

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

## Mapa de percepciones: sobre el desarrollo territorial, los procesos participativos y la transición energética en el estado de Chihuahua

Marzo 2019



*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

|   |    |
|---|----|
| Resumen Ejecutivo.....  | 1  |
| Introducción.....   | 10 |
| Objetivo.....   | 10 |
| Aclaración.....   | 10 |
| Metodología.....  | 11 |
| Estructura.....   | 12 |
| Contexto actual de la entidad.....  | 13 |
| Características geográficas.....  | 13 |
| Características demográficas.....   | 13 |
| Tenencia de la tierra.....  | 15 |
| Crimen organizado e inseguridad.....  | 15 |
| Conflictividad socioambiental en torno al territorio.....                   | 16 |
| Desarrollo Territorial.....   | 20 |
| Cosmovisiones y modelos de desarrollo.....                                  | 20 |
| Preocupaciones en torno al ordenamiento del territorio.....                 | 21 |
| Recomendaciones para los procesos de desarrollo territorial.....            | 22 |
| Transición energética en Chihuahua.....                                     | 24 |
| La matriz energética en Chihuahua.....                                      | 24 |
| Energías renovables en la entidad.....                                      | 25 |
| Legislación estatal en materia de energías renovables.....                  | 26 |
| Retos para transitar hacia una matriz energética renovable.....             | 27 |
| Sistema energético basado en combustibles fósiles.....                      | 27 |
| Falta de coordinación y capacitación institucional.....                     | 27 |
| Falta de capacidades instaladas en el estado.....                           | 28 |
| Diseño de las subastas eléctricas.....                                      | 28 |
| Impactos en torno a la construcción de granjas solares fotovoltaicas.....   | 28 |
| Recomendaciones dirigidas hacia la transición energética en la entidad..... | 29 |
| Política Pública en materia de energías renovables.....                     | 29 |
| Incentivos fiscales.....  | 30 |
| Generación distribuida.....   | 30 |
| Proyectos de generación de energía renovable a nivel comunitario.....       | 30 |



Retos para la implementación de proyectos comunitarios de energía renovables ..... 30

Recomendaciones para la implementación de proyectos comunitarios ..... 31

Retos y recomendaciones sobre procesos e instrumentos participativos ..... 33

Retos en materia de procesos participativos ..... 33

    Carencia de enfoque intercultural ..... 33

    Falta de legitimidad en los procesos..... 34

    Falta de claridad en la definición de procesos participativos ..... 34

    Dispersión de las poblaciones..... 34

    ASIMETRÍA de poder ..... 34

    Cultura empresarial..... 35

Recomendaciones en materia de procesos participativos..... 35

    Inclusión de todos los actores e incorporación del enfoque de género..... 35

    Formar ciudadanía ..... 35

    Fomento a la cultura de la participación ..... 36

Preocupaciones en torno a la Consulta Previa, Libre e Informada ..... 36

    Falta de inclusión en los procesos de consulta ..... 36

    Falta de carácter previo ..... 37

    Falta de información culturalmente adecuada..... 37

    Duración del proceso ..... 38

    La consulta como instrumento de legitimación..... 38

    Corrupción y malas prácticas ..... 39

    Falta de capacidades DE LOS CONSULTORES..... 39

    Falta de coordinación institucional ..... 39

Recomendaciones en torno a la Consulta Libre, Previa e Informada ..... 39

    Enfoque Intercultural ..... 40

    De proceso ..... 40

    Respetar el derecho al consentimiento y al disenso ..... 41

Debate ante la Ley de Consulta Estatal ..... 41

    Principales retos identificados para la elaboración de una Ley de Consulta Estatal..... 42

    Principales oportunidades y aciertos identificados en torno a la construcción de la Ley de Consulta.... 43

Retos y recomendaciones en torno a la Evaluación de Impacto Social ..... 43

Retos en torno a los Beneficios Sociales Compartidos ..... 44

    Falta de claridad jurídica ..... 45



Asistencialismo..... 46

Manejo de los beneficios ..... 46

Recomendaciones en torno a los Beneficios Sociales Compartidos ..... 46

Fortalecimiento de capacidades ..... 49

    Gobierno ..... 49

    Sociedad civil ..... 49

    Academia ..... 50

    Empresas ..... 50

    Comunidades ..... 50

Conclusiones ..... 52

Referencias..... 55

Anexo I. Lista de participantes ..... 57

Anexo II. Guía de entrevistas ..... 59



## Tabla de Cuadros e Ilustraciones

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 1. Distribución de personas entrevistadas .....  | 11 |
| Cuadro 2. Conflictos por el territorio recientes en la entidad .....                          | 17 |
| Cuadro 3. Recomendaciones en torno al desarrollo territorial .....                            | 22 |
| Cuadro 4. Recomendaciones para implementación de proyectos comunitarios .....                 | 31 |
| Cuadro 5. Retos para la elaboración de una Ley de Consulta Estatal .....                      | 42 |
| Cuadro 6. Aciertos en torno a la construcción de la Ley de Consulta Estatal .....             | 42 |
| Cuadro 7. Recomendaciones en torno al establecimiento de beneficios sociales .....            | 46 |
| Ilustración 1. Personas entrevistadas por sexo y sector .....                                 | 12 |
| Ilustración 2. Proyectos solares fotovoltaicos en operación y construcción en Chihuahua ..... | 25 |
| Ilustración 3. Proyectos solares fotovoltaicos en etapa de trámites .....                     | 26 |

