales

Las personas entrevistadas identificaron como principal reto institucional la corrupción que permea todos los sectores.

Otra preocupación es la herencia de prácticas asistencialistas y paternalistas de la política pública, las cuales han impedido que se garantice el fortalecimiento de capacidades.

Las principales preocupaciones durante el periodo electoral fueron la politización de los procesos de desarrollo de energía renovable, y la falta de continuidad y seguimiento a los procesos en marcha.

### Recomendaciones generales sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable

#### Mejorar la participación: empoderar, informar e incluir

Se propone que se construyan metodologías propias para cada realidad, así como el empoderamiento de las comunidades en los procesos. De igual manera, se hace énfasis en la necesidad de generar respeto entre las distintas cosmovisiones de desarrollo, así como ser sensibles a la diversidad y trabajar con un enfoque de género.

#### Fomento de estándares y salvaguardas

Se recomienda que los procesos de desarrollo de energía cumplan con estándares internacionales de buenas prácticas. Entre las propuestas se habla de

crear un estándar socio ambiental nacional que sirva de marco de referencia.

### Propuestas sobre el desarrollo territorial y uso de suelo

Un hallazgo importante del proceso de entrevistas fue la importancia que cada actor otorga al desarrollo territorial, entendido desde su propia cosmovisión, y la necesidad de integrar elementos participativos en su planeación.

Algunas recomendaciones fueron: determinar los impactos acumulados a partir de evaluaciones ambientales estratégicas; elaborar un mapeo de riesgos socio ambientales; definir precios máximos y mínimos de compra/venta de la tierra; y establecer un observatorio interdisciplinario y multi-actor sobre el desarrollo regional.

### Coordinación intergubernamental y rol del Estado

Para hacer frente a algunos retos institucionales, se recomendó la armonización de normas federales, estatales y municipales para evitar contradicciones.

Además, se recomendó una efectiva coordinación entre las dependencias y niveles de gobierno involucrados en los procesos de desarrollo de energías renovables.

### Recomendaciones durante el periodo electoral

Se recomendó evitar la politización del tema con fines electorales y que las campañas tomaran el desarrollo de las energías renovables desde un punto de vista neutral.

### Retos y oportunidades sobre Consulta Indígena

Uno de los retos mencionados fue la dificultad para establecer una definición clara del sujeto de consulta. Para ello, se recomienda remitirse al concepto de autoadscripción plasmado en la legislación mexicana o que

el estado de Yucatán elabore un catálogo propio de comunidades indígenas<sup>4</sup>.

Otro reto que destacó es la definición del momento que se debe considerar como previo; para ello, se sugiere desde la perspectiva de diferentes sectores que sea antes de:

1. Dar una autorización a nivel Federal.
2. El otorgamiento municipal de licencias de uso de suelo.
3. La venta, renta o firma de contratos.
4. La construcción.
5. Las negociaciones.
6. Las subastas, concesiones o permisos.

Además, se habló de los procesos de consulta como carentes de información culturalmente adecuada. Como oportunidad, se consideró construir un diálogo intercultural entre las partes involucradas, y adaptar la información al idioma y usos y costumbres de las comunidades consultadas.

En términos de participación, se sugirió aumentar la de los gobiernos locales, así como generar metodologías que integren a todos los sectores en los procesos de consulta, especialmente a mujeres, personas adultas mayores, niñas y niños, y personas con discapacidad.

Ya que existe la preocupación de procesos que puedan desatar episodios de violencia, desde algunos sectores se sugiere que se integre una figura de un tercero imparcial para mediar y llevar a cabo todo el proceso de consulta.

Algunos actores consideran que no existen capacidades institucionales suficientes de las dependencias encargadas de dirigir los procesos, por lo cual se recomienda incrementar el presupuesto de

las dependencias responsables de la elaboración de los procesos de consulta, así como fortalecer las capacidades de las dependencias y personas involucradas.

Sobre la necesidad de una Ley General de Consulta, existen varias posturas entre las personas entrevistadas. Una perspectiva considera necesaria la institucionalización del proceso; sin embargo, otra propone el fortalecimiento de la autonomía, y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas fuera de ese marco legal.

### **Retos y oportunidades sobre las Evaluaciones de Impacto Social (Evis)**

En cuanto a la Evaluación de Impacto Social, se identificaron diversos retos, en particular la carencia de procesos de participación incluyentes y la ausencia de un trabajo de campo por parte de las empresas. Entre las recomendaciones mencionadas se habla de ajustar las metodologías a las realidades locales e integrar a todos los sectores durante los procesos participativos, haciendo particular énfasis en la inclusión de las mujeres. Igualmente, se recomienda que las Evis se basen en la información recabada a partir de trabajo de campo.

Otro reto identificado es la falta de difusión de información culturalmente adecuada hacia las comunidades. Como propuesta, se propone establecer mecanismos de transferencia de información durante todas las etapas de elaboración de la Evis y la difusión oportuna de impactos probables de los proyectos.

Algunos actores identificaron una falta de ética en la elaboración de las Evis, por lo que sugieren una mayor

embargo, algunos actores han propuesto crear uno específico para la Península de Yucatán.

---

<sup>4</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ya cuenta con un catálogo elaborado disponible en <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>; sin

preparación académica y sensibilización del personal que las lleva a cabo.

Se identificó como reto el carácter confidencial y la falta de transparencia de las EvIS. Algunos actores propusieron hacer públicos los documentos y establecer un mecanismo de consulta pública.

Frente a los retos institucionales mencionados, se habló de incrementar el presupuesto de las dependencias responsables de la revisión de la EvIS y fortalecer sus capacidades. Asimismo, frente al reto que representa el escaso seguimiento de los acuerdos planteados en las EvIS, se propone hacerlas vinculantes.

Finalmente, algunos actores hablan de establecer certificaciones mínimas para quien elabora las EvIS a través de órganos acreditadores, así como promover un estándar en México con base en las mejores prácticas internacionales. Otra propuesta es establecer un pago de derechos para realizarlas.

### **Retos y oportunidades sobre Beneficios Sociales Compartidos**

Existe una discusión sobre la definición conceptual de los Beneficios Sociales Compartidos (BSC), producto de su indefinición legal, lo cual provoca que no haya claridad sobre lo que debe ser considerado o no un Beneficio Social Compartido justo.

De aquí se desprenden dos opiniones:

- (1) Los BSC son equivalentes a las contraprestaciones y al Plan de Gestión Social de la EvIS
- (2) Los BSC deben pensarse fuera de este marco, ya que el Plan de Gestión Social es para mitigar impactos negativos y la contraprestación una obligación reducida a la relación propietarios-empresa.

Entre las principales propuestas de los diferentes sectores se encuentran:

- Que la comunidad y el municipio obtenga un ingreso por Megawatt generado.
- Elaborar programas que promuevan un desarrollo integral de la comunidad.
- Desarrollo de proyectos productivos.
- Participación de las comunidades en las utilidades generadas por las empresas.
- Que las comunidades sean inversionistas.

### Propuestas de fortalecimiento de capacidades

Por último, cada sector entrevistado hizo recomendaciones para fortalecer las capacidades en torno al desarrollo de proyectos de energía renovable. Las principales sugerencias para los diversos sectores fueron las siguientes:

#### *Academia:*

- Vincularse a procesos de forma imparcial.
- Funcionar como puente de información entre los sectores.
- Fortalecer el contacto entre la academia y la comunidad.

#### *Gobierno:*

- Fortalecer procesos colaborativos y participativos.
- Incrementar conocimientos sobre derechos humanos, y marco legal internacional y nacional.
- Mejorar la coordinación de la gestión y planeación del territorio.

#### *Sector privado:*

- Incrementar conocimientos sobre derechos humanos y estándares internacionales.
- Mayor acercamiento y sensibilidad a las comunidades.

### *Organizaciones de la Sociedad Civil:*

- Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.
- Mejorar capacidades de acompañamiento e imparcialidad.
- Fortalecer conocimientos de herramientas socio-legales para la negociación.

### *Comunidad:*

- Empoderamiento para la toma de decisiones y gestión del territorio.
- Capacitación en torno a temas de cambio climático y derechos humanos.

El estado de Yucatán se encuentra en una coyuntura en la cual los diferentes sectores pueden coincidir y dirigir esfuerzos comunes para encaminar el desarrollo de energías renovables hacia procesos participativos que definan nuevas maneras de construir el territorio. El presente documento representa uno de los muchos esfuerzos para contribuir a la construcción colectiva de un entendimiento común frente a este contexto.

## INTRODUCCIÓN

### Objetivo

El presente documento se elaboró en el marco del proyecto **Comunidades y Energía Renovable (CER)**<sup>5</sup>, liderado por el consorcio integrado por la Iniciativa Climática de México (ICM), el Centro de Colaboración Cívica (CCC), y 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).

Sus resultados forman parte del Componente 1<sup>6</sup> del proyecto y su objetivo es identificar las principales percepciones de actores clave representantes de los sectores gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil, iniciativa privada, comunidad y academia, en torno al desarrollo de proyectos de energía renovable en el estado de Yucatán, con énfasis en los mecanismos de participación, buenas/malas prácticas, preocupaciones y recomendaciones.

Con esta información se construye de manera intersectorial un mapeo de percepciones de los distintos actores para construir una visión más integral de la realidad que vive el estado de Yucatán, a partir de la diversidad de voces involucradas en la temática.

### Aclaración

Este documento fue realizado de forma autónoma por el CCC, organización de la sociedad civil cuya misión es fomentar una cultura y capacidades de diálogo, colaboración y abordaje pacífico de conflictos en México, así como habilitar procesos de cambio social que –por la vía del diálogo plural– promuevan el fortalecimiento democrático, el desarrollo sustentable y el estado de derecho. Sin excepción, el CCC se apega al código de ética de la Asociación para la Resolución de Conflictos (ACR, por sus siglas en inglés), el cual establece que *“El facilitador debe mantener imparcialidad hacia todas las partes. La imparcialidad significa estar libre de favoritismos o sesgos, sea por escrito o por acciones, además de un compromiso para servir a todas las partes por encima de cualquier parte en particular, incluso el contratante”* (Association for Conflict Resolution, 1986).

En este sentido, el CCC no promueve una agenda particular respecto a las energías renovables en el estado de Yucatán, ni tiene interés alguno en este tema más allá de la generación de un insumo participativo para la

---

<sup>5</sup> 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.”

<sup>6</sup> Objetivo del Componente 1: “Al final del proyecto, los actores implementan y están conscientes sobre buenas prácticas y modelos para el desarrollo participativo de proyectos de energía renovable, los cuales mitigan los impactos negativos, reducen la pobreza energética y mejoran los beneficios sociales.”

creación de políticas y programas orientados a una transición energética justa<sup>7</sup> y el desarrollo sustentable, conforme a lo que las y los actores involucrados en el tema así decidan según sus necesidades y propuestas.

## Metodología

Considerando las limitantes de tiempo y recursos, el tamaño del universo total de personas ligadas al desarrollo de proyectos de energía renovable en la entidad así como la disposición de las y los actores para participar, se llevaron a cabo dos rondas de entrevistas presenciales y telefónicas en el estado de Yucatán y en la Ciudad de México de marzo a junio de 2018 con las y los actores clave relacionados con la temática de proyectos de energía renovable.

En total se recopilaron las percepciones de 40 personas de los diferentes sectores a partir de entrevistas semi-estructuradas y un grupo focal con mujeres y hombres de una comunidad impactada por el desarrollo de un proyecto fotovoltaico (ver anexo I).

El presente documento sistematiza la información obtenida a partir de estas entrevistas presenciales y virtuales. La herramienta utilizada para la recopilación de percepciones fue un cuestionario semi-estructurado diseñado acorde a los objetivos del proyecto. Dicha herramienta funcionó como guía durante todo el proceso (ver anexo II).

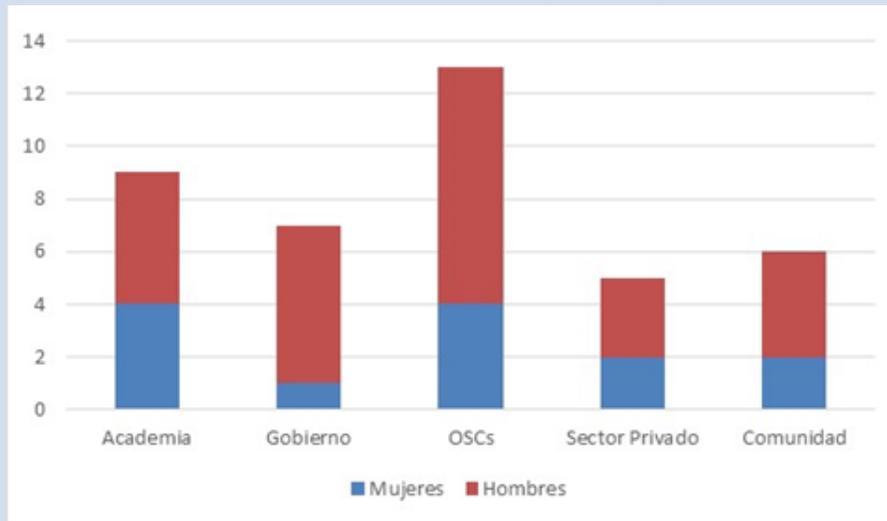
En la tabla y cuadro 1 se puede apreciar la distribución total de las personas entrevistadas.

**Cuadro 1. Distribución de personas entrevistadas**

Sector	Entrevistas / Grupo focal	Mujeres	Hombres
Academia	9	4	5
Gobierno	7	1	6
OSC / Organismos internacionales	13	4	9
Sector privado	5	2	3
Comunidad	6	2	4
<b>Totales</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>27</b>

<sup>7</sup> De acuerdo con el consorcio, esta transición energética justa implica: a) la justa distribución de costos y beneficios de transitar de un sistema energético a otro; b) la compensación de aquellos sectores afectados por la transición; c) atender las desigualdades sociales generadas a partir del régimen previo; d) garantizar la planeación social del sector energético a través de espacios de participación y representación efectiva; e) atender las necesidades energéticas sin comprometer las necesidades del futuro.

**Tabla 1. Personas entrevistadas por sexo y sector**



Otro elemento considerado en el presente documento consistió en un ejercicio de revisión documental sobre el contexto en el que se desarrolla la energía renovable (eólica y fotovoltaica), así como del marco jurídico del estado de Yucatán respecto a energía y participación; empero, este documento no constituye en forma alguna un análisis técnico exhaustivo del tema. Cualquier error u omisión en la información es responsabilidad exclusiva del Centro de Colaboración Cívica.

## Estructura

Para una fácil lectura, cada temática se divide en dos categorías:

- (1) **Preocupaciones:** sintetizan aquellos elementos que los actores consideran como inquietudes o pendientes.
- (2) **Recomendaciones:** resumen las propuestas de mejora.

A partir de los resultados de las entrevistas y con base en el objetivo del proyecto, cada sección se subdivide en diversos temas. Primero, se desglosan las preocupaciones y recomendaciones en torno al desarrollo de los proyectos de energía renovable en el estado de Yucatán; con ello se sienta una base para el entendimiento general de la temática. Posteriormente, se abordan las preocupaciones y recomendaciones específicas en torno a la participación y acceso a toma de decisiones en instrumentos específicos, en particular la **Evaluación de Impacto Social**, la **Consulta Indígena** y los **Beneficios Sociales Compartidos**.

Finalmente, la última sección trata el tema del **fortalecimiento de capacidades**, donde se sugieren elementos para fortalecer para cada sector a partir de las recomendaciones de las personas entrevistadas.

## Contexto: el desarrollo de las energías renovables en Yucatán

Tanto a nivel nacional como estatal, se ha generado un debate sobre la necesidad de incrementar las energías renovables en la matriz energética del país, con el objetivo de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Si bien se destacan los beneficios ambientales de los proyectos de energías renovables, se considera que existen aspectos de índole social que no pueden soslayarse y que requieren de un análisis crítico y profundo desde diversas perspectivas sobre las responsabilidades diferenciadas entre los sectores en los procesos de generación de la energía limpia.

En los últimos años, han llegado grandes proyectos de desarrollo a Yucatán, tales como granjas porcícolas, desarrollos inmobiliarios, carreteras, industria ligera, y proyectos de energía eólica y solar fotovoltaica. Múltiples razones han guiado el flujo de capitales de energías renovables hacia esta entidad federativa, entre ellas un alto potencial de viento e irradiación solar, y un déficit de producción de energía dentro de la península. Como resultado, Yucatán es uno de los estados que ha recibido más proyectos a partir de las subastas<sup>8</sup> emitidas por el Gobierno Federal a raíz de la Reforma Energética en México, sumando un total de nueve proyectos, cuatro de generación eólica y cinco fotovoltaicos<sup>9</sup>. Un ejemplo que resalta es la licitación para la construcción de la central fotovoltaica más grande de América Latina con una extensión de más de 700 hectáreas en la región de Muna al centro-sur del estado de Yucatán.

Ante la llegada de inversiones millonarias, el estado ha construido una red de instituciones vinculadas al sector energético para hacer frente a los nuevos retos que estos grandes proyectos de desarrollo implican. Entre estas instituciones destaca la Junta de Electrificación del Estado de Yucatán (JEDEY), creada en 2005 como un organismo técnico de vinculación intersecretarial de dependencias relacionadas al desarrollo de los proyectos de energía.

En este contexto, existen múltiples situaciones que han llevado a preocupaciones de todos los sectores sobre la manera en que se han desarrollado los proyectos de energía renovable y cómo han llegado al territorio. En particular, el elemento social del desarrollo de energías no ha visto puntos de encuentro con la realidad técnica y legal para que la penetración de energías renovables sea acorde a las necesidades sociales, y existan mayores posibilidades de que contribuya de forma positiva al desarrollo de la entidad y las comunidades. Siguiendo esta línea, Yucatán es un territorio que presenta elementos particulares que dan cabida a debates entre los distintos sectores involucrados en el desarrollo de energías renovables.

