

Seminario: El curso de la reforma energética.
Tercer módulo – Regulación, Ambiente, Industria y Sociedad.
Impactos sociales y políticos.

Dr. Octavio Klimek Alcaraz¹

13 de mayo de 2015.

A manera de introducción.

En el curso de la reforma energética, preocupa, que el modelo propuesto de apertura a nuevas empresas de la industria de hidrocarburos, busque nuevas formas de explotarlos para la simple ganancia económica, sin advertir más allá de la retórica, de que se deberían internalizar sus enormes costos sociales y ambientales. Por ello, se debería debatir sobre los enormes riesgos, que como país se asumen de orientarse de manera preponderante el crecimiento económico a través de la explotación de hidrocarburos de yacimientos no convencionales, como son los de gas de lutitas, a través de tecnologías ambiental y socialmente cuestionadas en gran cantidad de países, como la fracturación hidráulica, el llamado fracking. El mismo caso sería el de explotar hidrocarburos en gran escala en aguas profundas. Debería ante todo asumirse una visión de precaución y prevención con este modelo energético de grandes riesgos, ya que los costos para el país pueden llegar a ser incalculables e irreparables si se dañan los ecosistemas y sus elementos naturales, como la biodiversidad, el agua y suelos, así como la salud de las personas, en especial los entornos donde se lleven a cabo las nuevas explotaciones de hidrocarburos. Nuestro camino hacia la transición energética debería ser diferente.

No se debe además de olvidar, que las grandes emisiones de los gases de efecto invernadero a la atmósfera producto del abuso en el consumo de los hidrocarburos es causa del cambio climático en el planeta. México es un país altamente vulnerable a los efectos adversos del mismo, se observan sus efectos en el país a

¹ Analista ambiental, correo electrónico: oklimek@hotmail.com

través de inundaciones y sequías. Por ello, más allá de los hidrocarburos, que son además recursos no renovables, México debe orientar y transitar en su desarrollo energético hacia las energías limpias y de fuentes renovables, provenientes principalmente del sol, del aire, del agua, y del recurso geotérmico.

Empresas de propiedad del Estado Mexicano, como PEMEX y CFE, deberían encabezar dicha transición del modelo energético del país. Se trata de sean no solo empresas innovadoras y globales, sino también integrales en generación de energía, considerando la producción de las energías limpias y renovables.

De las áreas naturales protegidas y la reforma energética.

Uno de los temas de preocupación durante el proceso de la reforma energética fue la posibilidad de que las áreas naturales protegidas (ANPs), quedarán en riesgo, ya que conforme a la reforma constitucional podían ser sujetas a actividades de la industria petrolera, en especial a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. También, la posibilidad de que la extracción de gas de lutitas vía la fracturación hidráulica o fracking se dé en México, de manera masiva y sin control real, incluyendo en las ANPs. Además la posibilidad de que la ocupación de tierras vía la servidumbre energética para la actividad petrolera contribuya a generar no solo una crisis ambiental, sino también una crisis social en los sitios de aprovechamiento de la energía. Diversos actores de la sociedad civil, como la academia, organizaciones campesinas y ambientalistas, se han expresado en el mismo sentido.

Por ello, el cabildeo, la presión y denuncia pública de la sociedad movilizadora permitió algunas modificaciones a iniciativas como fue a la Ley de Hidrocarburos. Por ejemplo; en el concepto de Zonas de Salvaguarda, que en la fracción XXXIX del artículo 4 de la iniciativa decía

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

XXXIX. Zona de Salvaguarda: Área que el Estado reserva para limitar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Como se observa, la definición sugería “limitar” las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en áreas que el Estado reserva. Es decir, no prohibía expresamente dichas actividades, solo les pone límites. Ahora la definición es más precisa y clara, en el sentido de prohibir las citadas actividades, quedando de la siguiente forma:

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

XL. Zona de Salvaguarda: Área de reserva en la que el Estado prohíbe las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Ligado a esto, también se reformó el artículo 41 de la iniciativa de Ley de Hidrocarburos. Se trata de la adición de un segundo párrafo a dicho artículo para no otorgar Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos en ANPs, quedando de la siguiente forma.

Artículo 41.- El Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Energía, establecerá Zonas de Salvaguarda en las áreas de reserva en las que el Estado determine prohibir las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. La incorporación de áreas específicas a las Zonas de Salvaguarda y su desincorporación de las mismas será hecha por decreto presidencial, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

En las Áreas Naturales Protegidas no se otorgarán Asignaciones ni Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos.