## RESUMEN EJECUTIVO

La incorporación del desarrollo de energías renovables en la matriz energética nacional trae consigo una serie de beneficios ambientales, principalmente aquellos producidos por la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la producción de energía eléctrica. De la misma manera, gracias a los bajos costos, así como a la capacidad de descentralizar la generación, el desarrollo de las energías renovables puede incidir de manera positiva en la electrificación de aquellos hogares que carecen de acceso a servicios de energía o se encuentran en situación de pobreza energética, es decir, quienes están imposibilitados para pagar dichos servicios o tienen que destinar una gran parte de sus ingresos para pagarlos.

Por otro lado, la llegada de proyectos de energía de grande, mediana y pequeña escala, así como de proyectos comunitarios a los diferentes territorios trae consigo una serie de impactos, tanto positivos como negativos a nivel social y ambiental, que afectan a un gran número de actores y ecosistemas. Para lograr que se desarrolle una transición energética más amigable con el medio ambiente y con miras hacia una justicia social que garantice el acceso a servicios de energía de las poblaciones que carecen de ellos, se deberá tomar en cuenta la participación e involucramiento de los actores locales tanto en la planeación como en la ejecución de los proyectos y en el desarrollo en el territorio.

Actualmente, el estado de Chihuahua presenta una diversidad de oportunidades para el desarrollo de las energías renovables, que pueden contribuir a la transición hacia un modelo energético más justo y amigable con el medio ambiente. Al mes de agosto del 2018, existen cinco proyectos solares fotovoltaicos en operación y dos más en etapas de construcción y pruebas en la entidad. De la misma manera, la Dirección de Energía del estado de Chihuahua ha mapeado en el mismo año al menos otros diez proyectos que se encuentran en etapa de trámites.

El Centro de Colaboración Cívica (CCC) ha elaborado este documento en el marco del proyecto “Comunidades y Energías Renovables,” que se desarrolla en conjunto con la Iniciativa Climática de México (ICM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México), con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

El objetivo del documento es **presentar un diagnóstico participativo encargado de identificar las principales percepciones de actores clave de los siguientes sectores: gobierno, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada, academia y comunidades, en torno al desarrollo territorial, los procesos participativos y la transición energética en el estado de Chihuahua, con énfasis en las principales preocupaciones, recomendaciones y prácticas en materia de participación e inclusión.**

Para dicho fin, se recopilaron las percepciones de 46 personas de los sectores ya mencionados a partir de entrevistas semiestructuradas presenciales y telefónicas entre agosto y noviembre de 2018 en el estado de Chihuahua y la Ciudad de México. Los temas que se abordaron durante las entrevistas y a partir de los cuales se organiza el presente documento son los siguientes:

- Contexto actual de la entidad
- Desarrollo territorial
- Transición energética en Chihuahua
- Retos y recomendaciones sobre procesos e instrumentos participativos
- Fortalecimiento de capacidades

Cada una de estas categorías se divide a su vez en diferentes subapartados con énfasis en las principales preocupaciones y recomendaciones percibidas por las personas entrevistadas. A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos desarrollados a lo largo del mapa de percepciones. Es importante destacar que las percepciones aquí recogidas no son definitivas y

que por limitantes de tiempo y de recursos tampoco se recogen las voces de todas las personas clave vinculadas a la temática.

## Contexto actual de la entidad

### Características geográficas

Para efectos del presente documento, centrado en la participación en el desarrollo de energías renovables y planificación del territorio, la mayoría de las personas entrevistadas distinguen dos realidades territoriales con sus propias dinámicas: la Sierra Tarahumara y el Desierto Chihuahuense. Las particularidades de dichas zonas han hecho que el desarrollo del territorio se lleve a cabo de manera diferenciada. Este documento se elabora tomando en cuenta la existencia de estas dos regiones y se retoman experiencias de ambas realidades.

### Características demográficas

El estado de Chihuahua ocupa el tercer lugar a nivel nacional como entidad menos densamente poblada, contando con 12.4 habitantes por kilómetro cuadrado. En lo que respecta a la diversidad étnica y cultural, el estado cuenta con un 11.28% de población que se considera indígena, distribuida en cuatro etnias mayoritarias (rarámuris, tepehuanes del norte, pimas y guarijíos) que habitan principalmente en 12 municipios de la Sierra Tarahumara. La Sierra Tarahumara es una de las regiones con mayor rezago económico del país. Diez de sus doce municipios se consideran de alta y muy alta marginalidad.<sup>1</sup>

Aunado a esto, existe la presencia de otros grupos de la población que cuentan con sus propias dinámicas, lo que complejiza la realidad del contexto social y las relaciones interpopulacionales; dos grupos demográficos significativos son los mormones y los menonitas quienes habitan principalmente en la región del Desierto de Chihuahua.