Un primer elemento que destaca es que Yucatán es el segundo estado en el país con mayor presencia indígena, con un 65.4% del total de la población<sup>10</sup>. Esto implica que, de conformidad con el marco legal nacional, estatal e

---

<sup>8</sup> Subastas: mecanismo que tiene la finalidad de asignar contratos de cobertura eléctrica para la compraventa de potencia, energía eléctrica acumulable y certificados de energías limpias. (Secretaría de Energía, 2015: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67014/1er.\\_Convocatoria\\_de\\_Subastas\\_de\\_Largo\\_Plazo\\_v2015\\_11\\_19.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/67014/1er._Convocatoria_de_Subastas_de_Largo_Plazo_v2015_11_19.pdf))

<sup>9</sup> SENER (2017) "Programa de desarrollo del sistema eléctrico nacional 2017-2031"

<sup>10</sup> INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015.

internacional<sup>11</sup>, existe la obligación por parte del estado mexicano de llevar a cabo un proceso de Consulta Indígena al desarrollar cualquier proyecto de energía en los sitios con presencia indígena. Hasta el mes de julio de 2018 ha habido ocho procesos de consulta; cuatro de ellos ya concluyeron y cuatro continúan en desarrollo en diversos proyectos de energía renovable, tanto fotovoltaica como eólica.

Segundo, a diferencia de otros estados, Yucatán concentra un número considerable de instituciones académicas y de investigación de alto nivel, como el Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán (CICY) o el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Peninsular). Estas instituciones contribuyen a mantener un debate de alto nivel, así como la preparación técnica necesaria para este tipo de proyectos. Sin embargo, durante las entrevistas al sector académico, una autocrítica recurrente ha sido la escasa vinculación que han tenido los espacios académicos con los espacios comunitarios, gubernamentales y de desarrollo de proyectos.

Finalmente, la presencia de Organizaciones de la Sociedad Civil con fuerte capacidad de incidencia y trabajo comunitario en diversas temáticas es un elemento fundamental en la región. El rol de estas organizaciones ha sido un motivo de debate en Yucatán, puesto que algunas personas entrevistadas del sector privado, académico y gubernamental consideran que su incidencia ha retrasado el desarrollo de proyectos por la búsqueda de intereses particulares, mientras que otras personas entrevistadas de los mismos sectores y de la comunidad opinan que su labor ha sido necesaria para el debido respeto de los derechos y cosmovisiones de las comunidades, así como de sus procesos de desarrollo.

Como puede apreciarse, el estado de Yucatán contiene diversos elementos que son producto de una activa interacción entre sectores, con sus puntos de encuentro y divergencia. El desarrollo de proyectos de energía renovable ha llegado a la entidad a incentivar debates que permiten la construcción de nuevos caminos para la discusión sobre la participación en la toma de decisiones sobre un territorio con perspectivas y cosmovisiones diferenciadas de desarrollo.

---

<sup>11</sup> Nacional: Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Estatal: Artículo 2º de la Constitución Política del Estado de Yucatán; Internacional: Convenio 169 de la OIT.

## Preocupaciones generales sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable

*“No sabemos si estamos preparados como sociedad y gobierno para atender estos temas, para atender impactos y para regular la entrada de las empresas.”*

*- Persona entrevistada del sector académico*

De acuerdo con las percepciones de las distintas personas entrevistadas de los diferentes sectores, en esta sección se realiza una síntesis de las preocupaciones en torno al desarrollo de los proyectos de energía renovable en general, considerando la diversidad de puntos de vista sobre el tema en el estado de Yucatán.

Algunos de los elementos que encontraron más coincidencias durante las entrevistas fueron:

1. La falta de información y participación en los proyectos.
2. Los impactos ambientales.
3. El aumento de la conflictividad de la región.
4. Una adecuada planeación y ordenamiento territorial.

## Preocupaciones en torno a la participación y los procesos de toma de decisiones

La participación es un elemento central que atraviesa todas las percepciones de las personas entrevistadas. Es importante mencionar que, a pesar de que las personas entrevistadas muchas veces no hacen referencia directa a la participación como su principal preocupación, sus discusiones giran en torno a esta temática.

Entre los elementos que las personas entrevistadas destacan como preocupaciones sobre la participación están:

1. La **ausencia de metodologías adecuadas** de acercamiento a las comunidades.
2. La **falta de capacidad de las empresas y gobierno para clarificar las cuestiones técnicas a un lenguaje accesible**.
3. La **exclusión** de las poblaciones **del proceso de toma de decisiones**.

La **ausencia de metodologías de acercamiento a las comunidades** implica que no existe una definición de tiempos y una previsión adecuada de los impactos de cualquier intervención. Casi todas las personas entrevistadas coinciden en que una **mala práctica es no relacionarse con la comunidad desde el inicio**, ya que esto implica que haya negociaciones previas entre propietarios de las tierras y desarrolladores de proyectos, además de la concesión de permisos, dejando de lado a la comunidad en los espacios de participación.

Cuando se habla de exclusión del proceso de toma de decisiones, los representantes de todos los sectores consideran que éste se restringe a un círculo pequeño de tomadores de decisiones, normalmente hombres. Desde el gobierno estatal, algunas personas entrevistadas comentaron que

### Preocupaciones sobre participación e información

- Participación no efectiva.
- Cuestiones técnicas en un lenguaje no accesible.
- Exclusión de las comunidades en los procesos de toma de decisión.
- Poca de transparencia en decisiones y procesos.
- Desinformación.
- Desconfianza entre sectores.

el gobierno federal llevó a cabo el proceso de concesiones y licitaciones de manera centralizada y poco transparente.

Adicionalmente, algunas y algunos actores clave de la academia y de las OSCs consideran que, desde el inicio, la **sociedad está separada de los espacios de toma de decisión y de deliberación** en estos proyectos. Este elemento va más allá del debate sobre la Consulta Indígena o de los mecanismos de participación ciudadana convencionales; se trata de **que las personas tengan posibilidad de acceder a las discusiones sobre el desarrollo de sus territorios, incluso antes de decidirse por una u otra intervención.**

### Preocupaciones en torno a la información

En línea con lo anterior, el acceso a información es considerado fundamental para poder tener participación de manera balanceada en los espacios de toma de decisión y deliberación de todas y todos los actores. Un elemento que resaltó durante las rondas de entrevistas es el desconocimiento generalizado sobre el desarrollo de los proyectos de energía renovable a gran escala en el estado, así como de sus procesos y obligaciones legales; es decir, ¿cuántos proyectos existen? ¿cuántos se van a desarrollar? ¿de dónde viene la inversión? ¿qué permisos son necesarios para su implementación?, etc. Entre los elementos que las personas entrevistadas destacaron para explicar esta preocupación son la **falta de transparencia**, la **desinformación** y la **desconfianza**.

En este sentido, representantes de la academia, OSCs y empresas identifican la falta de transparencia como producto de **malas prácticas empresariales, gubernamentales y de actores locales**. Un ejemplo de dichas malas prácticas es que la información del desarrollo de proyectos y de los posibles efectos (tanto positivos como negativos) está restringida a **un círculo pequeño de personas**, sean ellas del nivel federal, estatal o local, y que se encuentra en un **lenguaje altamente técnico**.

En cuanto a la desinformación, una preocupación constante que surge de opiniones de representantes de todos los sectores es **la falta de estudios independientes y con rigor académico sobre los efectos de las tecnologías** lo cual, desde la perspectiva de actores del sector privado, gobierno, academia y OSCs, ha generado mitos alrededor de las energías renovables.

Como consecuencia de la falta de transparencia, las malas prácticas y la ausencia de estudios serios, las personas entrevistadas de los distintos sectores identifican un ambiente generalizado de **desconfianza**, provocando poco entendimiento entre las necesidades y deseos de los distintos sectores involucrados.

### Incremento de conflictividad y polarización

En términos generales, las personas entrevistadas reconocen que el estado de Yucatán cuenta con bajos niveles de conflictividad social y altos niveles de seguridad; sin embargo, algunas de las personas entrevistadas de todos los sectores están de acuerdo en que se ha dado **un incremento significativo en la conflictividad socio**

**ambiental<sup>12</sup> del estado**, producto de una multiplicidad de factores. Como principales preocupaciones surgen la situación de la **tenencia de la tierra** y el **enfrentamiento de cosmovisiones y agendas particulares**.

En cuanto a la **tenencia de la tierra**, algunas y algunos actores de organizaciones de la sociedad civil consideran que la **venta de tierras y la división de parcelas ejidales** está generando divisiones y tensiones al interior de las comunidades: entre ejidatarios, principalmente hombres que quieren vender las tierras y quienes no, no sólo para proyectos energéticos sino también para otro tipo de desarrollos, como los inmobiliarios.

Otra situación que rodea la venta de tierras son algunos ejemplos de **malas prácticas de acercamiento** de los promoventes a las comunidades, generando desconfianza y concluyendo en una polarización aún mayor. Una persona entrevistada del sector privado comenta que las **acciones deshonestas de algunas empresas han generado esta desconfianza**, provocando problemas difíciles de resolver.

#### **Incremento de conflictividad y polarización**

- Problemáticas derivadas de la tenencia de la tierra.
- Enfrentamiento entre cosmovisiones.
- Falta de estrategias adecuadas de acercamiento a comunidades.
- Escaso diálogo intersectorial.

Un segundo factor de incremento de conflictividad identificado por personas de todos los sectores es la **percepción de la injerencia de personas ajenas a las comunidades en los procesos de desarrollo de los proyectos de energía renovable y en las consultas indígenas**. Esto es traducido por algunos actores del sector privado y gubernamental en algunos casos como un “traslado motivado de los conflictos” del Istmo de Tehuantepec a los proyectos eólicos a la Península de Yucatán y, en otros casos, identificados por la sociedad civil y la academia, como representantes de las empresas que se hacen pasar por asesores comunitarios. Desde su perspectiva, esta dinámica complica los procesos, ya que se **incorporan agendas particulares de actores externos a las comunidades**.

Este es un punto importante, ya que el aumento en las tensiones en algunos proyectos sugiere un **enfrentamiento de agendas y de actores con distintas posturas** sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable o inclusive sobre el concepto de desarrollo en general. La mayoría de las personas entrevistadas de todos los sectores reconocen que esta situación es producto de una **falta de diálogo intersectorial** que les impide tener un entendimiento de las posiciones y necesidades de los diversos actores. Algunas personas entrevistadas de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la academia consideran que, en algunas comunidades donde se pretende desarrollar los proyectos, ha habido una **inadecuada gestión, por parte de las autoridades, de las polarizaciones internas de las comunidades**, contribuyendo a su división. En opinión de un representante del sector privado, el Estado no está cumpliendo con su rol de contener la violencia y garantizar derechos en los procesos, principalmente en aquellos donde está directamente involucrado, como en las Consultas Indígenas.

<sup>12</sup> Conflicto socioambiental: “un proceso de interacción colectiva caracterizado por una dinámica de oposición y controversia [...] entre grupos de interés en torno al uso, control y acceso a los recursos naturales que distintos actores sociales prevén o ponen en práctica en un territorio determinado” (Frank, Volker y Picech, María (2017) “Tendencias de la conflictividad socioambiental en América Latina y propuestas para su abordaje”. Fundación Futuro Latinoamericano, Quito.)

Un ejemplo en donde los elementos anteriores (cuestión de la tierra, malas prácticas de acercamiento y falta de diálogo intersectorial) ha permeado en toda una comunidad e incrementado los niveles de tensión y polarización, es en un proyecto fotovoltaico en el sur del estado de Yucatán. En dicha comunidad, algunas y algunos de sus integrantes consideran que, desde que llegó la propuesta de proyecto a su territorio y se inició el proceso de Consulta Indígena, se incrementaron las tensiones al interior de la comunidad y se ha propiciado un ambiente de polarización que ha dañado el tejido social y familiar de su localidad. Una persona entrevistada de la sociedad civil lo explica diciendo que es “el proceso de **cómo llegan los proyectos lo que puede hacer que se fracture la estructura social**”. Otra persona del sector de la sociedad civil considera que este incremento en conflictividad parte desde el diseño de **una política nacional que impone los proyectos, es decir, “no da cabida al rechazo, al diálogo de los proyectos”**.

## Preocupaciones en torno al ordenamiento y desarrollo territorial

A lo largo de los años, el estado de Yucatán ha construido un ordenamiento territorial y estrategias de desarrollo que se han concretado en el Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Estado de Yucatán (POETY), el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio Costero del Estado de Yucatán (POETCY) y la Estrategia Estatal de Energía Sustentable del Estado de Yucatán. Estos documentos han sido objeto de críticas desde todos los sectores porque no han logrado consolidar un ordenamiento real en la entidad. Entre las principales preocupaciones de las personas entrevistadas en torno a esta temática destaca la **planeación territorial inadecuada**, la **escasa coordinación entre dependencias y niveles de gobierno**, los **procesos de adquisición y herencia de tierras y uso de suelo**, y la **inequidad entre la distribución de impactos y beneficios de los proyectos de energía renovable**.

### Ordenamiento y desarrollo territorial

- Planeación territorial inadecuada.
- Escasa coordinación entre dependencias y niveles de gobierno.
- Procesos poco transparentes de adquisición de tierras y uso de suelo.
- Inequidad entre distribución de impactos y beneficios de proyectos.

Un elemento central que gran parte de las personas entrevistadas de todos los sectores mencionó como preocupación es la **ausencia de una planeación territorial adecuada**. Algunos actores del sector privado y OSCs lo traducen como una **planeación territorial que no está lo suficientemente establecida a nivel institucional**, lo cual permite que se destinen áreas reservadas para la protección de la biodiversidad a proyectos a gran escala, ya sea de energía renovable o de otro tipo (inmobiliarias, granjas porcícolas, agricultura, ganadería extensiva, etc.).

Actores de todos los sectores consideran que, además de lo anterior, la planeación territorial existente está atravesada por una **falta de coordinación entre las dependencias y niveles de gobierno**. Esto permite que se aprueben proyectos desde el nivel federal o local sin que se tenga en cuenta la vocación de los territorios, las necesidades de las comunidades y la visión integral del territorio a nivel estatal.

En cuanto a los procesos de adquisición de tierras, las personas del sector privado se encuentran particularmente preocupadas por prácticas como **la especulación y la expedición de títulos ilegales**. En general, coinciden que estas dinámicas de adquisición de tierras generan desconfianza y opacidad en el proceso.

De la mano con estas dinámicas, gran parte de las personas entrevistadas del sector privado consideran que la figura jurídica especial de los ejidos ha traído dificultades al momento de adquirir las tierras, producto de **toma de decisiones poco transparentes** al interior de la estructura ejidal. Algunas personas del sector académico y OSCs consideran que esto **incrementa la desigualdad**, al reducir la posibilidad de participación sólo a personas propietarias, excluyendo a grandes sectores de la población residentes en los ejidos, tales como un amplio porcentaje de mujeres no propietarias o personas vecindadas.

La cuestión del **uso de suelo** fue una preocupación recurrente entre las personas entrevistadas, pues el desarrollo de proyectos a **gran escala** ha traído consigo el otorgamiento masivo de licencias de uso de suelo. Adicionalmente, una persona entrevistada del sector privado considera que existen **problemas en la definición de criterios para las actividades económicas** que pueden llevarse a cabo dentro de **las Áreas Naturales Protegidas**.

Para algunos actores de la sociedad civil organizada, estos cambios implican la privatización de tierras antes utilizadas de forma comunitaria o la destrucción de ecosistemas. Según una persona de la sociedad civil entrevistada, estos cambios y la mala delimitación de las propiedades genera **conflictos territoriales**.

Más allá de la definición institucional de ordenamiento territorial, existen elementos subjetivos que influyen en la percepción de los distintos actores sobre el territorio. El espacio se piensa a partir de elementos tanto materiales como abstractos que cada sector, comunidad o grupo social construye desde su propia perspectiva. En esta línea, representantes de los sectores gobierno, OSCs y privado mencionaron que uno de los puntos que representa un reto significativo es la **diversidad de maneras de concebir el territorio, el desarrollo y las formas de vida**.

La cuestión de la cosmovisión va más allá de un elemento superficial ya que, en palabras de una persona entrevistada de una OSC, “lo que hay en juego son **valores distintos de ver las cosas**”. Esta distinción dificulta empatar objetivos y visiones de desarrollo.

Un elemento que se deriva de esta presunta incompatibilidad de visiones es el surgimiento de **dinámicas discriminatorias**. Personas de una comunidad consideran que los empresarios y el gobierno les tratan desde una posición clasista y de poder, lo cual coincide con un académico que opina que los desarrolladores llegan a las comunidades “como si supieran todo”. En esta misma línea, representantes de OSCs y un representante del sector privado mencionan que la visión desde el Estado hacia los pueblos indígenas es discriminatoria porque se piensa que las acciones que llevan a cabo en las comunidades son de carácter paternalista, y no parecen considerar a las comunidades como sujetos con derechos.

## Impactos ambientales y escala de los proyectos

Cuando se habla de grandes proyectos de desarrollo, una de las primeras reacciones de las personas entrevistadas es pensar en términos de impactos ambientales, sean negativos o positivos. Este tema despertó debates entre las distintas perspectivas, de los cuales se pueden destacar tres elementos que fueron de discusión central a lo largo de las entrevistas: **impactos ambientales, medidas de mitigación y escala de los proyectos**.

Los **impactos ambientales**, de acuerdo con las personas entrevistadas, se distinguen entre aquellos que son producto directo de la instalación de los proyectos, y los problemas que son generados a partir de una mala gestión y medidas de mitigación deficientes. Esta preocupación ya ha sido mencionada anteriormente en este documento; se carece de estudios independientes y con rigor académico, y existen múltiples visiones sobre los impactos ambientales de los proyectos. Esto se traduce en una **ausencia de consenso sobre los tipos y la magnitud de los impactos ambientales de los proyectos**. Sin embargo, la mayoría de las personas entrevistadas coinciden en que sí **existen impactos ambientales que tienen que ser mitigados**; la diferencia radica en su definición y posibilidad de mitigación.