Esto es de gran trascendencia para quienes promueven un modelo meramente extractivista de exploración y extracción de hidrocarburos, y una gran oportunidad para quienes defienden de manera primordial a la naturaleza, el territorio y las comunidades rurales. No se va a necesitar tanta dependencia de la Secretaría de Energía para que establezca Zonas de Salvaguarda. Se explica esto de la siguiente forma.

Conforme a la fracción II del artículo 3º. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se comprende por ANPs lo siguiente:

Artículo 3º. ...

II.- Áreas naturales protegidas: *Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;*

En la LGEEPA, un artículo clave es el 46, que señala los tipos o categorías de ANPs, que se consideran:

Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

I.- Reservas de la biosfera;

II.- Se deroga.

III.- Parques nacionales;

IV.- Monumentos naturales;

V.- Se deroga.

VI.- Áreas de protección de recursos naturales;

VII.- Áreas de protección de flora y fauna;

VIII.- Santuarios;

IX.- Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

X.- Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

XI.- Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

Las categorías comprendidas en las fracciones I al VIII y la XI son de competencia federal. Salvo las ANPs de la categoría de la fracción XI, todas las demás se

establecen mediante declaratoria del titular del Ejecutivo Federal en un procedimiento bastante complejo.

Las categorías de las fracciones IX y X pueden ser establecidas por los Gobiernos Estatales y Municipales, lo que también es una opción en el laberinto de la reforma energética para que en determinados territorios por su valor ambiental, social o cultural sean declaradas como ANPs estatales o municipales y quede prohibido expresamente explorar o explotar hidrocarburos.

Por ello, la clave futura en la reforma energética puede llegar a ser la categoría de las “Áreas destinadas voluntariamente a la conservación”. El artículo 55 Bis de la LGEEPA, las define así:

Artículo 55 BIS.- *Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son aquellas que pueden presentar cualquiera de las características y elementos biológicos señalados en los artículos 48 al 55 de la presente Ley; proveer servicios ambientales o que por su ubicación favorezcan el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 45 de esta Ley. Para tal efecto, la Secretaría emitirá un certificado, en los términos de lo previsto por la Sección V del presente Capítulo.*

Dichos predios se considerarán como áreas productivas dedicadas a una función de interés público.

El establecimiento, administración y manejo de las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se sujetará a lo previsto en la Sección V del presente Capítulo.

La citada Sección V, consta de un solo artículo, el 77 Bis, que dice en su primer párrafo lo siguiente:

ARTÍCULO 77 BIS.- *Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente:....*

Lo que sigue en dicho artículo, son los requisitos para establecer un área voluntaria de conservación. El procedimiento tiene todavía un mayor detalle en el

Reglamento en la materia de la LGEEPA. Tal vez un posible obstáculo en el proceso sería la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), responsable de certificar las áreas destinadas voluntariamente a la conservación, pero técnicamente si se cumple con los requisitos, debe darse la certificación. Aclaro, que los requisitos no son complicados. Lo que realmente se necesita es la voluntad de establecer por el dueño del territorio, comunidad ejido o pequeño propietario, un compromiso de conservación, sin que esto implique renuncie a sus actividades productivas como la agricultura, ganadería o aprovechamiento forestal, entre otras actividades.

No se omite el señalar, que especialmente en los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca, comunidades o núcleos agrarios han participado en procesos de conservación comunitaria. Conforme a la CONANP existen en el país 405 mil 574 hectáreas en 367 áreas destinadas voluntariamente a la conservación, acordadas primordialmente por comunidades, aunque también existen áreas de propiedad particular o de empresas paraestatales como PEMEX. Además, de que muchas de ellas ya han sido o están en proceso de ser certificadas por la CONANP.²

Para una comunidad o particular, que no esté de acuerdo en ceder su territorio de manera forzada para la actividad de hidrocarburos, es una salida posible, evitando además la denominada ocupación temporal o servidumbre energética. Por otro lado, la sociedad civil organizada de las organizaciones agrarias y de la defensa de la naturaleza, así como las universidades públicas e incluso privadas deben identificar en el corto plazo los sitios prioritarios para la conservación, que pueden estar en zonas bajo alto riesgo de que sean sujetas a exploración y explotación de hidrocarburos, especialmente con tecnologías de alto riesgo ambiental y a la salud como el fracking. De inmediato buscar promover y desarrollar procesos para declarar áreas destinadas voluntariamente a la conservación, así como reservas estatales o zonas de conservación ecológica municipales, e incluso ANPs federales con el apoyo de la CONANP y la CONABIO. Este sería el caso de

² http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/areas_certi.php.

estados como Campeche, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, San Luís Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, principalmente.