<sup>1</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2006). *Regiones indígenas de México*. México:

### Crimen organizado e inseguridad

En términos de seguridad, la mayoría de las personas entrevistadas considera que el estado atraviesa un periodo de inseguridad que inició desde el 2008 a partir de la “guerra contra el narcotráfico” y que el territorio se encuentra en disputa por al menos dos grupos del crimen organizado. La presencia de dichos grupos también afecta a los desarrolladores de proyectos de energía renovables en la región del Desierto Chihuahuense. Esto ha incidido de manera negativa en diferentes dimensiones. Resalta que en la región de la Sierra Tarahumara hay una alta prevalencia de actividades de tala clandestina, así como de asesinatos a personas defensoras del medio ambiente y de los derechos humanos.

### Tenencia de la tierra

Personas de todos los sectores señalaron que, principalmente en la región de la Sierra Tarahumara, el territorio de la mayoría de las comunidades indígenas no coincide con las superficies ejidales. De la misma manera, se puntualizó que la mayoría de los títulos de propiedad de la tierra pertenecen a pocos ejidatarios mestizos varones y que la mayoría de los pobladores de comunidades indígenas carecen de dichos títulos. Esta situación ha provocado la exclusión de la mayoría de los pobladores en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios, causando conflictos entre comunidades y sectores.

Por otro lado, representantes de todos los sectores puntualizaron que la mayor parte del territorio en la zona del Desierto Chihuahuense presenta condiciones diferentes en cuanto a las características de tenencia de la tierra. Se percibe que en esta zona prevalecen las tierras privadas y existen parcelas de gran extensión que pertenecen a uno o pocos propietarios.

### Conflictividad socioambiental en torno al territorio

CDI. Disponible en:  
[http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)



Personas entrevistadas de todos los sectores identificaron una serie de conflictos socioambientales recientes relacionados con la llegada de proyectos al territorio por el uso y aprovechamiento de recursos de la entidad. Los proyectos mencionados que se relacionan con los principales conflictos socioambientales son: el desarrollo del Gasoducto El Encino-Topolobampo, la construcción del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, la implementación del Proyecto Turístico de las Barrancas del Cobre y los conflictos relacionados al uso de los recursos hídricos.

Los principales impactos negativos percibidos ante estos conflictos son: (1) que la entidad entra en procesos sociales, económicos y políticos que cambian la dinámica de las comunidades y contribuyen a la disminución de disponibilidad de los recursos naturales y la competencia por los mismos; y (2) que estos proyectos pueden venir acompañados generalmente de procesos de impactos en los ecosistemas lo que puede desplazar las formas en que se habita el territorio de manera tradicional.

En cuanto a los principales impactos positivos generados por dichos conflictos, se percibe que las comunidades locales han atravesado por procesos de empoderamiento y organización y que a partir de ellos se han articulado nuevas redes de apoyo entre sectores, principalmente entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y académico para una mejor gestión de los recursos locales y del territorio.

### Desarrollo Territorial

La manera en que se construye el entorno a través de la interacción entre el ambiente y la diversidad de actores que en él confluyen es un proceso dinámico que se traduce en las diferentes posibilidades de desarrollo que se generarán en un territorio. Con miras a que los procesos de desarrollo territorial traigan consigo la potencialización de impactos positivos para los pobladores locales, así como el uso sustentable de los recursos de una manera sostenible, las personas entrevistadas elaboraron

una serie de reflexiones que se resumen a continuación.

### Cosmovisiones y modelos de desarrollo

Como parte de los procesos de desarrollo territorial, la principal preocupación señalada por representantes de todos los sectores es la problemática generada por los intentos de empatar cosmovisiones y modelos de desarrollo territorial de las comunidades urbanas y rurales y pueblos indígenas con un paradigma moderno, lo que puede generar tensiones y dificultades para llevar a cabo diálogos interculturales.

### Preocupaciones en torno al ordenamiento del territorio

Se percibe que existe una necesidad de generar ordenamientos territoriales a partir de procesos participativos multisectoriales que tomen en cuenta los saberes y usos del territorio de las poblaciones locales.

### Recomendaciones para los procesos de desarrollo territorial

Con el objetivo de que los procesos de desarrollo territorial tomen en cuenta a los pobladores locales, que se involucren otros actores que puedan verse afectados y que se desarrollen de una mejor manera, las personas entrevistadas elaboraron una serie de recomendaciones que se resumen a continuación: 1) diseñar cualquier proyecto o proceso de desarrollo territorial con la participación activa de las y los habitantes locales; 2) retomar los ordenamientos comunitarios ya existentes del territorio; 3) conservar el patrimonio biocultural de las comunidades; y 4) fortalecer las estructuras comunitarias tradicionales de organización y toma de decisión a través de dichos procesos.

### Transición energética en Chihuahua

El estado de Chihuahua está en balance energético, es decir que su producción de energía abastece su demanda interna. Sin embargo, en el 2017, el 96.9% de la energía se produjo a partir de fuentes no renovables. Cabe resaltar que el estado de

Chihuahua es la única entidad en donde se tiene planeado que crucen cinco gasoductos.<sup>2</sup>

Por otro lado, la generación de energías renovables se encuentra en aumento, a inicios de 2019 existen cinco proyectos solares fotovoltaicos y dos eólicos en estado de construcción y pruebas; la prospección de la Dirección de Energía del estado es que al menos otros diez proyectos se encuentran en etapa de trámites.