Los impactos ambientales relacionados con los proyectos de energía solar y eólica mencionados por las personas entrevistadas son los siguientes:

**Cuadro 2. Impactos ambientales percibidos**

<b>Impacto</b>	<b>Descripción</b>
<b>Impacto en aves y murciélagos</b>	Personas entrevistadas de OSCs, academia y gobierno hablaron de escasos estudios sobre las rutas de migración de aves y del impacto en las poblaciones de murciélagos en las zonas destinadas a proyectos eólicos de gran escala.
<b>Presión sobre suelos con poca capacidad de carga</b>	Algunos actores entrevistados de OSCs y academia están preocupados por la falta de estudios sobre capacidad de carga en toneladas por metro cuadrado para la instalación de aerogeneradores.
<b>Afectación de calidad de recursos hídricos y de flujos subterráneos</b>	Personas entrevistadas de OSCs y academia mencionaron la posible afectación a los flujos subterráneos de agua, al reducir la filtración en terrenos compactados.
<b>Reducción de biodiversidad producto de la destrucción del hábitat</b>	Actores de todos los sectores hablaron del riesgo de la reducción de biodiversidad por destrucción de hábitat, producto de la deforestación. Existen dos posturas encontradas: quienes piensan que estos efectos son mitigables, principalmente de los sectores gobierno y privado, y quienes consideran que no es posible reducir sus impactos de manera realista, principalmente de los sectores OSCs, comunidad y academia.
<b>Deforestación</b>	Entre los principales impactos se menciona la posibilidad de incremento de incendios, la pérdida de retención de agua, la pérdida de biodiversidad y la erosión del suelo.
<b>Posibles islas térmicas</b>	Existe un debate en la entidad acerca de este punto. Dada la falta de estudios académicos independientes y rigurosos sobre la temática en zonas tropicales, no existe un consenso científico al respecto y existe cautela entre personas de todos los sectores sobre este tema. Sin embargo, una parte importante de las personas entrevistadas del sector empresarial afirman que es un impacto inexistente, mientras que personas del sector comunitario y OSCs afirman que es un impacto real.
<b>Impacto a suelos cársticos</b>	Dadas las características cársticas del suelo en la península de Yucatán, personas del sector académico, OSCs y gobierno se mostraron preocupados por la ausencia de estudios sobre los impactos en este tipo de suelo, considerando sus características de porosidad y fragilidad ante la erosión.
<b>Impacto a actividades económicas locales</b>	Se mencionó, desde varios sectores, la afectación a las actividades económicas tradicionales como la cacería, apicultura y recolección de plantas medicinales que implicarán los impactos ambientales aquí mencionados, así como sus impactos diferenciados por género.

Más allá de la definición de los impactos ambientales, se comentaron otras preocupaciones relacionadas con su gestión y planeación. En este punto existen dos posturas distintas:

- (1) Algunas personas del sector académico, OSCs y privados consideran que las **medidas de mitigación son inadecuadas para el ecosistema de Yucatán.**
- (2) Algunos representantes el sector privado y gobierno opinan que la estricta regulación ambiental sobre biodiversidad en terrenos forestales les obliga a mitigar completamente todos los impactos.

En términos de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs) de los proyectos, representantes de las OSCs y algunos actores del sector privado consideran que son de calidad deficiente, consecuencia de la contratación de asesores ambientales poco calificados, lo cual ha llevado a que algunas comunidades consideren que los **Estudios de Impacto Ambiental no reflejen la realidad.**

El otro punto de preocupación es la **escala de los proyectos.** Al igual que en el punto anterior, se encuentran dos visiones que reflejan una tensión entre las altas necesidades energéticas a cubrir, y la sostenibilidad y mitigación de impactos de los proyectos. Algunos académicos e integrantes de OSCs y comunidades consideran que su **escala sobrepasa la posibilidad de sostenibilidad** e impide una mitigación real de impactos ambientales; por otro lado, algunas personas entrevistadas del sector privado consideran que la única alternativa en términos de inversión, necesidades energéticas del país y rentabilidad son los proyectos a gran escala. Siendo que estos proyectos predominan en el mercado, esto se ha traducido en una **dificultad para conseguir financiamiento para proyectos de menor escala.**

## Retos institucionales

Sumando a las preocupaciones ya mencionadas, existen algunos puntos que tienen que ver con la cuestión institucional. Las principales percepciones giran en torno a la **corrupción**, naturaleza de la **política pública** y el **periodo electoral.**

La corrupción es identificada como una problemática desde todos los sectores; sin embargo, se mira desde diferentes ópticas. Para las personas entrevistadas del sector privado, el gobierno no ha resuelto el **problema de corrupción a nivel federación y de entidades locales.** Como ejemplo, se refieren los casos de gobiernos municipales que buscan la manera de obtener ingresos extras de los proyectos. De igual manera, se considera que esta falta de legalidad y la extendida corrupción ha permeado a los sectores comunitarios. Esta última percepción coincide con aquella de algunas personas del sector gubernamental, pues consideran que los comisarios ejidales gozan de beneficios a través de prácticas corruptas. Una persona entrevistada del sector privado menciona que, a través de las prácticas corruptas “se crearon dos ‘castas’: el ejidatario y el no ejidatario”.

### Retos institucionales

- Corrupción.
- Prácticas asistencialistas y paternalistas de la política pública.
- Politización de procesos con fines electorales.

Una persona del sector académico comentó que la corrupción se encuentra desde la empresa, pasando por el gobierno y las OSCs con sus agendas particulares contribuyendo a “minar los ambientes” y a incrementar la posibilidad de conflicto.

Otro elemento que forma parte de los retos institucionales desde la perspectiva de algunas personas representantes de las OSCs y del sector privado es la **política pública asistencialista** que el Estado ha practicado desde hace décadas en Yucatán. Esto se menciona como una preocupación, ya que consideran que **las comunidades se alejaron de los espacios de participación**, producto de actitudes paternalistas a través de las cuales los procesos de toma de decisión se encontraban sumamente jerarquizados y no contribuían a generar capacidades dentro de las comunidades, además de encontrar soluciones distantes a sus necesidades reales.

Otro reto identificado es el **periodo electoral**, ya que el estado de Yucatán celebró elecciones para gobernador y representantes municipales en julio de 2018, lo cual generó expectativas entre actores de todos los sectores. La principal preocupación es la **politización de los procesos de desarrollo de los proyectos con fines electorales**; se menciona que existen **funcionarios federales, y candidatos locales y estatales que son dueños de tierras** y que tienen intereses privados con respecto a las inversiones de los proyectos. Un representante del sector privado considera que el periodo electoral implica que se detendrá el desarrollo de proyectos de energía por un breve periodo de tiempo y el cambio de administración modificará la continuidad de los procesos.

## Dimensiones de los impactos percibidos

La llegada de los proyectos de energía renovable de gran escala al estado de Yucatán ha traído consigo la precepción de impactos en distintas dimensiones. Entre ellas, destacan la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental. Para analizar las dinámicas que genera un proyecto sobre un territorio, se tienen que abordar las dimensiones sobre las cuales tiene influencia directa o indirecta.

Como ya se mencionó en las secciones anteriores, cada sector cuenta con preocupaciones específicas para las cuales no existe un consenso. A continuación, se muestran a manera de síntesis algunas de estas preocupaciones clasificadas según la dimensión en la que se percibe que tienen un mayor impacto.

**Cuadro 3. Impactos percibidos: dimensión económica, social y ambiental<sup>13</sup>**

Dimensión económica percibida	Dimensión social percibida	Dimensión ambiental percibida
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuada compensación por ocupación de tierras.</li> <li>• Especulación de precios de terrenos.</li> <li>• Inequidad en beneficios económicos.</li> <li>• Impacto a actividades tradicionales (caza, recolección, etc.).</li> <li>• Marginación de algunos sectores e impacto diferenciado por género.</li> <li>• Corrupción de líderes y gobernantes por flujos de dinero.</li> <li>• Generación de empleos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desinformación generalizada entre sectores.</li> <li>• Exclusión de espacios de toma de decisión por sectores y género.</li> <li>• Polarización interna en comunidades.</li> <li>• Afectación de formas de vida tradicionales.</li> <li>• Impacto sobre cosmovisión hacia el territorio y los recursos.</li> <li>• Reforzamiento de prácticas asistencialistas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto en aves, murciélagos y abejas.</li> <li>• Presión sobre suelos con poca capacidad de carga.</li> <li>• Afectación de calidad de recursos hídricos y flujos subterráneos.</li> <li>• Impacto a suelos cársticos.</li> <li>• Reducción de biodiversidad producto de destrucción del hábitat.</li> <li>• Deforestación.</li> <li>• Islas térmicas.</li> </ul>

<sup>13</sup> Este cuadro resume las distintas preocupaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar la temática, ninguna implica consenso entre los actores.

## Recomendaciones generales sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable

Como se puede observar, existe una variedad de preocupaciones que atraviesan todos los sectores sobre los procesos de desarrollo de energía renovable en el estado de Yucatán. Esta sección se ocupa de identificar aquellas recomendaciones que pueden contribuir a retroalimentar de forma positiva a los sectores, dependiendo de su responsabilidad e involucramiento en el tema.

Como se podrá apreciar, algunas de las recomendaciones son de carácter muy general; sin embargo, este espacio de reflexión inicial contribuye a que nazcan nuevas ideas que puedan ser posteriormente desarrolladas por las personas directamente involucradas en los procesos.

Las recomendaciones están principalmente dirigidas a **mejorar la participación de las comunidades en los procesos, definir estándares y salvaguardas, repensar el desarrollo territorial, fortalecer la coordinación gubernamental y hacer recomendaciones sobre el proceso electoral.**

### Mejorar la participación: informar, incluir y empoderar

Algunas de las preocupaciones más recurrentes durante las entrevistas fueron la falta de participación y la exclusión de los procesos de toma de decisiones. La mayoría de las recomendaciones de las personas entrevistadas estuvieron dirigidas a fortalecer estos procesos, tanto dentro de los derechos reconocidos internacionalmente, como a partir de mecanismos formales e informales de participación. Las principales recomendaciones fueron dirigidas hacia **mejorar los flujos de información y empoderar a las comunidades en procesos participativos.**

Para representantes de todos los sectores, la participación está vinculada directamente a **un mejor flujo de información.** Tanto funcionarios como académicos sugieren **mayor acompañamiento y asesoramiento de expertos durante los procesos** de desarrollo de energías renovables en el estado. Entre las propuestas mencionadas, se encuentran:

- **Programas de difusión** haciendo uso de **canales de comunicación adecuados** a las realidades de las comunidades, tales como estaciones locales de radio o materiales visuales en idiomas indígenas.
- **Elaboración de talleres comunitarios** para combatir la desinformación con metodologías que permitan la participación de mujeres y hombres.
- **Obtención de evidencia con rigor científico sobre los problemas** ligados a la implementación de nuevas tecnologías en la región.

Para algunas personas entrevistadas de todos los sectores, el empoderamiento y la gobernanza son parte necesaria de una participación adecuada. Se considera que **los acuerdos deben ser construidos a partir de una comunidad empoderada con capacidad de gestión y decisión;** esto, desde su punto de vista, permitiría acuerdos más apegados a las necesidades reales de cada territorio. En este sentido, todas las personas entrevistadas

#### Informar, incluir y empoderar

- Mejorar los flujos de información.
- Empoderar a las comunidades en procesos participativos.
- Respeto a cosmovisiones y diversidad.
- Integrar perspectiva de género.

coincidieron en que se debe reforzar y garantizar el **involucramiento de las comunidades** en distintos puntos del proceso.

La participación de todos los sectores en los procesos es visto como elemento central del empoderamiento e involucramiento comunitario por todas las personas entrevistadas. Para asegurar una participación adecuada, funcionarios y representantes de las OSCs y sector privado consideran que deben incluirse los elementos de **identidad cultural y la perspectiva de género** de manera transversal.

Al integrar el reconocimiento a la diversidad étnica, algunos representantes del sector de las OSCs y academia mencionaron la necesidad de reconocer que existen diferencias en términos de cosmovisión del desarrollo territorial que se basan en sistemas de valores diferenciados. Para ello, la recomendación principal de representantes de todos los sectores fue **actuar con respeto a las tradiciones y cosmovisiones** de las comunidades.

Si se integra debidamente la perspectiva de género, algunas personas entrevistadas de todos los sectores comentaron que se reduciría la desigualdad en términos de acceso a la participación, producto de discriminación hacia las mujeres en los espacios de toma de decisión.

Para algunas personas integrantes de las OSCs y la academia, el empoderamiento y la gobernanza tienen elementos de autogestión y de fortalecimiento de la democracia local. Complementando esa perspectiva, la visión mencionada por personas del sector privado destaca la importancia de impulsar el empoderamiento fuera de los mecanismos tradicionales de participación. Desde su perspectiva, **el empoderamiento de las comunidades permitiría que las energías renovables formen sistemas de gobernanza sustentables y democratizantes**.

En palabras de una persona entrevistada de la academia, “se necesitan medidas para que la energía no altere la vida comunitaria y no aumente las brechas sociales. La transición energética debe conllevar transformaciones y potencialidades para resolver problemas comunitarios, equilibrar poderes en las relaciones, cambiar esquemas de gobernanza comunitarios y democratizar la vida local. Con la transición energética, las comunidades deberían **tener mayor control del territorio y los recursos**.”

## Fomento de estándares y salvaguardas

Con el fin de recuperar las mejores prácticas internacionales en torno al desarrollo de proyectos, un porcentaje importante de las personas entrevistadas del sector privado y académico considera que las empresas y los gobiernos deberían someterse a un riguroso **cumplimiento de los estándares internacionales**. Esto permitiría disminuir tensiones, puesto que están obligados por los bancos y organismos multilaterales a atender el elemento social desde un inicio. Algunos de los ejemplos que mencionaron fueron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las salvaguardas del Banco Mundial y los manuales de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés).

Una propuesta de un actor del sector privado que se añade a esto es la creación de un **estándar socio ambiental o de un mecanismo de certificación y de salvaguardas nacional** para las energías renovables. Se propone que vaya acompañado de un **fortalecimiento en la capacidad de supervisión** de cumplimiento de los estándares.



## Propuestas sobre el desarrollo territorial, uso de suelo y tierras

Al tratar el tema de los grandes proyectos de desarrollo, actores de todos los sectores mencionaron como una necesidad urgente definir el rumbo del desarrollo territorial del estado de Yucatán. Para ello, se propusieron múltiples ideas, entre las que destacan: **la elaboración de planes de ordenamiento territorial, definir usos de suelos, fortalecimiento de gobernanza territorial, establecer capacidades máximas de carga, y evaluar impactos acumulados.**

Un elemento central de la planeación territorial que surgió de las entrevistas es la **problemática en torno al uso de suelo**. Para ello, actores del sector privado, gubernamental y sociedad civil recomiendan que exista una definición del uso de suelo en la península. Todo ello tomando en cuenta que el territorio cuenta con grandes extensiones de ejidos y de tierras con ecosistemas sensibles.

Una recomendación hacia los gobiernos locales es **tener ordenamientos territoriales municipales**, para que conozcan sus recursos y puedan tomar decisiones en torno a ellos; esta recomendación se vincula con la propuesta de la **actualización de los programas de desarrollo estatal y de los ordenamientos comunitarios con validez oficial**. En este aspecto, algunas personas del sector de la sociedad civil sugieren la correcta implementación de dichos planes con el involucramiento de las comunidades y las empresas. Adicionalmente, se recomienda que el gobierno defina **precios mínimos para compra/renta de los terrenos**, para así evitar la especulación y lograr una mejor organización de las actividades económicas del territorio.

### Desarrollo territorial y uso de suelo

- Elaborar planes de ordenamiento territorial.
- Definición de usos de suelo.
- Fortalecer la gobernanza territorial.
- Establecer capacidades máximas de carga de los territorios.
- Evaluar impactos acumulados.
- Observatorio interdisciplinario.
- Mapeo de riesgos.

El elemento de la participación que ha estado presente a lo largo del documento también aparece en esta sección, ya que algunos actores de los sectores privado y OSCs mencionan la necesidad del **fortalecimiento de la gobernanza en el ordenamiento territorial y de los recursos**. En este punto existen dos visiones diferenciadas: para actores del sector privado y algunos actores del sector OSCs y gobierno, se considera prioritario integrar a las comunidades de forma participativa en la decisión sobre los recursos, con el objetivo de negociar mejores beneficios ante las empresas y en una lógica de emprendimiento comunitario. Para otros actores de OSC, se entiende que el fortalecimiento de la gobernanza debería estar encaminada a una participación de las comunidades en términos de autogestión de sus recursos.

En cuanto a los impactos ambientales sobre el territorio, la recomendación de un actor de la sociedad civil es la elaboración de **una Evaluación Ambiental Estratégica a través de procesos participativos** con enfoque de derechos humanos y género. Otra recomendación de algunos académicos entrevistados es elaborar **más estudios rigurosos sobre los impactos** de los proyectos a gran escala, los cuales brindarían una mayor certidumbre científica.

Actores de todos los sectores consideran que los proyectos deberían **evitar por completo zonas sensibles a flujos de aves migratorias**. Para ello, un actor del sector de las OSCs propone un **mapeo de rutas de aves** y un actor del sector gobierno un **mapeo de especies y biodiversidad**.

Otra recomendación de una persona del sector académico consiste en la **conformación de un observatorio interdisciplinario** que tenga capacidad de trabajar en torno a la Evaluación Ambiental Estratégica, retomando ejemplos de otros países y considerando al territorio como una totalidad interdisciplinaria, integrando elementos de biodiversidad, suelos, legislación y sociales.

Varias de las personas entrevistadas recomendaron **evaluar el impacto acumulado** de los proyectos de energía renovable en el estado de Yucatán. Esta recomendación surge a partir de la preocupación de la llegada de una diversidad de proyectos en poco tiempo al estado, así como de la experiencia que se ha tenido en otras regiones del país como Oaxaca. Algunos actores de OSCs recomiendan no sólo hacer estudios de impacto acumulado de proyectos de energías renovables, sino **añadir al análisis a los demás grandes proyectos de desarrollo en el estado de Yucatán**, que incluyen proyectos de porcicultura, ganadería, agricultura, infraestructura e inmobiliarios, entre otros. De igual forma, una persona de la academia y alguien de la sociedad civil recomiendan que se debería llevar a cabo un programa de **pilotaje de los proyectos**, tanto de energía solar como eólica, antes de otorgar concesiones masivas en el estado.

Todos los actores que recomendaron llevar a cabo un análisis de impacto acumulado coinciden en que se debería **establecer un máximo de capacidad de carga**; se propone que este límite sea establecido a partir de estudios científicos independientes. Varias personas de los sectores privado y gubernamental opinan que **la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) debería establecer la cantidad de parques solares y eólicos que el suelo y ecosistemas de Yucatán tienen capacidad de soportar**. Otra propuesta desde el sector privado es **establecer un estándar internacional en el que la capacidad de carga se defina integrando principios sociales y ambientales**.