De la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

La industria del petróleo tiene grandes impactos y riesgos ambientales. Por ello, deben existir regulaciones y supervisiones estrictas, si no las cosas salen mal. La causa es evidente, las tendencias han sido hacia aumentar el consumo de hidrocarburos y por tanto las reservas de hidrocarburos disminuyen día a día. Esto tiene como consecuencia que la industria busque nuevas fronteras en las aguas profundas, en la explotación de hidrocarburos no convencionales con métodos de alto riesgo como el fracking. Por ello, en los últimos años, en muchos lugares de la Tierra se han destruido ecosistemas ricos en diversidad biológica y cultural, junto con sus servicios ambientales. Todo esto no solo aumenta costos económicos, sino además los ambientales y sociales, que deben buscarse se internalicen por las compañías petroleras.

Igualmente se debe insistir en fortalecer los sectores regulatorios y de supervisión en materia de hidrocarburos. No solo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, sino en especial la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, posiblemente el eslabón más débil en el aparato regulatorio y de supervisión, ya que hace unos meses ni siquiera existía. Ante el tamaño de los retos, no se quisiera una Agencia débil ante los intereses de las compañías petroleras que están por incursionar en México. Al respecto, se requiere una Agencia, con personal técnico especializado, y el equipamiento indispensable para regular y supervisar a los nuevos invitados con los que van a compartir la renta petrolera del país.

La nueva Agencia debe considerar las experiencias de PEMEX en el manejo de crisis para que sean implementadas en las empresas de hidrocarburos que

tendrán actividades en el país. El tema ambiental es hoy también sinónimo de bienestar social. Abordando el caso de las manifestaciones de impacto ambiental, que muchas veces se consideran un trámite a cumplir, cuando deben ser instrumentos para la planeación de las actividades. Además de que se deben realizar también evaluaciones de impacto social por parte de la SENER, que también deben ser integradas en la planeación. Ambos manifiestos deben ser considerados de carácter estratégico. Asimismo, también se debe considerar el preparar a las comunidades ante una crisis y a manejar los riesgos.

De la vinculación de las comunidades y las empresas de energía.

Al respecto, se considera que en general, las empresas petroleras internacionales tienen equipos de especialistas en sus ejes estructurales ambiental y social. Si estos equipos tienen dudas o no tienen claridad en el desarrollo del proyecto prefieren no seguir avanzando en él. Preocupa los aspectos de implementación de la vinculación con comunidades y las empresas de energía en general. Lograr que esto sea una realidad. Se trata de ir pensando en una política de responsabilidad corporativa, que aborde tres fases: 1) El derecho de operar, propiamente la licencia social de las comunidades; 2) El derecho de crecer, él considerar como se va a realizar, y 3) El derecho a existir, conocer por ejemplo, la cadena de suministro y proveedores, ya que muchas veces sus credenciales ambientales y sociales se desconocen, lo que puede poner en riesgo a la propia empresa.

Respecto a la licencia social, que se entiende como la aceptación de las compañías petroleras y de sus proyectos dentro de las comunidades locales, sólo se podrá lograr si las comunidades reciben beneficios de éstas. El dueño de la tierra al recibir recursos de manera directa sería diferente. Ya que la comunidad se puede convertir en un verdadero aliado de la empresa. Hasta ahora se ha tenido una relación muy jerarquizada y formal entre empresas como Pemex y CFE, e interlocutores como gobiernos estatales y municipales.

Las empresas de energía requieren lograr una oferta más estratégica para el desarrollo de las comunidades; y así, éstas salgan adelante en un entendimiento común y con una visión del futuro común en el mediano y largo plazo. La ausencia de esta visión estratégica puede llegar a explicar porque con tantos recursos derivados de la actividad petrolera las regiones petroleras del país no se han desarrollado en las magnitudes, que se debería esperar. Adicional a ello, ha existido confusión sobre las responsabilidades de PEMEX y CFE, así como de los gobiernos en sus tres órdenes para lograr el desarrollo regional y comunitario. Debe cuidarse la relación entre las empresas de energía y los dueños de tierras donde operan, así como con las autoridades locales. Se trata de lograr moverse al desarrollo de incentivos económicos de tipo estructural, como es compartir ingresos con los dueños de la tierra. No se trata de filantropía de la empresa sino una necesidad para su operación.