### **Retos para transitar hacia una matriz energética renovable**

A pesar de que existe un panorama positivo hacia la transición energética del estado, y que la entidad cuenta con un alto potencial para el desarrollo de energías renovables, las personas entrevistadas identificaron una serie de retos para transitar hacia una matriz energética renovable. Los principales retos mencionados son:

- La falta de comunicación y coordinación entre instituciones y niveles de gobierno.
- La falta de capacidades técnicas especializadas en tecnologías de generación de energías renovables instaladas en las dependencias del gobierno del estado.
- El diseño de las subastas que tiende a privilegiar a los grandes proyectos con capacidad de generar energía a costos muy bajos, lo que puede dejar en desventaja a pequeños proyectos o proyectos a nivel comunitario.<sup>3</sup>
- Los posibles impactos ambientales que pueden generarse a partir de la construcción de grandes proyectos de energía renovable.

### **Recomendaciones dirigidas hacia la transición energética en la entidad**

<sup>2</sup>Secretaría de Energía. (2018). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

<sup>3</sup> Las subastas a largo plazo fueron suspendidas de manera indefinida el 31 de enero de 2019, la redacción

Con el objetivo de transitar hacia un sistema de generación de energía ambiental y socialmente más sostenible, las personas entrevistadas elaboraron una serie de recomendaciones. Las principales recomendaciones son:

- Generar políticas públicas que fomenten el desarrollo de energías renovables en la entidad.
- Impulsar los incentivos fiscales a las empresas que desarrollan proyectos de energías renovables y a las industrias que consuman energía de fuentes renovables.
- Impulsar el modelo de generación distribuida en el que los usuarios de los servicios eléctricos se conviertan en prosumidores/as.<sup>4</sup>

### **Proyectos de generación de energía renovable a nivel comunitario**

Otra de las grandes oportunidades vislumbrada por las personas entrevistadas es el desarrollo de proyectos de energía renovable a nivel comunitario, lo que contribuiría a mejorar el acceso de servicios eléctricos de comunidades que carecen de ellos a partir del aprovechamiento de sus recursos.

Sin embargo, los principales retos identificados por las personas entrevistadas para la implementación de proyectos comunitarios son los altos costos para la construcción de sistemas de generación de energía renovable y la falta de apropiación de las tecnologías por parte de algunos miembros de las comunidades interesadas en el desarrollo de dichos proyectos.

Por otro lado, las principales recomendaciones para concretar el desarrollo de dichos proyectos son: 1) capacitar a mujeres y hombres de las comunidades interesadas en asuntos técnicos; 2) fomentar la formación de cooperativas como modelos de negocio de generación de energía renovable; y 3)

de este documento se llevó a cabo previo a esta decisión del gobierno federal.

<sup>4</sup> Los prosumidores son aquellas personas que producen y consumen su energía.

capacitar a las personas de las comunidades para que puedan encontrar financiamiento para el desarrollo de sus proyectos.

### Retos y recomendaciones sobre procesos e instrumentos participativos

A partir de la entrada en vigor de la Reforma Energética en 2013, se modificó la política pública que prevé la participación de las poblaciones locales en cuanto a la toma de decisiones y al desarrollo de su territorio en torno a proyectos de energía renovable. Como parte de estos cambios, hay tres instrumentos que cobran una particular relevancia: la implementación del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada; las Evaluaciones de Impacto Social (Evis); y los Beneficios Sociales Compartidos.

Este apartado describe una serie de retos y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los procesos participativos en general, así como de dichos instrumentos.

#### Retos en materia de procesos participativos

Se reconoció por personas de todos los sectores que para mejorar la comunicación entre actores y prevenir conflictos se debe de fomentar la práctica de procesos participativos a lo largo de las diferentes etapas de cualquier proyecto. Los principales retos por los que atraviesan los procesos participativos en la entidad de manera general son:

- La carencia de acercamientos desde un enfoque intercultural por parte de las personas que desean iniciar y diseñar procesos participativos.
- La falta de legitimidad de algunos procesos de participación, o el mal uso que se le pueda dar a dichos procesos.
- La dispersión poblacional en algunas zonas de la región, lo que complica poder visitar de manera continua el territorio de todas las comunidades y puede provocar una exclusión de las poblaciones más aisladas.

- La falta de metodologías con enfoque participativo y perspectiva de género, juventud, personas con discapacidad, etc.
- La falta de valoración de una cultura de la participación por las personas a cargo de la toma de decisiones de los diferentes sectores.

#### Recomendaciones en materia de procesos participativos

Con miras a encaminar los procesos hacia una participación que sea cada vez más significativa y logre incorporar la perspectiva de las poblaciones locales en la definición del futuro de sus territorios, actores de todos los sectores realizaron las siguientes recomendaciones:

- Encaminar todos los procesos participativos hacia procesos de empoderamiento de las comunidades locales y fomentar la autonomía y autogestión de las comunidades de acuerdo con sus usos y costumbres.
- Incluir el enfoque de interseccionalidad<sup>5</sup> en todos los procesos participativos.
- Fomentar la cultura de la participación, mediante la adopción del enfoque participativo en todos los programas sociales de la entidad.