Considerando las dificultades que han tenido algunos proyectos para instalarse en el estado de Yucatán y en otros sitios, algunos actores de los sectores privado, sociedad civil y academia proponen que, además de una Evaluación Ambiental Estratégica y de un análisis de impactos acumulativos y sinérgicos, se realice un **mapeo regional de los riesgos sociales y ambientales**. Desde la perspectiva de una persona del sector académico, el mapeo sería una manera de **capitalizar la información que tienen todos los sectores sobre el territorio**; esto permitiría un análisis breve y rápido de la realidad. Cabe señalar que los actores que proponen este mapeo consideran que, paralelamente, debe existir un arduo trabajo de campo y contacto con el territorio.

Para reducir los impactos acumulados de los grandes proyectos, así como adecuarse a la capacidad de carga en términos de impacto ambiental, las OSCs y la academia recomiendan la **reducción de la escala de los proyectos** y el acercamiento a **fórmulas comunitarias de desarrollo de proyectos**. En este punto, algunos actores de la sociedad civil organizada y de la academia proponen que se desarrollen **cooperativas de energía** y que se experimente con **sistemas tipo isla**. Según una perspectiva del sector académico, estas propuestas están dirigidas a contribuir a la construcción de una transición energética en la que los elementos técnico y social estén mejor integrados y respondan a las necesidades reales de la población.

## Coordinación intergubernamental y rol del Estado

Un tema que atraviesa la posibilidad de hacer operativas estas propuestas de desarrollo territorial a nivel estatal es la **coordinación efectiva entre las dependencias federales, estatales y locales**, y la **definición del rol del Estado en los procesos**.

Entre actores de todos los sectores existe una coincidencia en cuanto a la necesidad de impulsar una **armonización adecuada de normas federales, municipales y estatales** para tener una mayor claridad sobre los roles y atribuciones de las entidades gubernamentales en el ciclo de los proyectos de energía renovable. Algunos funcionarios públicos consideran que la política está bien integrada a nivel estatal y que sirve de ejemplo para otros estados, pues desde su perspectiva se tiene una **visión territorial integral y coordinación entre dependencias**, poniendo como ejemplo la Junta de Electrificación de Energías Renovables de Yucatán (JEDEY); sin embargo, destaca la falta de claridad entre normas municipales y federales. Otro elemento mencionado como positivo para algunos actores del gobierno es la visión de interculturalidad que se impulsa desde la política estatal a través de instituciones como el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya (INDEMAYA).

Actores de todos los sectores mencionaron una falta de vinculación entre los niveles y sectores del gobierno. Un ejemplo concreto es la **asignación de licitaciones sin haber considerado los planes y ordenamientos territoriales estatales o locales ya establecidos en áreas naturales protegidas**, y sin haber consultado previamente a las instituciones gubernamentales encargadas del ordenamiento territorial, como a la SEDUMA.

En cuanto a la cuestión del rol del Estado dentro de los procesos, se pueden percibir dos perspectivas distintas:

- (1) Algunos actores de las OSCs y academia recomiendan que **los procesos sean liderados por el Estado** para garantizar el cumplimiento de los derechos. Según una persona académica, una manera de hacerlo es conformar un **espacio multi-actor incluyente y amplio, para el debate sobre las energías renovables**.
- (2) Algunos actores del sector privado consideran que, ya que la empresa es quien estará en el territorio durante muchos años, **la relación debería ser directamente empresa-comunidad**, sin intermediación del Estado. Esta perspectiva considera que el involucramiento del Estado complejiza la situación y da pie para que surjan nuevos conflictos o tensiones.

**Coordinación  
intergubernamental**

- Coordinación entre dependencias y niveles de gobierno.
- Armonización de normas.
- Construcción de visión territorial integral.
- Fortalecimiento del liderazgo del Estado.

## Recomendaciones para el periodo electoral

Dado que el periodo de entrevistas se llevó a cabo previo a las elecciones federales y estatales de 2018, surgieron varias recomendaciones sobre este tema. Estas propuestas van más allá de este periodo electoral y pueden ser recuperadas para cualquier otro momento de elecciones. Principalmente, se hacen tres recomendaciones:

- (1) **Evitar la politización del tema** de las energías renovables con fines partidistas.
- (2) Que las **campañas aborden el tema de energías renovables desde un punto de vista neutral** para posicionar el tema en la agenda pública.
- (3) **Que se suspendan los procesos de EvIS y consulta** durante periodo electoral, a fin de evitar un incremento en los niveles de conflictividad en el país, derivado de un uso clientelar o político de estos procesos.

## Retos y oportunidades sobre Consulta Indígena, Evaluación de Impacto Social y Beneficios Sociales Compartidos

Después del recorrido a través de las principales preocupaciones y recomendaciones de las personas entrevistadas en torno al desarrollo de las energías renovables en el estado de Yucatán, este apartado aborda los retos y las oportunidades brindados por tres temas que forman parte del marco institucional de estos procesos:

- (1) Consulta Previa Libre e Informada (CPLI).
- (2) Evaluación de Impacto Social (EvIS).
- (3) Beneficios Sociales Compartidos (BSC).

Como ya se mencionó en la introducción, el estado de Yucatán cuenta con un gran porcentaje de población indígena. Tanto la normatividad nacional como los tratados internacionales establecen el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas que puedan ser afectados por algún proyecto. Siendo que las dinámicas sociales son diversas, cada sector tiene una manera particular de abordar la temática y preocupaciones muy particulares.

A partir de la Reforma Energética de 2013 implementada por el gobierno mexicano, todo proyecto de energía está obligado a realizar una Evaluación de Impacto Social (EvIS) para determinar los impactos sociales positivos y negativos, y elaborar un Plan de Gestión Social para reducir los impactos negativos y potenciar los positivos. Existen múltiples preocupaciones y recomendaciones en torno al tema de la EvIS por parte de las personas entrevistadas, entre las cuales destaca el poco conocimiento del instrumento y una calidad deficiente generalizada en su implementación. Sin embargo, un elemento considerado como positivo por parte de algunas personas entrevistadas del sector privado es la relevancia del Plan de Gestión Social, visto como una manera de distribuir los beneficios de los proyectos y contribuir al desarrollo regional.

Más allá del elemento del Plan de Gestión Social, enmarcado en las EvIS, existe una discusión interesante a nivel estatal sobre la naturaleza de los beneficios que debe obtener una comunidad a partir de un proyecto. La discusión ha estado dirigida en torno al concepto de Beneficios Sociales Compartidos (BSC), los cuales no se encuentran definidos jurídicamente y existe una ambigüedad conceptual producto de distintas perspectivas de los sectores; durante las entrevistas surgió una diversidad de perspectivas, preocupaciones y recomendaciones sobre el tema. Un elemento que destacó es que algunas personas consideran que los BSC no deben ir más allá del Plan de Gestión Social, pues los programas sociales que derivan de él son beneficios que van más allá de las obligaciones legales. Por otro lado, algunas personas entrevistadas sugieren alternativas que puedan trascender al Plan de Gestión Social, pues se considera que éste sólo funciona como un mecanismo para mitigar impactos negativos del proyecto, más no a construir nuevos beneficios.

Cada uno de estos temas es abordado por las personas entrevistadas desde distintas ópticas y a lo largo de esta sección se detallan las principales preocupaciones y recomendaciones en torno a ellos. En el cuadro 4 se resumen los retos y oportunidades.

## Preocupaciones en torno a la Consulta Previa, Libre e Informada

“Generar un verdadero diálogo intercultural [...] ser muy respetuosos a la visión del otro. Si tú crees que todo se arregla con plata, no es cierto. Es cuestión de respeto, entender la cosmovisión, el sistema normativo interno, darte cuenta de que existen otras realidades.”

- Persona entrevistada del sector privado

La mayoría de las personas, de todos los sectores, reconocieron que el tema de la consulta indígena no es nuevo para la Península. El proceso de consulta indígena sobre organismos genéticamente modificados encabezada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), sienta un precedente que incentivó la organización de las comunidades y las asociaciones de la sociedad civil en torno a este tema en la región.

En cuanto al proceso de consulta relacionado con el desarrollo de proyectos de energía renovable en Yucatán, la mayoría de las personas entrevistadas de la comunidad, de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, lo perciben carente de un *carácter previo, libre, informado y culturalmente adecuado*. Esta posición se contrasta con la perspectiva de las personas entrevistadas del sector gobierno y del sector privado, quienes consideran que el derecho ha sido garantizado a plenitud. Como podrá observarse, esta diferencia de perspectivas se verá reflejada en la manera de abordar cada preocupación de acuerdo con cada sector.

Con esto en mente, las principales preocupaciones se centran en la **definición del sujeto de consulta, la cuestión previa, información y mecanismos de participación no adecuados, violencia y retos institucionales**.

## Definición del sujeto de consulta

La mayoría de los representantes del sector privado encuentran como preocupación central la definición del sujeto de consulta. Esta inquietud surge producto de una **ausencia de certeza jurídica sobre el concepto de comunidad indígena en la legislación federal y local**. Esta incertidumbre es percibida desde el sector privado como un factor que les impide identificar de manera adecuada en qué proyectos y territorios deben llevarse a cabo Consultas Indígenas.

Algunas personas del sector privado consideran, durante la planeación de los proyectos, los términos que establece la legislación mexicana para identificar a una comunidad indígena no son claros y que esta ambigüedad ha permitido empoderar a actores que no son necesariamente legítimos.

Dentro de este sector, también existe la percepción de que el sector gubernamental no hace un trabajo adecuado de identificación de comunidades indígenas. Como ejemplo, se mencionaron casos en los que las comunidades indígenas que habían sido identificadas por el gobierno ya no existían y partían de registros en bases de datos desactualizadas.

## Preocupaciones en torno al carácter previo

El derecho a la consulta es por definición previo, tal como lo estipula el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Sin embargo, en términos del ciclo de un proyecto, no existe en la legislación una definición consensuada sobre el momento exacto de lo que significa lo previo, por lo que se ha prestado a interpretaciones y suposiciones dependiendo del sector que lo esté tratando. Este debate se ha mantenido abierto y **no se ha encontrado algún punto de acuerdo definitivo** sobre el momento que debe ser definido como previo.

Existen dos perspectivas encontradas. Para algunas personas del sector de la sociedad civil organizada, el carácter previo significa anterior a las concesiones y licitaciones por lo que, desde su perspectiva, **la mayoría de los proyectos en la península incumplen el derecho a la consulta previa**, puesto que habría sido violado al otorgarlas sin un consentimiento de las comunidades indígenas. Por otro lado, desde la perspectiva de actores del sector privado, se considera inviable en términos de inversión hacer consulta en un territorio si aún no se tiene la certeza de que les será otorgada una concesión para el desarrollo de un proyecto, por lo que se considera que una consulta previa puede suceder una vez obtenida la concesión.

## Retos para la participación y la información

Más allá de la definición del sujeto de consulta y del carácter previo, existen otro tipo de preocupaciones que permean el derecho a la consulta. Se considera que **no existe un flujo de información ni mecanismos de participación culturalmente adecuados y suficientemente efectivos**, además de una **preocupación sobre la participación de personas ajenas a la comunidad** y la **duración de los procesos**.

La cuestión de la información hacia las comunidades durante las consultas es un elemento de central preocupación para representantes de todos los sectores ya que, según gran parte de las personas entrevistadas, influye en el grado y calidad de la participación de las comunidades. Algunos representantes de los sectores privado y academia, de una comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que no existe un

**flujo de información adecuado** entre las empresas, gobierno y comunidades, trayendo como consecuencia posibles **manipulaciones y engaños**.

Una preocupación recurrente es la **información no adecuada culturalmente**, resaltando el idioma, y los usos y costumbres. Siendo que hay un gran porcentaje de población hablante del idioma maya en las comunidades del estado de Yucatán, según la totalidad de los entrevistados debe haber un intérprete presente en todo momento. Sin embargo, la preocupación radica en la **legitimidad de dichos intérpretes**; las personas de una comunidad entrevistadas perciben a los intérpretes como poco capacitados y con una visión parcial de la situación. Por otro lado, representantes del sector gobierno hablan de la **dificultad que se tiene para adaptar los materiales y la información al idioma maya yucateco**; entre otras cosas, se mencionó recurrentemente la dificultad de las comunidades para leer maya, por lo que la **información traducida sólo en texto no se considera como culturalmente adecuada** para representantes de todos los sectores.

En cuanto a los mecanismos de participación que se implementan a través de la consulta, representantes de todos los sectores mencionan que no se ha logrado llegar a la fórmula adecuada en términos de inclusión y fluidez del proceso. Principalmente, se habla de dos formas de participación que no están funcionando: **asambleas ejidales** y **votación por mayoría**.

Personas integrantes de la academia, gobierno y organizaciones de la sociedad civil ven a las **asambleas ejidales como un mecanismo inadecuado de participación** puesto que no se incluye a todos los sectores de la sociedad. Entre sus carencias resalta la **ausencia generalizada de participación de mujeres** en los procesos de toma de decisión en las asambleas ejidales. Haciendo referencia a estas asambleas, una persona del sector privado explica que el “tema de género es un tema nuevo y ajeno. Las mujeres no participan en público”. Además, la votación por mayoría en asamblea es considerada por miembros de una comunidad y por representantes de OSCs como **culturalmente no adecuada a los usos y costumbres de las comunidades**.

Tratando de explicar la razón detrás de la ausencia de otros mecanismos más allá de la votación a mano alzada y las asambleas ejidales, una persona del sector de la sociedad civil organizada comenta que se debe a que aún **no existe la suficiente capacidad de auto-organización de las comunidades**.

Un punto de disenso entre varios sectores es el **rol de personas externas a la comunidad en los procesos de consulta**. Por un lado, actores principalmente del sector gubernamental y privado consideran que las personas externas no deberían involucrarse en los procesos de consulta y sólo acudir como observadores, mientras que otras personas entrevistadas, principalmente de comunidad y de OSCs, consideran que es necesario que exista asesoría externa para balancear los desequilibrios de poder e información.

Una persona entrevistada del sector gubernamental opina que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de consulta ha sido inadecuada ya que, en la mayoría de las ocasiones, **no están presentes en los procesos de inicio a fin y, por lo tanto, no cuentan con una visión integral de las consultas indígenas**.

Con relación a la **duración de los procesos de consulta**, existen percepciones diversas. Algunas personas de la sociedad civil y la academia consideran que se hacen de manera muy rápida, siendo percibido por algunos como

un trámite y no como un derecho. Por otro lado, a ojos de algunas personas del sector privado y gubernamental, algunos casos han sido procesos muy largos que agotan a las comunidades por la cantidad de reuniones y asambleas, lo que **genera un desgaste de las personas** tanto de la comunidad como del sector gubernamental. Si bien se reconoce que no se debe establecer una temporalidad porque **cada proceso es único**, sí es necesario encontrar un punto de equilibrio donde la consulta otorgue los elementos necesarios para que se balancee el entendimiento y una toma de decisiones efectiva.

### Retos institucionales

En opinión de casi todas las personas entrevistadas del sector privado, **la Secretaría de Energía no cuenta con capacidades suficientes** para llevar a cabo las consultas en tiempo y forma; la principal razón es la carencia de personal suficiente.

Una persona de la sociedad civil organizada añade la **ineficiencia durante los procesos**, con personal poco capacitado para el trabajo y vinculación con las comunidades. Asimismo, algunas personas de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil y la academia perciben el **rol del gobierno federal y local poco neutral**, cuyo objetivo implícito es que los proyectos se lleven a cabo.

Algunas personas del sector gobierno también expresan esta preocupación en torno a **un aparato estatal con pocos recursos, con muchos recortes presupuestales y pocas capacitaciones**. Su preocupación es que la desatención y falta de presupuesto les impiden llevar a cabo las consultas con la facilidad operativa y coordinación.

### Recomendaciones sobre la Consulta Previa, Libre e Informada

Existen múltiples disensos en temas centrales, tales como la definición del sujeto de consulta, el carácter previo o la necesidad de una Ley de Consulta. Todos estos temas siguen en debate entre las y los actores de todos los sectores, por lo que esta sección debe leerse bajo el entendimiento de que es necesaria una mayor discusión para poder llegar a un posible punto de acuerdo.

### Recomendaciones para la definición del sujeto de consulta

En el tema de la definición del sujeto de consulta existen dos recomendaciones distintas. Una de ellas, propuesta por actores del gobierno y del sector privado, es **la creación de un nuevo catálogo de comunidades indígenas en el país**, construido de acuerdo con requisitos internacionales y gestionado por los gobiernos estatales. Esta recomendación es cuestionada por actores de las OSCs y de la comunidad, ya que no necesariamente garantiza el derecho de auto adscripción de los pueblos y comunidades indígenas y, desde su perspectiva, puede conllevar la reproducción de prácticas de paternalismo y colonialismo que históricamente han caracterizado la relación del Estado con los pueblos indígenas.

La otra recomendación mencionada recurrentemente por actores de todos los sectores es **sujetarse al concepto de territorio y de la auto adscripción** utilizado actualmente por el Gobierno Federal durante los procesos de Consulta; con esto, se pretende garantizar el derecho de todas las comunidades, independientemente de si están identificadas o no por el Estado. Algunos actores del sector privado consideran que la auto adscripción se presta

a malas interpretaciones y abre la posibilidad a manipulación y engaños, por lo que es necesario establecer con detalle los criterios o procedimientos para llevarla a cabo.

### Recomendaciones sobre el carácter previo

Como ya se mencionó anteriormente, el carácter previo es uno de los elementos que se deben tomar en cuenta para una participación incluyente considerando el proceso completo de toma de decisiones. En este punto existe un claro disenso entre varias perspectivas. Algunos actores de la sociedad civil organizada, del gobierno y de una comunidad identifican el **momento previo como antes de las concesiones y las subastas**. Una perspectiva que resaltó desde el sector gobierno es que una consulta “tiene que ser previa al otorgamiento de un derecho”, esto es (1) antes de dar una autorización a nivel federal, (2) anterior otorgamiento de licencias de uso de suelo por el municipio y (3) antes de la venta, renta o firma de contratos en ejidos.

Por otro lado, algunos actores del sector privado y del gobierno identifican el carácter previo como **antes del inicio de la construcción**. Desde esta perspectiva, ni las licitaciones ni las concesiones implican necesariamente un impacto sobre el territorio y, por lo tanto, aún no sería necesaria una consulta. Algunos actores del sector de las OSCs y de la comunidad externan preocupación frente a esta posibilidad ya que, al ya tener definido el proyecto, la Consulta generalmente se ve reducida a un trámite más, y no se percibe como un derecho específico que se debe respetar y garantizar.