No se omite el señalar, que debe cuidarse que este tipo de esquemas no vaya a contribuir a generar asimetrías entre las regiones que reciben recursos económicos por tener hidrocarburos y las que no los tienen. Un ejemplo es el caso de la región de Santa Cruz en Bolivia, que recibe ingresos considerables por los derechos de hidrocarburos en contraste con las demás regiones de Bolivia, que no tienen éstos.

Para ello, además debe existir un plan de entrada y un plan de salida de la empresa en la comunidad. Se trata de darles más derechos a las comunidades. Se trata de responder, sobre cuál es la manera más eficiente de que la renta petrolera sea lo más cerca de las comunidades, cómo diseñar una mejor distribución de ésta. Hasta ahora existe un sesgo en la distribución de los recursos petroleros. No deben las empresas tener baja calificación para manejar crisis ante incidentes o emergencias como derrames y explosiones petroleros, que no es posible resolverlos por las propias capacidades de la empresa y la ausencia de protocolos para atenderlos desde sus aspectos sociales con las comunidades.

Generalmente en el país, se atienden solo los aspectos operativos de control del incidente y sus consecuencias ambientales, pero no se tienen operadores para atender los aspectos sociales de la problemática. Falta todo un andamiaje para el desarrollo y operación de los proyectos de las empresas, en especial para PEMEX, que debe diseñar nuevas reglas de vinculación con las comunidades. Es decir, es urgente y se requieren lineamientos, protocolos e indicadores para lograr la vinculación de las empresas y las comunidades. Las áreas sociales y de sostenibilidad de las empresas deben abordar estos aspectos.

En ese contexto, es necesario fortalecer los aspectos regulatorios y técnicos de la vinculación con las comunidades. Esto significa diseñar una relación y desarrollo social estratégicos, así como contar con herramientas de vinculación proactivas y estratégicas con las partes comunidades.

Se pueden señalar tres aspectos de la vinculación con las comunidades:

- 1) Mecanismos de consulta, información, diálogo y solución de controversias, como son herramientas, metodologías y mecanismos para construir confianza, buena voluntad y atender las principales preocupaciones de las partes interesadas.
- 2) Prevención y manejo de asuntos críticos y crisis, como son herramientas y procedimientos institucionales para una respuesta ágil y eficiente ante accidentes, emergencias y asuntos críticos.
- 3) Desarrollo social, a través de actividades de carácter continuo enfocadas a incrementar los beneficios a nivel local y reducir o minimizar los impactos negativos de las operaciones.

En conclusión, la vinculación con las comunidades no es un tema de filantropía de las empresas de energía, sino que contribuye a mejorar su reputación; tomar

mejores decisiones de negocios; prevenir; conocer el entorno en que se opera; identificar con precisión las principales demandas sociales; construir un banco de buena voluntad para momentos difíciles; actuar más eficazmente en momentos de crisis; construir relaciones de confianza, entre otros aspectos.

A manera de colofón.

Finalmente se señala, que nadie debe desear un modelo de explotación de hidrocarburos tipo “viejo oeste mexicano” que dio lugar a la nacionalización petrolera de 1938, y cuyo vivo ejemplo se relata en la novela de Bruno Traven “La Rosa Blanca”, en donde a don Jacinto Yáñez, la compañía extranjera le arrebató sus tierras de la Rosa Blanca en Veracruz, de una manera trágica y cruel - recomiendo leer la novela o ver la película en internet, vale la pena-. Se trata de que esto no sea un negocio para unos pocos accionistas a miles de kilómetros de distancia de la explotación, con dueños de la tierra condenados a ser irremediablemente perdedores, sería una nueva forma de colonialismo, y ya no se está en la Nueva España. Por ello, deben existir procedimientos justos, transparentes, informados y consensuados con los dueños de la tierra, para evitar despojarlos sólo con el apoyo de recursos legales, solo así se podrán evitar tener problemas serios en muchas comunidades del país con recursos de hidrocarburos en su subsuelo, sujetas a entregar sus tierras, de una u otra forma, a estas nuevas compañías petroleras por llegar.