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

En los últimos años, en el estado de Chihuahua se han llevado a cabo una serie de consultas a comunidades indígenas relacionadas con grandes proyectos de infraestructura sobre las cuales se ha logrado reflexionar y recuperar algunas lecciones aprendidas. Las principales preocupaciones recogidas en torno a dichos procesos son:

- La falta de inclusión de todas las personas afectadas por los proyectos en los procesos de consulta.

<sup>5</sup> La Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo define a la interseccionalidad como “una herramienta analítica para estudiar, entender y

responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio.”

- La entrega de permisos o el inicio de la construcción de algún proyecto sin consulta previa.
- La falta de información culturalmente adecuada a las comunidades.
- El que la duración del proceso de consulta se apresure por intereses o tiempos financieros de los proyectos.
- El que la consulta se utilice como un mero instrumento de legitimación de los proyectos.
- La prevalencia de prácticas de corrupción durante los procesos de consulta.
- La falta de capacidades y coordinación de las instituciones que se encargan de llevar a cabo las consultas.

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

De la misma manera que se identificaron retos relacionadas con el procedimiento de consulta, representantes de todos los sectores emitieron una serie de recomendaciones con el propósito de que el instrumento sirva para defender los intereses de las comunidades y ayude a mejorar las relaciones entre los diferentes sectores. Las principales recomendaciones son:

- Diseñar todos los procesos de consulta desde un enfoque intercultural, que tome en cuenta las particularidades de cada comunidad.
- Incluir a las comunidades desde el diseño de los procesos de consulta.
- Que el Estado garantice las condiciones de seguridad necesarias para que las comunidades puedan participar de manera libre.
- Que las comunidades busquen apoyo de organizaciones de la sociedad civil y académicos que conozcan sobre el tema para que las asesoren.
- Respetar el derecho al consentimiento y disenso de las comunidades, así como a las

recomendaciones para modificar el proyecto que estas puedan realizar.

### Ley de Consulta Estatal

En 2013 se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, en la cual se establece que las comunidades tienen el derecho a *ser consultadas a fin de dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*.<sup>6</sup> Con base en esta Ley, en la Constitución Política de Chihuahua y de la Federación, así como en los tratados internacionales y en las exigencias de las comunidades y sociedad civil, el gobierno del estado encomendó a la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas de Chihuahua (COEPI) la elaboración de un proceso de diálogo y consulta para la creación de la **Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua**.

A partir de este proceso se pretende contar con un Reglamento de Consulta Indígena. Cabe resaltar que esta es una de las únicas iniciativas a nivel nacional que está desarrollando un proceso de consulta con las comunidades indígenas para crear una Ley de Consulta Estatal, lo que ha provocado un intenso debate sobre su pertinencia y los puntos que debe de incluir.

Los principales retos que las personas identificaron en torno a la elaboración de dicha Ley son: la complejidad de estandarizar un proceso de consulta para todas las comunidades; los tiempos para la elaboración de la Ley, ya que puede extenderse mucho el consultar a todas las comunidades indígenas de la entidad; la falta de difusión que ha tenido el borrador del proyecto de Ley; desconfianza producto de la exclusión histórica que han sufrido las comunidades en la participación durante los procesos de toma de decisiones; la falta de presencia institucional, impunidad y presencia del crimen organizado en la región, lo que provoca apatía en

<sup>6</sup>Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Disponible en:

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley\\_DPIChih.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley_DPIChih.pdf)

algunos miembros de la comunidad hacia los procesos participativos; y la falta de recursos económicos para visitar de manera continua a todas las comunidades.

Algunas personas entrevistadas identificaron que la redacción de esta Ley ha traído consigo: 1) el diálogo directo con comunidades por parte de la COEPI; 2) el respeto por los tiempos y lugares de las comunidades para ser consultadas; y 3) el que se haya retomado las recomendaciones emitidas por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita a México durante el 2017.

### **Retos y recomendaciones en torno a la Evaluación de Impacto Social**

A partir de la formulación de la Ley de la Industria Eléctrica, entrada en vigor en el año 2014, se establece que los interesados en desarrollar un proyecto en materia de industria eléctrica deben presentar una Evaluación de Impacto Social (EviS), de la cual, la Secretaría de Energía emitirá el resolutivo y le podrá hacer recomendaciones. La EviS debe contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.<sup>7</sup> Esto se traduce en la necesidad de que cualquier proyecto de energía que se desarrolle en la región debe de contar con la aprobación de la EviS por parte de Secretaría de Energía (SENER).

Cabe resaltar que la mayoría de las personas entrevistadas expresaron no estar familiarizadas con el instrumento. Los retos identificados por algunas personas entrevistadas en torno a la EviS son: la falta de información compartida con las personas de la comunidad y cuál es la intención de realizar la EviS; la falta de claridad ante el procedimiento mediante el cual se deben de desarrollar las EviS; y en algunos casos la baja calidad con la que se elaboran las

mismas, sin considerar la mayoría de posibles impactos sociales que puedan surgir.