Reconociendo los disensos existentes en el tema, es importante resaltar que, a partir de las entrevistas realizadas, se identifica un punto de encuentro de actores de todos los sectores: que las consultas se deben llevar a cabo **previo a las negociaciones**.

### Recomendaciones para la participación

En cuanto a la participación, las recomendaciones son variadas entre y dentro de los sectores. Los elementos que resaltan son: **involucramiento de gobiernos locales, inclusión de todos los sectores, tiempos adecuados a la comunidad, y metodologías acordes a usos y costumbres**.

Actores de todos los sectores consideran que debe haber **participación e involucramiento serio de los gobiernos locales** durante el proceso de consulta, ya que esto facilita el relacionamiento. Personas entrevistadas del sector gobierno ponen como ejemplo consultas exitosas que se han llevado a cabo en el estado de la mano con gobiernos locales. Un actor del sector privado lo resume como “que lo federal se construya a través de lo local”.

Sobre la inclusión en los procesos de consulta, actores de todos los sectores recomiendan que se generen espacios para la **participación de las mujeres, jóvenes y niños**. Como recomendación se menciona **que las consultas se apoyen en la organización y unidad previa de las comunidades**, con base en sus usos y costumbres. Otra manera de inclusión recomendada por una persona de la academia **es elaborar pláticas y talleres en donde la comunidad pueda expresar sus preocupaciones**. Añadiendo a ello, una recomendación desde el sector gubernamental es cuidar **que los comités establecidos para las consultas sean incluyentes y realmente representativos** de todos los sectores en la comunidad.

Para algunos miembros de una comunidad y de OSCs, **los mecanismos de participación tienen que ser acordes a los usos y costumbres**, evitando fórmulas como la votación a mano alzada. Una propuesta concreta que se hizo fue la **conformación de mesas de trabajo para posteriormente llevar los resultados a una asamblea**.

Sobre la duración del proceso, actores clave de todos los sectores consideran que **los procesos de consulta deben sujetarse a los tiempos decididos por las mismas comunidades**: “de acuerdo con las personas y sus procesos de toma de decisión, de información e interiorización de la misma”.

Más allá de la participación que está contemplada formalmente en las consultas, se generó una propuesta dirigida a ampliar el alcance de las decisiones que se toman durante las Consultas; por ejemplo, una persona integrante de las OSCs añade que **las consultas deberían permitir la participación de las comunidades en la modificación de los proyectos**. Como ejemplo se pone la reducción de la escala de los proyectos o cambios en las medidas de mitigación de los impactos ambientales.

### Recomendaciones sobre información

Para la gran mayoría de las personas entrevistadas de todos los sectores, se debe trabajar fuertemente en el elemento de la información durante las consultas. La principal recomendación de actores de todos los sectores es **informar con veracidad y no engañar a la gente**, demostrando el nivel de preocupación que existe entre varios actores en torno al elemento de la información.

Actores de todos los sectores proponen que **la información sea adaptada según las necesidades de las comunidades** para generar **un verdadero diálogo intercultural** basado en el respeto de la visión del otro. Un ejemplo mencionado es **adecuar toda la información a su idioma, de preferencia no por escrito y adaptando el contenido a públicos no especializados**.

### Rol del Estado

En cuanto al rol que está teniendo el Estado en las consultas, las personas entrevistadas destacaron como recomendación su **rol neutral y de facilitación, así como la claridad de cuál es la dependencia a cargo de implementarlas, y la importancia de incrementar presupuesto y capacidades en los actores gubernamentales responsables**.

Actores del sector gobierno y privado proponen **que el gobierno estatal funcione como facilitador en las consultas**, como un **mediador con un rol neutral**. Para que esto sea operativo, se propone que el Estado **refuerce su estructura para tener una mejor capacidad para llevar a cabo las consultas**. En este punto se remarca la **necesidad de incrementar el presupuesto y personal** dedicado a los procesos de consulta.

Un elemento de discusión entre los sectores ha sido la definición de qué dependencia debe llevar adelante los procesos de consulta, pues la Secretaría de Energía es vista como juez y parte. En línea con esto, algunas personas del sector privado y de las OSCs proponen que **las consultas sean realizadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**. De igual manera, se propuso la figura de algún **mediador o tercero imparcial que pueda guiar el proceso**.

## Incertidumbre sobre el futuro de una Ley de Consulta

Existe un debate en torno a la necesidad de una Ley de Consulta en México. En términos generales, existen tres visiones al respecto:

- (1) Actores de todos los sectores consideran que una Ley garantizaría lo mínimo indispensable en términos de política pública para hacer más eficiente el proceso de consulta, y clarificaría los roles y atribuciones de todas las partes.
- (2) Actores de la academia y organizaciones de la sociedad civil señalan que una Ley no es necesaria, ya que el Convenio 169 de la OIT clarifica los elementos clave para garantizar este derecho.
- (3) Actores de la sociedad civil y la academia señalan que el enfoque debería estar en garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos y no el derecho a la consulta porque este último es considerado como una forma de legitimar los proyectos, que están encaminados a concebir una manera única de desarrollo del país.

Con respecto a la primera postura, algunos actores de los sectores privado y gobierno ven la posibilidad de **la creación de una Ley de Consulta Indígena General** que permita agilizar y clarificar los procesos. Otro punto importante que se resaltó es que, **con la creación de una Ley, se podría acceder a recursos de la federación** que ahora están siendo limitados por la ausencia de un presupuesto específico destinado para dichos fines; además, no limitaría el ejercicio de este derecho a proyectos energéticos.

En línea con la segunda postura, otros actores del sector privado, OSCs y gobierno opinan que una Ley General no es una solución. Entre sus argumentos destaca que **una Ley no tendría la capacidad de integrar la diversidad de visiones, y formas de toma de decisión y participación de las comunidades indígenas.**

Sobre la tercera postura, algunas personas del sector de las OSCs consideran que se debería evitar la elaboración de una Ley de Consulta, ya que esto **limitaría la autonomía de las comunidades.** Asimismo, desde el sector de las OSCs se tienen algunas percepciones de que el tema fundamental es **la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas sobre sus territorios, y no hay que reducirlo a la Consulta Indígena.** Para esto se propone establecer otro tipo de relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, así como **el mecanismo de la auto consulta.**

A pesar de este debate, una amplia mayoría de las personas entrevistadas opinaron que, en caso de que existiera la necesidad de una Ley de Consulta indígena, tendría que realizarse a través de un proceso participativo de consulta.

## Otras medidas legislativas

Además de las propuestas descritas anteriormente, algunos actores de la academia, gobierno y OSCs propusieron **rescatar y replicar en la legislación federal ciertos elementos** que consideran positivos de la Constitución Política del Estado de Yucatán respecto a la definición del sujeto de consulta y del resguardo del derecho a la consulta. Específicamente, hacen mención del artículo 2, en el cual se expresa que “las leyes establecerán los mecanismos que garanticen la efectiva participación del pueblo maya, en los distintos ámbitos y niveles de gobierno; en la



toma de decisiones públicas que se vean afectados, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes de desarrollo municipales, y cuando se prevean medidas legislativas relacionadas con éste”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Constitución Política del Estado de Yucatán  
([http://www.consejeria.yucatan.gob.mx/documentos/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_de\\_\\_Yucatan.pdf](http://www.consejeria.yucatan.gob.mx/documentos/Constitucion_Politica_del_Estado_de__Yucatan.pdf))

**Cuadro 4. Resumen de retos y recomendaciones sobre Consulta Indígena desde distintos sectores<sup>15</sup>**

Retos	Recomendaciones
<b>Definición del sujeto de consulta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remitirse al concepto de auto adscripción.</li> <li>• Construir un catálogo de comunidades indígenas.</li> </ul>
<b>Carácter previo</b>	<p>Definir el momento previo; se sugiere antes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización a nivel federal.</li> <li>• El otorgamiento de licencias de uso de suelo por el municipio.</li> <li>• La venta, renta o firma de contratos.</li> <li>• La construcción del proyecto.</li> <li>• Cualquier tipo de negociaciones.</li> <li>• Las subastas, concesiones o permisos.</li> </ul>
<b>Información culturalmente inadecuada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar información veraz a lo largo del proceso, desde el gobierno y desde la empresa.</li> <li>• Construir un diálogo intercultural entre las partes involucradas.</li> <li>• Adaptar información al idioma de las comunidades consultadas.</li> </ul>
<b>Participación no activa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar participación de los gobiernos locales.</li> <li>• Generar metodologías para asegurar la participación de todos los sectores en los procesos participativos y que incluyan un enfoque de género.</li> </ul>
<b>Violencia y polarización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el rol del Estado de vigilancia de los procesos.</li> <li>• Integrar una figura de un tercero imparcial para evitar conflictos de interés de alguna parte.</li> </ul>
<b>Capacidades institucionales insuficientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el presupuesto de las dependencias responsables de la elaboración de los procesos de consulta.</li> <li>• Fortalecer las capacidades de las dependencias y personas involucradas.</li> </ul>
<b>Otros retos institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar una Ley de Consulta General.</li> <li>• Reforzar el mecanismo de auto consulta.</li> <li>• Fortalecer la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas sobre sus territorios.</li> </ul>

<sup>15</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.

## Preocupaciones sobre la Evaluación de Impacto Social (Evis)

*“Las Evis son un tema de cosmovisión y de entender al otro.”*

*-Persona entrevistada del sector privado*

En cuanto a las Evaluaciones de Impacto Social, un elemento que resaltó es que muchas personas entrevistadas de todos los sectores no tenían conocimiento pleno del instrumento. Esto es un primer e importante hallazgo, ya que es evidencia de que no se ha difundido adecuadamente la existencia de este mecanismo, así como de la obligación legal de los promoventes de implementarla.

Las preocupaciones, a diferencia de las expresadas en las secciones pasadas, no se centran en la cuestión de participación y falta de información, sino más bien en cuestiones operativas y metodológicas. Aun así, la participación resalta como un elemento importante para la elaboración de las Evaluaciones de Impacto Social. Entre los elementos que resaltan son **mejorar las prácticas empresariales** y los **retos de las instituciones** para la correcta supervisión y seguimiento de esta herramienta.

Es necesario mencionar que, cuando se llevaron a cabo las dos rondas de entrevistas, aún no existían disposiciones oficiales para las Evaluaciones de Impacto Social<sup>16</sup>, por lo que una preocupación constante era que **no existía un reglamento básico ni disposiciones administrativas aprobadas que dieran pauta para la elaboración de las Evis.**

Más adelante, en el cuadro 5, se puede encontrar un resumen de los retos y oportunidades a los que se enfrentan las Evis.

### Prácticas empresariales que mejorar

Actores de todos los sectores coincidieron en que existen ciertas prácticas empresariales que han tenido influencia en el hecho de que las Evaluaciones de Impacto Social no logren su potencial. Los puntos más importantes fueron la **ausencia de estándares mínimos, ausencia de trabajo de campo, falta de difusión de la información y falta de ética en su actuación.**

Actores de todos los sectores coincidieron en que existen **empresas que no cumplen con estándares mínimos de calidad para hacer las Evis**; entre las malas prácticas que se comentan está desde la presentación de Evis en blanco a la Secretaría de Energía hasta la **completa ausencia de trabajo de campo**. Esto implica que no **se toman en consideración los verdaderos impactos sociales** de los proyectos, tales como la afectación a algunas actividades económicas reales de las comunidades (cacería, recolección, plantas medicinales, etc.).

En general, actores de varios sectores comentaron la mala práctica de hacer **Evis desde un escritorio sin trabajo de campo**. Añadiendo a ello, otra mala práctica mencionada por actores de la academia, del gobierno y de una

<sup>16</sup> Publicadas en el DOF el 01 de junio de 2018. Disponibles en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01%2F06%2F2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01%2F06%2F2018)

comunidad es que muchas veces **las consultoras utilizan a gente sin experiencia para el trabajo de campo**, impactando negativamente en procesos delicados.

Las personas entrevistadas de organizaciones de la sociedad civil y del gobierno están preocupadas por la **falta de difusión de información durante la elaboración de las EvIS**. En este caso, esta responsabilidad recae directamente sobre las empresas.

De igual manera, preocupa a la mayoría de los sectores la **falta de ética** que puede haber en algunas consultorías; como ejemplo se mencionó un caso en el cual se negó la presencia de comunidades indígenas en un territorio en donde se pretende llevar a cabo un proyecto de energía solar. Esto lo explicó una persona del sector de la sociedad civil organizada como un **sesgo previamente establecido** para obtener resultados que beneficien principalmente a los intereses de las empresas.

### Retos institucionales

En cuanto a la cuestión institucional, las personas entrevistadas hablaron sobre la **falta de capacidades de la Secretaría de Energía, tanto en recursos humanos como materiales**, la **falta de transparencia de las EvIS** y la **falta de seguimiento de acuerdos**.

Una preocupación recurrente, al igual que con la consulta, es la **falta de capacidades y de recursos humanos con los que cuenta la Secretaría de Energía** para hacer frente a la cantidad de Evaluaciones de Impacto Social que deben revisar, y la falta de seguimiento a las mismas.

Entre los elementos que representan un reto institucional es la **falta de seguimiento y de herramientas de rendición de cuentas**. Como ejemplo, a algunos actores de las OSCs y de las empresas les preocupa que las EvIS incluyan un Plan de Gestión Social, y **que no exista ningún tipo de supervisión o sanción que les obligue a cumplirlo**.

Esta característica se vincula con la anterior, ya que actores de las OSCs y del sector privado opinan que existe una **percepción de algunas empresas de que la EvIS es sólo un trámite**. Un actor del sector privado considera que esto sucede porque **no existe un marco legislativo similar al de las Manifestaciones de Impacto Ambiental**, lo cual deja las recomendaciones que emite la Secretaría de Energía como opiniones que pueden o no ser cumplidas.

Otra preocupación, principalmente de personas entrevistadas del sector de las OSCs, es que las EvIS no son públicas ni se someten a consulta, lo cual **impide que existan mecanismos sociales de control de calidad**. Por el contrario, otros mecanismos como las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs) son de carácter público, lo cual permite que la sociedad revise sus contenidos y, en caso de ser necesario, solicitar correcciones o aclaraciones.

### Recomendaciones sobre Evaluación de Impacto Social (EvIS)

A partir de las preocupaciones descritas en la sección anterior, las personas entrevistadas hicieron diversas propuestas para que el instrumento de Evaluación de Impacto Social tenga un mejor rendimiento y pueda dar cuenta de la realidad de manera más completa.

Una opinión que destaca es que gran parte de las personas entrevistadas de todos los sectores concluyen que es necesario expandir el alcance de la EvIS y transitar más hacia un modelo de una **evaluación socio ambiental**. Entre las recomendaciones principales se encuentran: **inclusión de todos los sectores, trabajo de campo, metodologías adaptadas a cada realidad, difusión oportuna de impactos, y carácter vinculante y público**.

### Participación significativa e incluyente durante la elaboración de la EvIS

Durante las entrevistas, surgió la interrogante de la manera en la que las empresas estaban incluyendo a las comunidades en los procesos de elaboración de las EvIS. Como ya se mencionó en las preocupaciones, algunas y algunos actores consideran que hace falta una mejor integración de prácticas participativas. Entre las recomendaciones que surgieron con respecto a este tema es la **inclusión de todos los sectores, ajustar el instrumento a la realidad local e incentivar el trabajo de campo y de calidad**.

Algunas recomendaciones puntuales que hicieron actores del sector privado y de las OSCs es la **inclusión de todos los sectores durante la evaluación**; en específico, **la inclusión de las mujeres** es un punto que se remarcó bastante durante las entrevistas. Se propone llevar a cabo **grupos focales inclusivos, entrevistas semi-estructuradas, encuestas en hogares y diagnósticos participativos** para identificar la visión de desarrollo de las comunidades. Se propone que las metodologías se desarrollen con la mayor cantidad posible de participación comunitaria, de grupos específicos de población y con la representación de los diversos sectores involucrados, además de que **se deben ajustar a la realidad particular de cada sitio**. Desde su perspectiva, esta es la única manera en la que se llevaría a cabo una Evaluación de Impacto Social que responda verdaderamente a los impactos reales.

La principal recomendación desde actores de todos los sectores es la **necesidad de trabajo de campo** al elaborar una EvIS. Los actores del sector privado entrevistados hacen mucho hincapié en que su trabajo de campo nutre todos los estudios que realizan. Para llevarlo a cabo correctamente, varios actores del sector privado recomiendan **que sean personas preparadas académicamente**, con el objetivo de garantizar su calidad; también remarcan el hecho de que las personas que las elaboran **deben establecerse por algún tiempo en las comunidades** para entender realmente las dinámicas sociales.

### Difusión de información y carácter público

Respondiendo a las preocupaciones de la difusión de información, algunas personas entrevistadas de las OSCs, del gobierno y del sector privado consideran que las EvIS deberían ser un **mecanismo de transferencia de información sobre el proyecto a la comunidad**. Esto permitiría **informar a la comunidad desde la elaboración de las EvIS sobre los impactos reales del proyecto**, teniendo capacidad de incrementar la transparencia y reducir riesgo de conflictos producto de malentendidos, desconfianza o desinformación.

Para garantizar una adecuada difusión de los resultados, actores de la sociedad civil y del sector privado se mostraron a favor de **que las EvIS sean de carácter público**. Pensando en las maneras en las que el carácter público permitiría una mayor rendición de cuentas, un actor del sector privado recomienda que “no sólo debería estar disponible (la EvIS), **tiene que haber un mecanismo público** donde pudieras meterte a cualquier proyecto que tenga que ver con la SENER y **puedas ver el nivel de cumplimiento que tiene**”.

## Recomendaciones sobre la naturaleza y elaboración del instrumento

Diversos actores de todos los sectores opinan que las **EvIS deberían ser regionales**. En particular, un actor del sector gobierno propone que **los evaluadores “deberían ir considerando los impactos acumulativos y sinérgicos”** a escala regional. Algunos actores del gobierno y de las OSCs lo proponen en términos de una **Evaluación de Impacto Socioambiental Regional**.