Las principales recomendaciones para mejorar la implementación de la EviS son: realizar la EviS de una manera participativa con un enfoque de género e interdisciplinario; que se tome el tiempo necesario para poder predecir impactos a largo plazo; y que se lleven a cabo talleres participativos con las comunidades donde se brinde información sobre el proyecto y se recojan sus principales preocupaciones y recomendaciones.

### **Retos en torno a los Beneficios Sociales Compartidos**

Los Beneficios Sociales Compartidos se pueden definir como: *los componentes que aporta la empresa de interés para contribuir al desarrollo de las personas y colectividades de interés en el corto, mediano y largo plazo. Los beneficios sociales compartidos son financiados por la empresa de interés; determinados por las personas y colectividades de interés mediante procesos de diálogo, negociación y acuerdo con la empresa de interés, en función de sus derechos, intereses, necesidades, aspiraciones, motivaciones y expectativas y de sus propias concepciones, prioridades y cosmovisiones; asignados y distribuidos de manera justa y equitativa durante toda la vida del proyecto energético y en cada una de las etapas del mismo –desde la preparación del sitio hasta el desmantelamiento o abandono, pasando por la construcción y operación–; administrados y generados por figuras jurídicas o formas organizativas elegidas por las personas y colectividades de interés; y documentados, sistematizados, monitoreados, seguidos, evaluados y retroalimentados de manera sistemática y rigurosa.*<sup>8</sup>

Las personas entrevistadas identificaron los siguientes retos que deben superarse para que las comunidades se beneficien de la mejor manera

<sup>7</sup> Ley de la Industria Eléctrica. (2014). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_11\\_0814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_11_0814.pdf)

<sup>8</sup>Bazbaz, S. (2018). *Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos*. México: Secretaría de Energía.

posible: la falta de una definición jurídica clara que establezca cómo deben operarse dichos beneficios; la posibilidad de que dichos beneficios se otorguen de una manera asistencialista; y la complejidad que adquiere el manejo de dichos beneficios con el fin de que se genere un bienestar colectivo y no sólo beneficios particulares.

Las principales recomendaciones para mejorar la operación de los Beneficios Sociales Compartidos emitidas por las personas entrevistadas son: que las comunidades participen en la definición y gestión de los beneficios; que se incorpore el enfoque de género en el manejo de los beneficios; que se inviertan los recursos en proyectos comunitarios; que se incorpore a un tercero imparcial en la facilitación de toma de decisiones sobre el manejo de los beneficios; que se invierta en la educación de integrantes de las comunidades; y en caso de que se opte por un fideicomiso, crear un comité comunitario que proponga proyectos para invertir los recursos, que este cuente con **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas** hacia la comunidad y que las decisiones se tomen mediante asambleas generales en las que se involucre a todas las personas (mujeres y hombres) de la comunidad.

#### Fortalecimiento de capacidades

Por último, todos los sectores consideraron que el fortalecimiento de capacidades es un elemento central para caminar hacia una transición energética justa en la entidad y lograr que se mejoren las condiciones para que se lleve a cabo un verdadero diálogo entre sectores. En este sentido, las personas entrevistadas realizaron una lista de las principales capacidades que consideran que se deben fortalecer de manera focalizada por sector.

Además de las capacidades que se percibieron como prioritarias para fortalecer de manera sectorial, se puntualizó la **necesidad de enmarcar cualquier proyecto desde un enfoque intercultural y fomentar de manera constante el diálogo multisectorial**.

Las capacidades a fortalecer recomendadas por sector son las siguientes.

#### Gobierno:

- Eliminar el enfoque asistencialista de los programas sociales.
- Trabajar siempre mediante el diálogo directo con las comunidades.
- Fortalecer las capacidades en materia de temas energéticos.
- Transversalizar el enfoque participativo y de género en todas las dependencias.

#### Sociedad civil:

- Centrarse cada vez más en procesos de defensa del territorio, acompañamiento de derechos humanos y buscar cada vez más la incidencia en políticas públicas.
- Aprovechar el conocimiento que se genera desde el sector académico.
- Fortalecer sus alianzas con los demás sectores, principalmente con el gubernamental.

#### Academia:

- Fortalecer la relación con las comunidades y potencializar sus conocimientos tradicionales.
- Erradicar los procesos de extractivismo académico.
- Fortalecer las capacidades técnicas en materia de energías renovables.
- Impartir cursos de capacitación en materia de energías renovables con personas de las comunidades para fomentar procesos de asimilación de tecnologías.

#### Empresas:

- Capacitación en materia de derechos humanos.
- Elaborar una lista de condiciones que deben cumplirse a lo largo de los diferentes ciclos de vida de los proyectos para garantizar que se respeten los derechos de las poblaciones que puedan verse afectados por sus proyectos.
- Buscar alianzas con la academia para aprovechar su experiencia técnica y teórica.

#### Comunidades:

- Fortalecer capacidades en materia de organización comunitaria mediante talleres que respeten sus formas tradicionales de toma de decisiones.



- Llevar a cabo capacitaciones en materia jurídica para que puedan defender sus derechos y territorio.
- Crear capacitaciones en materia de energías renovables.
- Crear talleres en materia de emprendimiento social y empresarial.

Actualmente el estado de Chihuahua cuenta con un gran potencial para lograr una transición hacia un modelo de generación de energía en condiciones

sociales justas. La coyuntura actual presenta un gran número de oportunidades para que los sectores puedan lograr potencializar los efectos positivos de transitar hacia dicho modelo. Sin embargo, para que esto pueda lograrse se necesita continuar fomentando el diálogo continuo y la participación para alcanzar procesos de toma de decisiones sobre los territorios de una manera cada vez más justa e inclusiva.

## INTRODUCCIÓN

La incorporación de energías renovables en la matriz energética nacional trae consigo una serie de beneficios ambientales, principalmente producto de la reducción de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la producción de energía eléctrica. De la misma manera, gracias a la capacidad de generación de energía en el sitio donde se consume, el desarrollo de las energías renovables puede incidir de manera positiva en la electrificación de aquellos hogares que carecen de acceso a servicios de energía o se encuentran en situación de pobreza energética, es decir, que son incapaces de pagar dichos servicios o tienen que destinar una gran parte de sus ingresos para pagarlos.

Por otro lado, la llegada de proyectos de energía de grande, mediana y pequeña escala, así como de proyectos comunitarios a los diferentes territorios trae consigo una serie de impactos, tanto positivos como negativos a nivel social y ambiental que afectan a un gran número de actores y ecosistemas. Para lograr que se desarrolle una transición energética más amigable con el medio ambiente y con miras hacia una justicia social que garantice el acceso a servicios de energía de las poblaciones que carecen de ellos, se deberá tomar en cuenta la participación e involucramiento de los actores locales tanto en la planeación como en la ejecución de los proyectos y en el desarrollo del territorio.

## OBJETIVO

El presente documento fue elaborado en el marco del proyecto **Comunidades y Energía Renovable (CER)**<sup>9</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 Participativo<sup>10</sup> del proyecto y su objetivo es identificar las principales percepciones de actores clave representantes de los siguientes sectores: gobierno, organizaciones de la sociedad civil, privado, comunidad y academia, en torno al desarrollo territorial, los procesos participativos y la transición energética en el estado de Chihuahua, con énfasis en las principales preocupaciones, recomendaciones y en las prácticas en materia de inclusión y participación social.

Con esta información se elabora un mapeo de percepciones de los distintos actores y sectores para construir una visión más integral de la realidad que vive el estado de Chihuahua 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

---

<sup>9</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>10</sup> Objetivo del Componente Participativo: “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.”



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) que 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).<sup>11</sup>

En este sentido, el CCC no promueve una agenda particular respecto al desarrollo territorial, los procesos participativos o el desarrollo de proyectos de energías renovables en el estado de Chihuahua, ni tiene interés alguno en este tema más allá de la generación de un insumo participativo para la creación de políticas y programas orientados a una transición energética justa<sup>12</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 de recursos, el tamaño del universo total de personas ligadas a procesos de desarrollo territorial, procesos participativos y 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 Chihuahua y en la Ciudad de México con las y los actores clave relacionados con la temática de proyectos de energía renovable entre los meses de agosto y noviembre del 2018.

En total se recopilaron las percepciones de 48 personas de los diferentes sectores a partir de entrevistas semi-estructuradas. (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 de guía durante todo el proceso (Ver Anexo II).

En el Cuadro e Ilustración 1 se puede apreciar la distribución total de las personas entrevistadas.

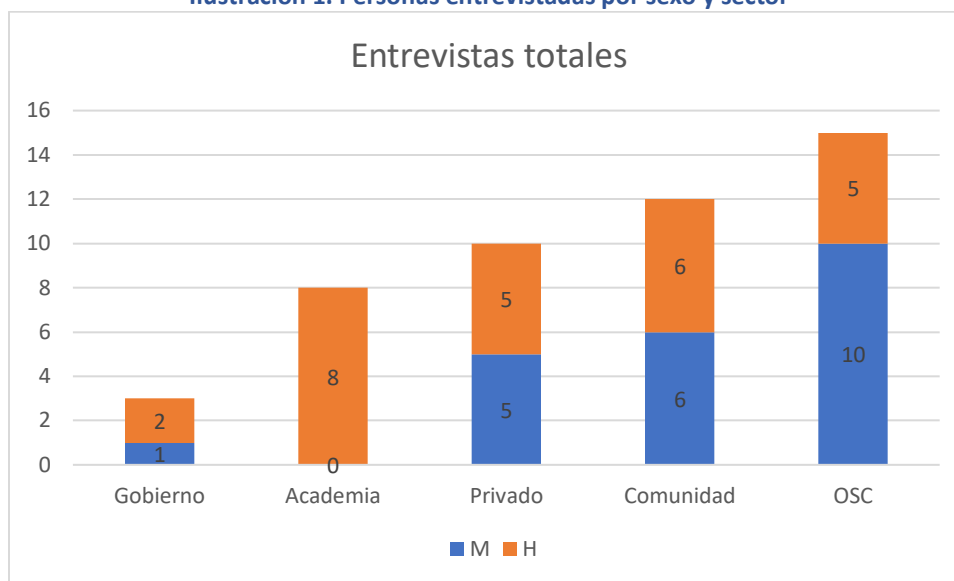
| Cuadro 1. Distribución de personas entrevistadas |             |         |         |
|--|-------------|---------|---------|
| Sector   | Entrevistas | Mujeres | Hombres |
| Gobierno   | 3           | 1       | 2       |
| Academia   | 8           | 0       | 8       |
| Privado  | 10          | 5       | 5       |
| Comunidad  | 12          | 6       | 6       |
| OSC  | 15          | 10      | 5       |

<sup>11</sup>Association for Conflict Resolution. (1986). *Attachment C: Association for Conflict Resolution (ACR) Code of Ethics*.