Actores de la sociedad civil y del gobierno proponen **que las EvIS sean de un carácter vinculante**. Para ello, se recomienda la **creación de algún comité multi-actor que vigile el cumplimiento de acuerdos** con recursos, apoyo y capacidades técnicas. De igual manera, se propone que haya un proceso adecuado de seguimiento de los acuerdos; por ejemplo, **que se lleven a cabo informes anuales y por cada fase, o que el seguimiento se lleve a cabo a través de un organismo autónomo o de una Secretaría de Energía fortalecida** en términos de capital humano, capacidades y formación.

## Establecimiento de estándares institucionales

Como se mencionó anteriormente, las rondas de entrevistas se realizaron previas a la publicación de las disposiciones administrativas en el Diario Oficial de la Federación<sup>17</sup>. Sin embargo, es importante remarcar que un gran número de actores principalmente del sector privado recomendó constantemente **la publicación de algunos lineamientos base para las EvIS** y que estuvieran **dentro de las mejores prácticas internacionales**.

Una propuesta innovadora desde un actor del sector privado es el **pago de derechos a la Secretaría de Energía para presentar una EvIS, como es el caso de las MIAs**. Desde su perspectiva, esto permitiría evitar la mala calidad de algunas evaluaciones, así como incrementar el personal y mejorar controles internos.

Siendo que la calidad de muchas evaluaciones es considerada como deficiente, actores del sector gobierno, academia y privado recomiendan **que las consultoras y las personas que realizan EvIS cuenten con alguna certificación mínima**. Para ello, un actor del sector privado recomienda **promover algún estándar en México y crear órganos acreditadores para consultores; asimismo, se recomienda hacer revisiones por pares debidamente acreditados**. Desde su perspectiva, esto permitiría llevar los procesos bajo las mejores prácticas internacionales y elevar la calidad de las EvIS.

---

<sup>17</sup> Publicadas en el DOF el 01 de junio de 2018. Disponibles en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01%2F06%2F2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524885&fecha=01%2F06%2F2018)

**Cuadro 5. Resumen de retos y recomendaciones sobre la Evaluación de Impacto Social desde distintos sectores<sup>18</sup>**

Retos	Recomendaciones
<b>Participación no incluyente y ausencia de trabajo de campo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar el trabajo de campo a través de etnografías y estancias en las comunidades.</li> <li>• Integración de todos los sectores durante la elaboración de EvIS.</li> <li>• Ajustar metodologías a realidades locales.</li> <li>• Entre las metodologías de trabajo se proponen: grupos focales inclusivos para todos los sectores y grupos poblacionales, entrevistas semi-estructuradas, mesas de trabajo, encuestas en hogares y diagnósticos participativos.</li> </ul>
<b>Falta de difusión de la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de transferencia de información sobre el proyecto que sean culturalmente adecuados e inclusivos hacia todos los sectores (mujeres, jóvenes, niños, entre otros).</li> <li>• Informar a las comunidades sobre los posibles impactos, desde la elaboración de las EvIS.</li> </ul>
<b>Falta de ética en la elaboración de EvIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación académica y sensibilización del personal que lleva a cabo las EvIS.</li> </ul>
<b>Carácter confidencial y falta de transparencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un mecanismo o herramienta para que sea posible consultar las EvIS de forma pública (por ejemplo, una página web).</li> </ul>
<b>Capacidades institucionales insuficientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el presupuesto de las dependencias responsables de la revisión de las EvIS.</li> <li>• Fortalecer las capacidades de las dependencias y personas involucradas, incluyendo temas de igualdad de género.</li> </ul>
<b>Escaso seguimiento de acuerdos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer vinculantes los acuerdos que se plasman en las EvIS.</li> </ul>
<b>Ausencia de estándares mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una certificación para consultores que elaboran EvIS.</li> <li>• Elaborar lineamientos dentro de las mejores prácticas internacionales.</li> <li>• Pago de derechos para realizar EvIS.</li> <li>• Promover estándar en México.</li> <li>• Crear órganos acreditadores para consultores.</li> </ul>

### Preocupaciones en torno a los Beneficios Sociales Compartidos (BSC)

La discusión en torno a los Beneficios Sociales Compartidos es muy compleja ya que, al no existir un marco jurídico que los defina, cada sector tiene una perspectiva particular sobre el tema. Sin embargo, la totalidad de las personas entrevistadas consideran necesario que los proyectos otorguen beneficios sociales; la diferencia radica en la definición de beneficios dentro y entre sectores. De aquí se desprenden dos perspectivas distintas entre las personas entrevistadas:

(1) Los BSC son equivalentes a las contraprestaciones y al Plan de Gestión Social de la EvIS.

<sup>18</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.

(2) Los BSC deben pensarse fuera de este marco, ya que el Plan de Gestión Social es para mitigar impactos negativos y la contraprestación una obligación reducida a la relación propietarios-empresa.

En este tema, las preocupaciones que destacan son:

- **Falta de definición del concepto.**
- **Corrupción.**
- **Inequidad en la repartición de beneficios, y falta de participación e inclusión en la toma de decisiones.**

Todas las preocupaciones mencionadas al respecto de los BSC tienen su base en las **malas prácticas asistencialistas del pasado** promovidas por los gobiernos.

### **Incertidumbre jurídica, conceptual y de la naturaleza de los Beneficios Sociales Compartidos**

Siendo que **no existe una legislación específica que defina los Beneficios Sociales Compartidos**, una parte importante de las personas entrevistadas del sector privado consideran que esto genera incertidumbre e inoperatividad del concepto. Entre las personas entrevistadas, se percibe que la indefinición jurídica y conceptual de los BSC se debe a que se ha **reservado su discusión a espacios teóricos y académicos** sin vínculo con la práctica en comunidades.

A actores de los sectores OSCs, gobierno y privado les preocupa que exista una inequidad en los aportes que las empresas otorgan a las comunidades como Beneficio Social Compartido. Algunas personas consideran que la existencia de prácticas de **corrupción entre las personas o grupos que reciben los aportes** provoca una distribución desigual de los beneficios dentro de las comunidades. Desde la perspectiva de algunos actores de la sociedad civil, la preocupación recae más bien en la existencia de una **brecha muy grande entre las ganancias y la aportación de las empresas a las comunidades**, contribuyendo a profundizar la inequidad previamente existente.

Un actor del sector gubernamental mostró su preocupación por la **falta de información de las comunidades para definir lo que es un BSC justo** y lo que no lo es, lo cual contribuye a un desbalance e injusticia en la toma de decisión. En palabras de un actor de la sociedad civil, “no podemos decidir por el pueblo qué es un BSC justo, pero podemos decir qué no es justo”.

Una de las principales preocupaciones de las personas entrevistadas es definir la naturaleza de las aportaciones. Desde la opinión de actores del sector privado, les preocupa que los Beneficios Sociales Compartidos se vean como **aportaciones materiales y sociales que suplantán al Estado y sus obligaciones**. De igual manera, existe la preocupación de personas entrevistadas de todos los sectores de que la naturaleza de los Beneficios Sociales Compartidos **incentive dinámicas paternalistas o que no contribuyan al desarrollo real de la comunidad**. Esto pasa por el hecho de que muchas veces el diseño de los beneficios no cuenta con una planeación de desarrollo territorial de la comunidad.

Asimismo, existe la preocupación entre algunos actores del sector de las OSCs de que los BSC contribuyan a **suplantar las lógicas tradicionales y comunitarias de distribución de beneficios con lógicas utilitarias**.

## Recomendaciones sobre los Beneficios Sociales Compartidos (BSC)

Dado que es un tema en construcción y en debate, las personas entrevistadas dirigieron sus sugerencias en torno a la definición de lo que se debe considerar un Beneficio Social Compartido justo. Las recomendaciones en torno a los BSC van en tres sentidos principales: **participación en las decisiones, recomendaciones sobre la naturaleza de un BSC justo y el seguimiento de los acuerdos.**

### Decisión libre y participación

Antes de llegar a una definición sobre lo que son los BSC, actores de todos los sectores coinciden en que **deberían ser construidos a partir de procesos participativos junto con las comunidades.** Un actor de las OSCs añade que la decisión, además de libre y con participación, debe darse **garantizando condiciones de igualdad** entre todos los actores en términos de información sobre disponibilidad de recursos y posibilidades de acceso a ellos.

Algunas de las metodologías que actores del sector privado y gubernamental recomendaron fueron **asambleas, talleres, encuestas, diagnósticos presenciales, y árbol de problemas y soluciones.**

### Seguimiento de acuerdos y gestión de recursos

Entre las principales preocupaciones de los diversos actores se encontraba la cuestión de la distribución de los aportes y el tema de la corrupción. Para ello, se recomendaron distintas maneras de gestionar los recursos.

Desde el sector gubernamental y de las OSCs se recomienda **que las comunidades generen sistemas propios de gestión de los recursos;** la propuesta puntual de un funcionario es **la creación de un comité y de bolsas de apoyo.** Otro actor del sector gobierno recomienda la **creación de una caja de ahorro manejada con transparencia y supervisión de OSCs.**

La postura de un actor de las OSCs resalta entre las demás, pues considera que ni las empresas ni la comunidad deberían manejar los BSC, sino que **deberían ser gestionados por el Estado.** De esta manera, los beneficios contribuirían a resolver carencias estructurales, pues le otorgarían presupuesto al Estado para cumplir con sus obligaciones de garantizar acceso a servicios y recursos básicos.

Actores de los sectores gobierno y privado hicieron referencia a la necesidad de **generar acuerdos entre las empresas y las comunidades;** el hecho de que **tengan una buena relación** permitiría construir BSC adecuados. Un elemento considerado como importante por algunos actores del sector privado es la presencia de las empresas en las comunidades durante todas las fases de un proyecto, permitiéndoles resolver dudas, informar y elaborar planes adecuados para “ampliar beneficios, y prevenir o mitigar impactos negativos”.

Cuando los actores hablan de los Planes de Gestión Social se hace mucha referencia al seguimiento de los acuerdos; sin embargo, al hablar de los BSC, no se tiene tan clara la respuesta. Aun así, actores de todos los sectores consideran que el seguimiento adecuado parte de una buena gestión de los recursos y de los programas.

Para cumplir con un seguimiento apropiado, algunos actores de los sectores gobierno y privado hicieron referencia a la necesidad de **generar acuerdos entre las empresas y las comunidades, y mantener buenas relaciones** con la creación de sistemas de **quejas y sugerencias.** Además, una persona del sector gubernamental recomienda el establecimiento de un **comité de seguimiento de acuerdos por proyecto que se renueve cada**

**dos años.** En línea con lo anterior, una persona del sector privado propone que las OSCs internacionales **tengan capacidad de auditar y de dar seguimiento a los procesos.** Estos mecanismos de seguimiento permitirían, desde la perspectiva de las personas que los proponen, que los recursos lleguen a los sitios indicados, así como una manera de reducir posibilidades de corrupción y desigualdad en la distribución de los aportes.

Una vez definida la metodología para la construcción de los BSC, actores de todos los sectores recomiendan **considerar el tema de la justicia en las aportaciones,** tanto para la comunidad como para la empresa.

En el cuadro 5 se enlistan las principales recomendaciones sobre lo que los distintos sectores consideran BSC justos.

**Cuadro 6. Propuestas sobre Beneficios Sociales Compartidos justos**

Sector(es)	Propuesta(s)
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un <b>monto mínimo para la renta de la tierra.</b></li> </ul>
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Que la comunidad perciba un ingreso por cada Megawatt (MW) generado.</b></li> <li>• BSC como un <b>beneficio gradual: iniciar con un beneficio menor como porcentaje de las utilidades e incrementarlo conforme avanza el proyecto.</b></li> <li>• <b>Caracterizar las áreas de oportunidad y desarrollo que tenga una comunidad para diseñar, con base en ellas, programas que promuevan un desarrollo integral.</b> Esto permite elaborar programas y proyectos productivos que hagan crecer en términos de desarrollo a las comunidades.</li> </ul>
Organización de la Sociedad Civil y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Que las comunidades participen en las utilidades generadas por la empresa.</b></li> <li>• <b>Convertir a las comunidades en inversionistas,</b> ya que están aportando una parte del capital de la inversión (la tierra).</li> </ul>
Academia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Elevar la calidad de vida</b> general de las comunidades. Un ejemplo es <b>implementar una matriz de contabilidad social y un diagnóstico socioeconómico de la comunidad,</b> y añadir un efecto multiplicador de beneficios.</li> </ul>
Gobierno, academia y OSCs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Que las comunidades tengan la capacidad de apropiarse de las energías renovables.</b> Esto se recomienda de diversas formas; una de ellas es <b>hacer amigables las tecnologías emergentes</b> para tener un beneficio social directo, otra sería <b>reducir el costo de la energía en las comunidades</b> a través del pago del consumo básico por parte de las empresas.</li> </ul>
Actores de todos los sectores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los BSC puedan ser <b>proyectos productivos y no aportaciones monetarias</b> que no tengan beneficios en el largo plazo.</li> </ul>

## Fortalecimiento de capacidades de los sectores

El fortalecimiento de capacidades es un elemento fundamental mencionado por la mayoría de las personas entrevistadas, por lo que se podría considerar que cada preocupación está vinculada a una falta de capacidades de algún sector, y que cada recomendación podría llevarse a cabo si el sector o institución responsable fortalece alguna de esas carencias. Esto es un ejercicio interesante y reflexivo, ya que cada sector habla desde su perspectiva, por lo que facilita una visión más transparente y objetiva de las necesidades y responsabilidades de cada cual. En el cuadro 6 se resumen las recomendaciones de fortalecimiento de capacidades para cada sector.

### Academia

La principal recomendación de todos los sectores hacia la academia es la necesidad de **vincularse a los procesos desde un punto de vista imparcial y buscando solución científica a los problemas tanto técnicos como sociales.**

Una fortaleza mencionada por varias personas entrevistadas es que, en el estado de Yucatán, existen muchas instituciones académicas serias que están trabajando los temas sociales y técnicos. Aprovechando esta situación,

se sugiere **fortalecer sus capacidades de diálogo y funcionar como un puente de información** entre todos los sectores.

Distintas personas entrevistadas de todos los sectores recomiendan **fortalecer el contacto entre la academia y la realidad comunitaria**. Algunas personas del sector de las OSCs ven a los académicos como aliados; sin embargo, consideran difícil que se unan cuando es necesario realizar pronunciamientos o trabajar directamente en torno a un conflicto.

Algunas personas de la academia, de manera reflexiva y analizando sus áreas de oportunidad recomiendan **el fortalecimiento de este vínculo academia-comunidad**. En este sentido, actores de los demás sectores recomiendan **sacar las investigaciones y trabajo de los académicos de las aulas**.

Integrantes de una comunidad comentan que “la academia se vuelve un cúmulo de información guardada en el escritorio que no sirve para nada si no hay investigación en acción”; además, añaden que deben tener **capacidad de dotar de herramientas teóricas y prácticas a la comunidad**.

Una recomendación que se menciona es la de **generar investigación aplicada e innovación tecnológica para mejorar la tecnología y encontrar maneras de reducir la brecha de adaptación tecnológica** en la sociedad en general.

Al respecto, se identifica que existe una falta de incentivos institucionales, ya que sus estímulos tradicionalmente se basan en la publicación de ensayos académicos e investigaciones a través del Sistema Nacional de Investigadores y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Se recomienda crear incentivos institucionales para establecer estos vínculos fuera de la academia.

## Gobierno

Una parte importante de las opiniones en torno al fortalecimiento de capacidades del sector gubernamental y de los tomadores de decisiones está dirigida hacia la **coordinación intergubernamental** y el **ordenamiento territorial**.

Según la opinión de varios funcionarios públicos, el gobierno debería **fortalecer procesos colaborativos**. Varias de las propuestas se dirigen hacia el ámbito de capacidades del gobierno federal; entre otras, se propone **que la Secretaría de Energía fortalezca su área de interculturalidad** y un actor del gobierno propone que en Yucatán sea **coordinada junto con INDEMAYA**.

Otras personas entrevistadas del mismo sector recomiendan la **capacitación de los empleados estatales y municipales sobre el marco legal y las funciones de cada institución federal responsable en los procesos de desarrollo de los proyectos de energía renovable**; mencionaron conocer bien las funciones de la Secretaría de Energía y del Centro Nacional de Control de la Energía (CENACE).

De igual manera, integrantes del sector de las OSCs consideran necesario fortalecer sus capacidades relativas a **herramientas, conocimientos y capacidades para la toma de decisiones**. Asimismo, se incluye el **fortalecimiento de capacidades sobre derechos humanos y los marcos legales nacionales e internacionales**.

Los actores del sector privado se encuentran más preocupados por fortalecer las capacidades del gobierno estatal y federal en términos de **coordinación de la gestión y planeación del territorio**.

Desde la perspectiva de actores de la academia, el gobierno debe fortalecer las capacidades de diálogo e imparcialidad. También recomiendan **fortalecer las instituciones que pueden generar un vínculo entre la academia y las comunidades**; una propuesta es **crear alguna oficina o comité técnico que permita impulsar las ideas de la academia de forma eficiente**.

### Sector privado

Desde la perspectiva de representantes de todos los sectores, existe una necesidad de **fortalecer los procesos participativos de sus proyectos y metodologías de acercamiento entre el sector privado y las comunidades**. Representantes de la academia recomiendan **fortalecer las capacidades técnicas de su personal local** para evitar contratar gente del extranjero; además, otro actor de la academia propone **fortalecer su conocimiento y planeación respecto a la transición energética**.

Para actores del sector de la sociedad civil y de la comunidad, la principal debilidad que ven en el sector privado es la falta de participación y comunicación con los demás sectores. Por ello, proponen **mayor sensibilidad y acercamiento a las comunidades**, con el objetivo de construir confianza. Igualmente, se recomienda el **fortalecimiento de conocimientos en derechos humanos, equidad de género y estándares internacionales**.

Desde el gobierno se repiten opiniones en torno a una **mayor comunicación sobre los impactos de sus proyectos y una mayor participación al implementarlos**. De igual forma, se toca el tema de **sensibilización y fortalecimiento en los temas de consultas indígenas y de Beneficios Sociales Compartidos**.

### Comunidades

Actores de los sectores academia, Sociedad Civil Organizada, gobierno y OSCs se encuentran principalmente preocupados por la cuestión de **la información y las capacidades de gestión de los recursos comunitarios**.

Académicos proponen crear programas, herramientas y talleres para el **fortalecimiento del conocimiento, comunicación y difusión de información** en las comunidades. Además, algunos actores de la academia y sector privado proponen la **concienciación sobre los impactos y beneficios de las tecnologías de energía renovables** en las comunidades.

En este sentido, personas del sector privado y gobierno sugieren **incrementar las capacidades técnicas de las comunidades para emplear a personas de la comunidad en las diferentes etapas de los proyectos**. Asimismo, se propone el **desarrollo de aptitudes de emprendimiento**. Desde el gobierno, algunas voces proponen **capacitación en las comunidades en torno a temas de calentamiento global, cambio climático, equidad de género y derechos indígenas**.

Algunas personas entrevistadas de OSCs y del sector privado dirigen sus propuestas hacia el empoderamiento de las comunidades. Para ello, proponen **fortalecer sus capacidades como tomadores de decisiones de su propio territorio**, así como aquellas **de administración y negociación de sus recursos**. Desde las OSCs, las

recomendaciones van más dirigidas hacia una forma distinta de pensar los esquemas de desarrollo, pensando más en esquemas de producción y aprovechamiento de recursos de manera más comunitaria.

De igual manera, personas de una comunidad y de las OSCs recomiendan que las **comunidades participen activamente para lograr sus objetivos** y que hagan **valer sus derechos, ya sea en el ámbito nacional o en el internacional**, en los casos en que se considere necesario.

### **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)**

Varios representantes del sector gobierno, academia y sector privado consideran que a las OSCs les hace falta **fortalecer sus capacidades como organismos neutrales de acompañamiento y auditoría**.

Por su parte, muchos actores del sector privado consideran que las OSCs deberían **fortalecer sus mecanismos de rendición de cuentas y transparencia**. Otros actores del sector privado y academia proponen que las OSCs **busquen otras maneras de negociar beneficios a través de herramientas socio-legales**.

Miembros de las OSCs consideran que deberían **fortalecer sus temas de litigio estratégico y trabajar más en coalición entre las mismas organizaciones**.

**Cuadro 7. Fortalecimiento de capacidades**

<b>Sector</b>	<b>Oportunidades de fortalecimiento de capacidades</b>	
<b>Academia</b>	Información y construcción de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionar como puente de información.</li> <li>• Buscar soluciones científicas a las problemáticas derivadas del desarrollo de proyectos.</li> <li>• Vincular los aspectos técnicos y sociales.</li> <li>• Generar investigación aplicada e innovación tecnológica.</li> <li>• Dotar a las comunidades de herramientas teóricas y prácticas.</li> </ul>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincularse a procesos prácticos de forma imparcial.</li> <li>• Fortalecer contacto entre la academia y los sectores comunitario, gubernamental y privado.</li> <li>• Crear incentivos institucionales para trabajo en campo.</li> </ul>
<b>Gobierno</b>	Desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rediseñar procesos colaborativos.</li> <li>• Reorganizar el área de interculturalidad de la Secretaría de Energía.</li> <li>• Mejorar la coordinación de la gestión y planeación del territorio.</li> <li>• Incentivar a las instituciones para que se generen vínculos entre academia y comunidades.</li> </ul>
	Información y conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer conocimientos sobre derechos humanos, y marco legal internacional y nacional.</li> <li>• Dotar al personal de herramientas y capacidades para la toma de decisiones.</li> </ul>
<b>Sector privado</b>	Información y conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las capacidades técnicas del personal local.</li> <li>• Mejorar el conocimiento y planeación de la transición energética.</li> <li>• Incrementar el conocimiento sobre derechos humanos, equidad de género y estándares internacionales.</li> <li>• Mayor comunicación sobre los impactos de sus proyectos</li> </ul>
	Participación y construcción de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor acercamiento y sensibilidad a las comunidades.</li> </ul>
<b>OSCs</b>	Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.</li> </ul>
	Participación y construcción de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las capacidades de acompañamiento y neutralidad.</li> <li>• Mejorar el trabajo en coaliciones con otras OSCs.</li> </ul>
	Información y conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer conocimientos de herramientas socio-legales para negociación.</li> <li>• Integrar temas de litigio estratégico.</li> </ul>
<b>Comunidad</b>	Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las capacidades de gestión de recursos.</li> <li>• Fortalecer sus capacidades como tomadores de decisiones de su propio territorio.</li> <li>• Empoderamiento para la toma de decisiones y gestión del territorio.</li> </ul>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor participación en temas clave para lograr sus objetivos.</li> </ul>

Información y  
conocimiento

- Capacitación en torno a temas de cambio climático y derechos humanos.
- Fortalecer los procesos de comunicación y difusión de información.

## Conclusiones

La llegada de grandes proyectos de desarrollo de energía renovable a Yucatán en los últimos años ha estado marcada por el contraste entre las diferentes visiones y sus respectivas reacciones, que no han estado exentas de confrontación.

Tal como se ha visto a lo largo de este documento, cada sector cuenta con una perspectiva propia moldeada a partir de la forma en la que se han acercado a los procesos; por tal razón, ninguna de las perspectivas expresadas aquí pretende ser definitiva. Sin embargo, así como existen puntos de gran debate, tal como la cuestión previa de la Consultas Indígena, la definición del sujeto de consulta, los impactos ambientales reales o la escala de los proyectos, también es posible encontrar ámbitos de gran coincidencia, tales como la inclusión y empoderamiento de las comunidades a lo largo de todo el proceso de desarrollo del proyecto, la necesidad de mejorar la difusión de información, el fortalecimiento de la investigación científica rigurosa sobre los impactos ambientales de los grandes proyectos de energía, o el fortalecimiento de las capacidades de los diversos sectores vinculados a los proyectos de energías renovables.

Con esto en mente, y sin intención de reducir la diversidad y profundidad de las perspectivas de todas las personas entrevistadas, se puede hacer un ejercicio breve de síntesis de algunos de los principales hallazgos del documento en puntos clave que fueron recurrentes. A continuación, se describe lo que el proyecto CER considera como prioritario:

- Existe una percepción generalizada entre actores de todos los sectores de una **ausencia de participación, activa, libre y significativa de las comunidades** en los procesos de desarrollo. Para ello, **se recomienda un mayor involucramiento de las comunidades a partir de procesos participativos adecuados** a los contextos, así como de esfuerzos de empoderamiento.
- Una preocupación recurrente entre actores de todos los sectores es el **ambiente de tergiversación y ausencia de información adecuada, suficiente y accesible** sobre los procesos de desarrollo de energías renovables. Como recomendación, se habla de mejorar los canales de difusión de información y **trabajar en la construcción de información clara, culturalmente adecuada y con fundamento en estudios científicos rigurosos**.
- Asimismo, se pudo identificar la percepción de un **incremento de conflictividad y tensiones** en la entidad, producto de malas prácticas de algunos proyectos, lo cual ha generado desconfianza y rechazo desde algunos sectores a los proyectos.
- Un tema central que surgió durante el proceso de entrevistas es la **existencia de diferentes cosmovisiones y perspectivas sobre el modelo de desarrollo** en la Península de Yucatán, que no han tenido capacidad de dialogar y construir una visión en conjunto.
- Una tensión ya existente que se hace más visible a partir de este contexto es el surgimiento de **desacuerdos respecto al ordenamiento, planeación y gestión territorial**.

- Un hallazgo importante ha sido el **poco conocimiento de actores de todos los sectores sobre los mecanismos formales de participación**, tales como las Evaluaciones de Impacto Social. Esto está relacionado con la preocupación por la falta de claridad sobre el modo de hacer operativos los mecanismos.
- La **Consulta Indígena ha sido objeto de un gran debate, pues se plantean dos posiciones principales**: (1) la consulta, tal como se implementa, limita el derecho a la libre determinación y (2) la consulta es vista como un derecho que se debe garantizar y, para ello, es necesario encontrar mecanismos más eficientes.
- Finalmente, un tema que atravesó todas las preocupaciones y recomendaciones es la **necesidad de un diálogo multisectorial auténtico**, que permita el entendimiento de los distintos puntos de vista para encontrar puntos de encuentro entre los distintos sectores vinculados al tema.

Estos son algunos de los puntos que surgieron a partir del debate entre las distintas perspectivas de personas que han estado involucradas a lo largo de los procesos de desarrollo de energías renovables. Este documento no pretende imponerse sobre del debate que la sociedad yucateca ha construido desde hace años sobre el tema, más bien busca identificar y socializar los puntos de vista de cada sector y encontrar áreas de oportunidad que permitan incentivar el diálogo intersectorial y avanzar hacia una transición energética justa.

Algunas de las áreas de oportunidad que se identificaron para avanzar hacia un diálogo respetuoso que permita construir una visión de desarrollo acorde con las necesidades de todos los sectores, son las siguientes:

- El proceso de construcción del documento permitió abrir espacios de escucha y diálogo entre los diversos actores para entender las respectivas posturas, preocupaciones y propuestas. A través de un espacio de fortalecimiento de capacidades se construyó un diálogo en el mes de mayo en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Peninsular) en Mérida con alentadores resultados con base en la respuesta de todas las personas representantes de los distintos sectores.
- Se abre la posibilidad para que la academia se acerque a los espacios de conocimiento práctico, y a que busque oportunidades de interacción y fortalecimiento de redes entre los sectores.
- Igualmente, la academia tiene la oportunidad de integrar en su trabajo comunitario y en la agenda pública los elementos que ha trabajado de forma teórica y con rigor científico desde hace años.
- Se abre el espacio para que el sector gubernamental vea desde la perspectiva de los demás actores sus puntos de posible mejora, y los nichos de oportunidad que tienen para encaminar su actuar hacia la atención de las necesidades de todos los sectores.
- Un área de oportunidad para el sector privado es que entren en el debate público e incorporen a su práctica las necesidades de las comunidades y cuestionen aquellos elementos de su quehacer cotidiano, los cuales han sido foco de debate y polémica.
- Se abren espacios para entender y trabajar sobre las brechas de género existentes, la forma en las cuales pueden ser ensanchadas por los proyectos energéticos, y la búsqueda de soluciones a través de la generación y acceso a los beneficios que se generarán por los proyectos.

- Se abre la oportunidad de que las comunidades accedan a espacios distintos de deliberación con los demás sectores, así como a conocer sus posturas y necesidades para encontrar posibles puntos comunes de acuerdo.
- Otra área de oportunidad para las comunidades es hacer visible desde este documento y desde el espacio de escucha y diálogo ya mencionado, sus objetivos y aquellos elementos de los proyectos que puedan entrar en contradicción con sus modelos de desarrollo. Con esto es posible enriquecer el debate y buscar nuevas maneras de posicionarse en la agenda pública.
- Las Organizaciones de la Sociedad Civil cuentan con la oportunidad de funcionar como un puente entre los sectores, incentivando el intercambio de información y conocimiento y articulando las diferentes necesidades en torno a una transformación de las formas de desarrollo de las energías renovables en Yucatán.
- Finalmente, el acercamiento intersectorial abre la oportunidad de discutir la manera en la que se está realizando la transición energética e incentiva a encontrar nuevas formas de desarrollo de las energías renovables que sean acordes con las necesidades de las comunidades. Igualmente, abona para encontrar un punto medio de diálogo entre las cosmovisiones y visiones de desarrollo territorial que se debaten en la entidad.

Es importante mencionar que el presente documento no busca incentivar ni retrasar los desarrollos de energía renovable en el estado de Yucatán, sino generar insumos para construir de manera conjunta una visión de desarrollo territorial que responda a las distintas necesidades e intereses de todos los sectores, abone a fortalecer sus capacidades y contribuya a una transición energética justa.

## Anexo I. Listado de personas entrevistadas

No.	Nombre	Apellido	Organización	Sector
1	Beatriz	Escobar	Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY)	Academia
2	Luis	Patiño	Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY)	Academia
3	Cinthia	Mena	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV)	Academia
4	Andrés I.	Oliva-Áviles	Universidad Anáhuac-Mayab	Academia
5	Rubén	Domínguez	Universidad Anáhuac-Mayab	Academia
6	María Milagrosa	Pérez	Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Academia
7	Ezequiel	Zárate	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Academia
8	Zósimo	Hernández	Asesor comunitario	Comunidad
9	Grupo focal	-	San José Tipceh	Comunidad
10	Marcela	Palacios	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Gobierno
11	Eric Luis	Rubio	Consejo de Energía Renovable del Estado de Yucatán	Gobierno
12	Felipe	Cetina	Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA)	Gobierno
13	José	Alpuche	Junta de Electrificación de Yucatán (JEDEY)	Gobierno
14	Eduardo Adolfo	Batllori	Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA)	Gobierno
15	José	Canto	Secretaría de Fomento Económico (SEFOE)	Gobierno
16	Bernardo	Serrano	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos	Organismo Internacional
17	Andrea	Cerami	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)	OSC
18	Viridiana	Maldonado	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)	OSC
19	Atilano	Ceballos	Escuela de Agricultura Ecológica de Muna	OSC
20	María Fernanda	Cepeda	Independiente	OSC
21	Orvelin	Montiel	Indignación, A.C.	OSC
22	Lourdes	Medina	Indignación, A.C.	OSC
23	Raúl	Lugo	Indignación, A.C.	OSC
24	Minneth	Medina	Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc	OSC

<b>25</b>	James	Callaghan	Reserva Biocultural Kaxil Kiuic	OSC
<b>26</b>	Ricardo	Pasos	Reserva Biocultural Kaxil Kiuic	OSC
<b>27</b>	Irma	Gómez	MA OGM Colectivo sin Transgénicos	OSC
<b>28</b>	Ernesto	Gómez	PRONATURA	OSC
<b>29</b>	Rubén	Domínguez	Universidad Anáhuac Mayab	OSC
<b>30</b>	Miguel	Carbajal	Universidad Marista	OSC
<b>31</b>	Fabian	Casabon	Overflod Social	Privado
<b>32</b>	Mónica	Rovelo	Overflod Social	Privado
<b>33</b>	Alfonso	Caso	Overflod Social	Privado
<b>34</b>	Anel	Suárez	Acciona	Privado
<b>35</b>	Juan Pablo	Gudiño	GMI Consulting	Privado
<b>36</b>	José	Castro	Ithaca Environmental	Privado
<b>37</b>	Héctor A.	Garza	Ritch, Mueller, Heather y Nicolau, S.C.	Privado
<b>38</b>	Nancy	Gamboa	Vive Energía	Privado

## Anexo II. Guía de entrevistas

### Características de la entrevista

- La participación es voluntaria.
- Se puede abstener de responder a cualquier pregunta.
- Se puede decidir no participar en cualquier momento.
- Garantizamos confidencialidad y anonimato sobre todas sus respuestas. La información es sistematizada según las preocupaciones de los sectores sin mencionar los nombres de nuestros entrevistados.

### A. Perfil del actor entrevistado y de la entrevista

DATOS GENERALES DE LA PERSONA Y DE LA ENTREVISTA			
<b>Nombre</b>			
<b>Organización/ Institución/Comunidad</b>			
<b>Lugar</b>		<b>Fecha</b>	
<b>Sexo</b>	H / M	<b>Sector</b>	IP / OSC / GOB / ACADEMIA / SOC. CIVIL/COMUNIDAD

### B. Proyectos de ER

1. ¿Nos podría compartir un poco sobre su organización y su experiencia o relación con el desarrollo de energías renovables y/o consulta indígena/EVIS?
2. ¿De qué manera se ha vivido el desarrollo de energías renovables (solar y eólica) en su entidad?
3. ¿De qué manera estos proyectos han impactado a la comunidad? (positivo/negativo) ¿Identifica algún impacto particular a la población indígena, las mujeres y los jóvenes?
4. ¿Cuáles son sus principales preocupaciones en torno al desarrollo de estos proyectos? ¿Qué proyecto, dónde?
5. ¿De qué manera considera que estas preocupaciones podrían haber sido atendidas de forma constructiva?
6. ¿Cuál es su opinión sobre el desarrollo de proyectos comunitarios de ER? ¿Conoce alguno?
7. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los elementos sociales, políticos o culturales que deben garantizarse y/o respetarse en su territorio para aceptar o rechazar la realización de un proyecto de energía renovable?

### C. Evis y otros mecanismos

8. ¿Cuál es su percepción sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación de impacto social (Evis)?
  - a. ¿Cuáles son los principales obstáculos y oportunidades de este instrumento?
9. ¿Conoce algún caso donde una Evis se haya llevado conforme a buenas prácticas que merezcan replicarse? ¿cuáles son estas? ¿consideran a la población indígena, las mujeres y los jóvenes?
10. Desde una visión ideal, ¿cómo debería ser un proceso de Evis?
11. ¿Qué elementos del marco legislativo y política pública consideraría importante modificar para mejorar el funcionamiento de este mecanismo?

### D. Consulta indígena

12. ¿Cuál es su percepción sobre los procesos de consulta indígena?
  - a. ¿Cuáles son los principales obstáculos y oportunidades que surgen en el proceso?
13. ¿Conoce algún caso donde la consulta se haya llevado conforme a buenas prácticas que merezcan replicarse? ¿De qué manera se llevó a cabo? ¿qué personas y grupos de la población se han o deberían ser consultados? ¿mujeres y hombres?
14. Desde una visión ideal, ¿cómo debería ser un proceso de Consulta Indígena?
15. ¿Qué elementos del marco legislativo y la política consideraría importante modificar para mejorar el funcionamiento de este mecanismo?

#### **E. Otros mecanismos de participación**

16. ¿Qué prácticas inclusivas/participativas deberían tomarse en cuenta en las distintas etapas de un proyecto de ER en una comunidad? ¿Conoce de algún otro mecanismo de consulta para **comunidades no indígenas**?
17. ¿Ha participado en alguna sesión informativa y/o consulta pública sobre el desarrollo de proyectos de energía renovable? En caso de responder sí, ¿cuál fue su experiencia en este proceso?
18. ¿Conoce algún otro concepto, herramienta, derecho o política que pueda ser utilizado para garantizar la participación en los procesos de toma de decisiones en torno al desarrollo de proyectos de energías renovables?

#### **F. Beneficio social**

19. Desde su punto de vista, ¿de qué manera los proyectos deberían contribuir al desarrollo de la comunidad donde se instalan?

#### **G. Propuestas y recomendaciones**

20. ¿Qué recomendaciones harías para asegurar la participación e inclusión de los distintos sectores de la sociedad en la planeación del desarrollo energético a nivel local, regional y nacional?
21. ¿Qué tipo de mecanismos podrían garantizar que el proceso de diálogo entre los actores tuviera mayor impacto?
22. ¿Qué elementos del marco legislativo y la política pública consideraría importante modificar para mejorar la implementación de futuros proyectos?

#### **H. Fortalecimiento de capacidades**

23. Considerando lo que ya nos ha compartido, ¿qué capacidades, habilidades o conocimientos considera prioritario fortalecer para los sectores relacionados con el desarrollo de ER?

- Comunidades:
- Gobierno:
- Organizaciones de sociedad civil:
- Iniciativa privada / Consultores:
- Academia:

24. ¿Cuál de estos sectores consideraría prioritario fortalecer?

#### **I. Actores**

25. ¿Podría sugerir nombres de personas u organizaciones que estuvieran interesados en compartir su experiencia sobre el tema?

#### **J. Cierre.**

26. Antes de finalizar, ¿desea agregar algo más, sea sobre los temas que ya indagamos o alguna otra cosa que considere relevante? ¿Tiene algún documento que quiera compartir para ampliar nuestra comprensión del tema?



## Anexo III. Guía de relatoría de las mesas de reflexión sobre el mapa de percepciones: sobre el desarrollo de la energía eólica y fotovoltaica en el estado de Yucatán

Mérida, Yucatán 08/10/2018

Introducción.....	VI
Mesa 1. ¿Qué hallazgos de este documento me sorprenden y por qué?.....	VI
<i>Sobre el papel de las empresas.....</i>	<i>VI</i>
<i>Sobre el rol del Gobierno.....</i>	<i>VII</i>
<i>Sobre el Mapa de percepciones y el Consorcio CER.....</i>	<i>VIII</i>
Mesa 2. ¿Qué otros aspectos/desafíos de la transición energética del estado de Yucatán no están considerados en este diagnóstico? .....	VIII
<i>Vestigios arqueológicos.....</i>	<i>VIII</i>
<i>Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs).....</i>	<i>IX</i>
<i>Consultas.....</i>	<i>IX</i>
<i>Sobre la participación y la gobernanza ecológica.....</i>	<i>X</i>
Mesa 3. ¿Qué elementos o características debería contemplar una transición energética justa en el estado de Yucatán? .....	X
<i>Información.....</i>	<i>X</i>
<i>Rol del gobierno.....</i>	<i>X</i>
<i>Participación y diálogo.....</i>	<i>X</i>
<i>Derechos.....</i>	<i>XII</i>
<i>Territorio.....</i>	<i>XII</i>
<i>Sostenibilidad financiera y repartición de costos y beneficios.....</i>	<i>XII</i>

## Introducción

El 08 de octubre de 2018 se llevó a cabo una sesión de devolución presencial de hallazgos del documento titulado “*Mapa de percepciones: sobre el desarrollo de la energía eólica y fotovoltaica en el estado de Yucatán*” en el marco del proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER). A la sesión asistieron 23 personas representantes del sector académico, gobierno, privado, comunidad y organizaciones de la sociedad civil.

Los objetivos del evento fueron:

- a) Socializar los hallazgos del “Mapa de percepciones: sobre el desarrollo de la energía eólica y fotovoltaica en el estado de Yucatán.”
- b) Recibir retroalimentación e insumos para el desarrollo del Proyecto Comunidades y Energía Renovable.
- c) Contribuir al diálogo sobre el tema de energías renovables y transición energética justa en Yucatán.

Entre las actividades planeadas, se llevó a cabo un diálogo multisectorial en mesas, con el fin de rescatar ideas clave, lecciones aprendidas, retos y dilemas, así como recomendaciones en torno a los resultados del mapeo de percepciones y sobre la transición energética en el estado de Yucatán.

Se utilizó la metodología del Café Ciudadano, a partir de la cual se distribuyó al grupo en tres mesas de trabajo multi sectoriales respondiendo a preguntas detonadoras organizadas de la siguiente manera:

**Mesa 1.** *¿Qué hallazgos de este documento me sorprenden y por qué?*

**Mesa 2.** *¿Qué otros aspectos/desafíos de la transición energética del estado de Yucatán no están considerados en este diagnóstico?*

**Mesa 3.** *¿Qué elementos o características debería contemplar una transición energética justa en el estado de Yucatán?*

A continuación, se presentan los resultados de las discusiones por mesa:

### Mesa 1. ¿Qué hallazgos de este documento me sorprenden y por qué?

A lo largo de las rondas de discusión se expresaron distintas opiniones y perspectivas, las cuales se acomodaron sobre tres ejes importantes: (1) el papel de las empresas, (2) el rol del gobierno y (3) características del documento (Mapa de percepciones).

Previo al desarrollo de cada uno de estos temas es importante mencionar que fue del parecer de las y los participantes que **los hallazgos presentados en el Mapa de percepciones del estado de Yucatán fueron los esperados.**

### Sobre el papel de las empresas

Se discutió sobre el alcance de la responsabilidad de las empresas durante los proyectos. Destacaron dos posturas: (1) la que argumenta que las empresas suelen hacer mal uso de los instrumentos jurídicos y no asumen la responsabilidad que les corresponde y (2) la que habla de la falta de claridad que hay en la legislación, así como de las problemáticas a las que se enfrentan las empresas al desarrollar los proyectos como consecuencia del papel diluido del gobierno. Algunos de los puntos más relevantes en cuanto al papel de las empresas en temas de generación de energía, evaluación de impactos y relación con las empresas, fueron:

- Algunas personas sostuvieron que, en muchas ocasiones, las empresas **no son claras respecto al uso de los instrumentos jurídicos**. Ellas piensan que las empresas también son **corresponsables del éxito de los proyectos** y de la implementación correcta de los instrumentos jurídicos. Se habló de que las empresas no deberían ser responsables de la evaluación de sus propios proyectos por **conflicto de intereses**.
- Por su parte, personas representantes de empresas afirmaron que ellas **no tienen interés en perjudicar a las comunidades** y la ubicación de los proyectos para ellas es indiferente. Desde su perspectiva, lo más importante es poder realizar el proyecto y preferirían que se les dijera dónde pueden trabajar basados en un **mapa energético y de comunidades** realizado por el gobierno. Igualmente, se comentó que cuando un proyecto no se concreta, las empresas **son las principales afectadas**.

### Sobre el rol del gobierno

Se discutió ampliamente sobre el papel que desempeña actualmente el gobierno en torno a los temas de evaluación, consulta y desarrollo de proyectos de energía. En general, se opinó que el papel del gobierno es deficiente y mucho menor al esperado. Las principales perspectivas fueron:

- Se comentó que el gobierno debe ser entendido como **rector del sector energético**.
- Se recomendó que el gobierno funja como una **figura neutral entre las empresas y las comunidades**. Se propuso que el gobierno fomentara e incluya las diferentes perspectivas de todas las partes involucradas, así como **el diálogo intersectorial**.
- Se considera que las diferentes instancias del gobierno **no han sabido responder a las necesidades** de los actores involucrados en el desarrollo de los proyectos de energía como debería y se percibe una **falta de coordinación** entre los distintos niveles gubernamentales.
- Se propuso que entidades como la Secretaría de Energía (SENER) brinden **información sobre impacto ambiental** en las comunidades. Igualmente, se señaló que el gobierno debería **vigilar las evaluaciones hechas por las empresas** y no permitir que se incluya información falsa.
- Se propuso que el gobierno elaborara un **mapa de comunidades, necesidades y potencial energético** en el que se indiquen las zonas con potencial energético donde sea viable y deseable desarrollar proyectos.
- Se recomendó que el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) creara de un **atlas arqueológico del estado de Yucatán** para la toma de decisiones.
- Sobre la Consulta Indígena, Previa, Libre e Informada, se discutió sobre la **polarización existente en cuanto a lo que se considera “previo”**. Igualmente, se mencionó que existe el riesgo de que se considere a la **consulta como un trámite**.
- Se propuso recuperar estudios multidisciplinarios sobre la identidad cultural maya-yucateca para **revisar el catálogo de comunidades indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**, el cual se considera que necesita mejoras.
- En cuanto al tema de Beneficios Sociales Compartidos abordado en el documento, se añadió a la discusión el tema de que las **comunidades participen como inversionistas**. Se mencionó que, para que una comunidad pueda ser inversionista, se debería **capacitar a las comunidades** para que tengan herramientas para tomar dichas decisiones.
- Finalmente, se mencionó que sería deseable **entablar diálogo con representantes de la nueva administración** estatal, y con los actores de comunidades y empresas.

## Sobre el Mapa de percepciones y el Consorcio CER

Durante la sesión también se detonaron comentarios relacionados con la metodología y los temas del documento presentado, características del proyecto Comunidades y Energía Renovable y, en especial, sobre su relación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Entre los comentarios se encuentran:

- Se considera que **40 es un número pequeño de personas** para el Mapa de percepciones realizado. Resalta que el número de personas entrevistadas de comunidad son muy pocas.
- La relación con **USAID genera distintas inquietudes**, entre ellas desconfianza, pues se considera que el financiamiento viene de una administración estadounidense que no reconoce el cambio climático. Los miembros del consorcio hicieron énfasis en que **no existe coerción ni influencia de parte del organismo estadounidense sobre los objetivos ni el uso de los recursos** en el proyecto ni en las organizaciones que lo llevan a cabo.
- Se habló del documento y de las discusiones que surgieron a partir de su presentación como una **oportunidad para que representantes de todos los sectores involucrados se encuentren y puedan escuchar sus distintos puntos de vista, y generar un piso común de información sobre los proyectos de energía renovable en la entidad.**

## Mesa 2. ¿Qué otros aspectos/desafíos de la transición energética del estado de Yucatán no están considerados en este diagnóstico?

Las discusiones en torno a esta pregunta detonadora se centraron en cuatro temas principales: (1) vestigios arqueológicos, (2) Manifestaciones de Impacto Ambiental, (3) Consultas y (4) participación y gobernanza ecológica.

Entre los puntos que surgieron durante la discusión se encuentra de manera transversal la **corrupción** que existe en los proyectos de desarrollo de energía renovable y en el gobierno en general. Igualmente, se recomendó integrar en el documento algún **mapeo cronológico de los proyectos** de energía renovable en el estado de Yucatán para dar un contexto general.

### Vestigios arqueológicos

Se habló de la necesidad de incluir en el documento el tema de los impactos en vestigios arqueológicos ubicados dentro del área de los proyectos de energía renovable, ya que existe una alta presencia de zonas arqueológicas en el estado de Yucatán. Entre los principales retos y recomendaciones se mencionó:

- Se percibe que en ocasiones **las empresas destruyen estas zonas** cuando comienzan a trabajar sin permisos, por lo que se señaló la necesidad de incluir en el documento la importancia de que las empresas respeten estas zonas.
- Otra percepción considera que **la autorización del INAH para llevar a cabo un proyecto no es fácil de obtener** y que en realidad no se puede realizar ninguna obra sin ella.
- Se recomienda encontrar mecanismos adecuados para **hacer valer la Ley de Monumentos Históricos.**
- Se propone realizar los trabajos y estudios de impacto arqueológico con **enfoque biocultural de manera conjunta entre el INAH y las comunidades**, así como fortalecer las **manifestaciones de impacto cultural.**
- Otra recomendación es **tener un mapa arqueológico** del estado, y hacer un manejo y conservación de estas zonas de manera corresponsable entre las entidades gubernamentales y las comunidades

para que los habitantes locales tengan una mayor conciencia de la importancia del cuidado de sus recursos y zonas culturales.

- Se sugirió la posibilidad de **otorgar un incentivo a las comunidades** para que resguarden las zonas arqueológicas.
- Además del impacto sobre el patrimonio cultural, también se sugirió incluir el impacto sobre el **patrimonio turístico, sin embargo, no se abundó en este tema.**

### Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs)

Uno de los puntos que resaltó durante la mesa y las plenarias es la poca profundización del tema de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIAs) en el documento. Entre los retos y recomendaciones en torno a las MIAs que se mencionaron se encuentran los siguientes:

- Se mencionó que se percibe una **falta de ética profesional** de algunas personas que realizan estos estudios; se propone el **fortalecimiento de capacidades** de los técnicos que las realizan.
- Para mejorar su contenido, se propone incluir la mayor cantidad de **información técnico-científica** posible, apoyada por un **trabajo de campo** fortalecido en el cual participen en su elaboración los pobladores locales.
- Se propuso que la **SEMARNAT debe realizar el seguimiento de las MIAs**, para evitar conflictos de interés.
- Se percibe que hace falta elaborar una normatividad en torno a las **rutas de aves migratorias** en estos estudios.

### Consultas

Si bien el tema de consulta tiene un apartado dentro del documento, en la mesa de diálogo se resaltaron las críticas hacia la forma en la que se lleva a cabo el proceso en algunos puntos del estado de Yucatán, pues se considera que existe gran **desigualdad social** en el proceso.

Se recordó que las consultas deben ser **libres, previas e informadas**. Entre las propuestas mencionadas, se encuentran las siguientes:

- Elaborar un **ejercicio de simulación de consulta**, donde las comunidades participen y definan de acuerdo con sus tradiciones y formas de organización los medios por los que quieran ser consultados.
- Se percibe que las **consultas se realizan de manera apresurada**; se deben **considerar los tiempos necesarios** de acuerdo con la comunidad.
- Se recomendó **revisar las experiencias existentes y buenas prácticas** nacionales e internacionales.
- Sobre la propuesta de que exista una **Ley de Consulta** a nivel federal, surgieron dos posturas:
  1. No se requiere de una Ley de Consulta; sin embargo, sí se debe pensar en buenas prácticas y guiar las consultas a partir de ellas.
  2. Sí es necesaria una Ley de Consulta a nivel federal con base en las mejores prácticas para tener claridad y que el Estado se encuentre obligado.
- Se recomendó experimentar con **herramientas antropológicas** para realizar las consultas, tales como etnografías.
- Además, se propuso que exista **mayor vigilancia** de la manera en que se llevan cabo las consultas.

## Sobre la participación y la gobernanza ecológica

Más allá de la consulta, se habló de manera más amplia sobre el tema de la participación y la gobernanza ecológica. Algunos de los puntos mencionados fueron:

- Sugerir mecanismos de participación dirigidos hacia el **fortalecimiento de la gobernanza** de las comunidades.
- Se propuso que el enfoque de la participación debe ser **multiactor, colaborativo, intercultural y colectivo**.
- Se mencionó la necesidad de tomar en cuenta las **diferentes formas de organización y participación** de las comunidades, así como sus tradiciones.
- Se habló sobre la **coinvertión efectiva**, es decir, que los impuestos de los proyectos sean invertidos adecuadamente en las comunidades impactadas, decidido de forma transparente y participativa.
- En cuanto a las Áreas Naturales Protegidas, se mencionó que deben **respetarse sus límites** y las actividades que está permitido llevar a cabo en ellas.
- Se mencionó que existe indefinición de roles y responsabilidades de actores en los procesos, para lo cual se recomendó lo siguiente:
  - Hacer un **catálogo de las entidades gubernamentales responsables** de las distintas etapas de los procesos, el cual debe señalar las omisiones que se han llevado a cabo por parte de las entidades.
  - Dar a conocer la **postura de los organismos de derechos humanos**, tales como la CNDH.

## Mesa 3. ¿Qué elementos o características debería contemplar una transición energética justa en el estado de Yucatán?

Durante la discusión en las mesas, se habló de un elemento que debería estar siempre presente en la transición energética justa. Dicho elemento es la **integración de las dimensiones técnica, social y ambiental**. Igualmente, se remarcó el punto de que el desarrollo debería adaptarse a las **necesidades y cosmovisiones de las comunidades**. La discusión giró en torno a los siguientes seis puntos:

### Información

- La información debe ser **clara y precisa**.
- Debe contar con un **alto rigor técnico**.
- Debe existir una mayor difusión a través de **talleres de formación y de eficiencia energética**.

### Rol del gobierno

- **Debe ser imparcial**; si hay interés debe ser genuino y legítimo, no debe incentivar las renovables por ganancia, sino por interés ambiental y social.
- Debe mostrar **liderazgo estratégico** para la planeación del sector.
- Debe hacer **valer los derechos y la legislación actual**, así como los **acuerdos internacionales**.

### Participación y diálogo

- Se mencionó que siempre debe **tomar en cuenta todas las posturas y sectores**.
- Se recomendó que exista **participación ciudadana desde el diseño y planeación**.
- En cuanto a las empresas, se mencionó que deben tener **responsabilidad de sus acciones**.



- Debería existir una **igualdad en el acceso a la participación de las empresas en el sector energético**. Esto se refiere a que no sólo las grandes empresas deberían tener posibilidad de desarrollar proyectos, sino que otras escalas y esquemas son posibles.
- Se propuso desarrollar talleres dirigidos a la comunidad con el objetivo de **fortalecer la gobernanza**.
- Se habló de la posibilidad de crear un **observatorio ciudadano que acompañe el proceso de la transición energética justa**.

## Derechos

- Una transición energética justa deberá **respetar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta**.
- Se propuso que la consulta incluya tanto a las comunidades indígenas como a **todas las personas impactadas por un proyecto**.

## Territorio

- Existe la necesidad de que una transición energética justa piense a **corto, mediano y largo plazo**.
- Se recomienda **planear la vocación del territorio**, para lo cual se propuso la **Evaluación Ambiental Estratégica**.
- El impacto en el territorio puede ser abordado a partir de una **evaluación socio ambiental**, elaborada de manera independiente por actores con capacidad técnica acreditada.
- Las evaluaciones deben tomar en cuenta las **características ambientales propias de la región** yucateca, tales como las aves migratorias.
- Las tecnologías deben **adaptarse a las limitantes y necesidades ambientales de la región** en la que se instalan.
- Se propuso la **reducción de escala de los proyectos de energía renovable** que se propone instalar en la entidad.

## Sostenibilidad financiera, y repartición de costos y beneficios

- Se propuso buscar fondos de inversión internacional que cumplan con los **estándares mundiales tanto en términos sociales como ambientales**.
- Se recomendó que las comunidades entren en los proyectos como **participantes de las utilidades**.



**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 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)**

**Redacción:**

Rafael Enrique Fonseca Chávez  
Danaé Peña Vilchis

**Corrección de estilo:**

María José Pérez Herrera

**Coordinación:**

Rosario Espinosa Martínez  
Paulina Cerdán Corona