<sup>12</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.

|                |    |    |    |
|----------------|----|----|----|
| <b>Totales</b> | 48 | 22 | 26 |
|----------------|----|----|----|

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



Otro elemento para tener en cuenta en el desarrollo del 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 Chihuahua en energía y participación; empero, este documento no constituye en forma alguna un análisis técnico exhaustivo del tema y debe ser considerado producto de las voces que lo conforman. Cualquier error u omisión en la información es responsabilidad exclusiva del Centro de Colaboración Cívica.

## ESTRUCTURA

Con el objetivo de facilitar la comprensión del texto, el presente documento se divide en los siguientes cinco temas: **(1) Contexto**, en donde se presentan algunas características generales de la entidad para enmarcar el momento en que se realiza el documento; **(2) Desarrollo Territorial**, que incluye las principales percepciones de las personas entrevistadas en torno a los procesos mediante los cuales se construye su entorno; **(3) Transición energética en Chihuahua**, que esboza la situación del sistema energético en la entidad, incluyendo los principales retos y recomendaciones identificados por las personas entrevistadas con el objetivo de transitar hacia un sistema energético social y ambientalmente más sostenible; **(4) Retos y oportunidades sobre procesos e instrumentos participativos**, con el objetivo de analizar la manera en que pueden mejorar los procesos de participación que se llevan a cabo en la entidad, haciendo énfasis en tres instrumentos participativos que establece el marco legal mexicano: la Consulta Previa, Libre e Informada, las Evaluaciones de Impacto Social y los Beneficios Sociales Compartidos; y por último **(5) Fortalecimiento de Capacidades**, donde se presentan las recomendaciones focalizadas por sector elaboradas por las personas entrevistadas con miras a fortalecer las capacidades de los diferentes sectores hacia la construcción de una transición energética justa basada en el diálogo entre los diferentes sectores.

## CONTEXTO ACTUAL DE LA ENTIDAD

Actualmente, el estado de Chihuahua presenta una diversidad de oportunidades para el desarrollo de las energías renovables que pueden contribuir a la transición hacia un modelo energético socialmente más justo y amigable con el medio ambiente. Sin embargo, el contexto también muestra una serie de retos, que inciden de manera negativa en el desarrollo de dicho modelo. El presente apartado aborda los aspectos específicos del contexto actual en el estado de Chihuahua, tanto físicos como sociales, y se divide en las siguientes secciones: (1) Características geográficas, (2) Características demográficas, (3) Tenencia de la tierra, (4) Crimen organizado e inseguridad y (5) Conflictividad socioambiental en torno al territorio.

### CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS

El estado de Chihuahua se encuentra al norte geográfico del país, entre la región ecológica del Desierto de Chihuahua y de la Sierra Madre Occidental. Es la entidad federativa de mayor extensión territorial, con 250,460 kilómetros cuadrados abarcando el 12.6% del área nacional.

Producto de su orografía y latitud, el estado presenta una diversidad de climas. Desde clima muy seco en la región de las planicies del norte y este, hasta subtropical en el fondo de las barrancas en el suroeste. Sin embargo, más del 30% de su territorio son matorrales<sup>13</sup> y más del 70% del territorio tiene clima seco a muy seco.<sup>14</sup> El estado cuenta con 11 áreas naturales protegidas distribuidas en todo el territorio que salvaguardan diversos tipos de ecosistemas.

Para efectos del presente documento, centrado en la participación del desarrollo de energías renovables y planeación del territorio, la mayoría de las personas entrevistadas distinguen dos realidades territoriales, las cuales presentan sus propias dinámicas: la Sierra Tarahumara y el Desierto Chihuahuense. Las particularidades de dichas zonas han hecho que el desarrollo del territorio y de los proyectos de energía renovable se lleven a cabo de manera diferenciada. El presente documento se elabora tomando en cuenta la existencia de estas dos regiones y se retoman experiencias de ambas realidades, las cuales se desarrollarán a mayor profundidad en los siguientes apartados.

### CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

En el 2015 el estado de Chihuahua contaba con una población estimada de 3,556,574 habitantes.<sup>15</sup> Su escasa población y su gran extensión implican una baja densidad poblacional de 12.4 habitantes por kilómetro cuadrado, ocupando el tercer lugar nacional como entidad menos densamente poblada. La tasa de crecimiento poblacional del estado es de 4.4% y la tasa de fecundidad es de 2.3 hijos nacidos vivos por mujer en edad reproductiva.

En lo que respecta a la diversidad étnica y cultural, el estado cuenta con un 11.28% de población que se considera indígena, distribuida en cuatro etnias mayoritarias (rarámuris, tepehuanes del norte, pimas y guarijíos) que habitan principalmente en 12 municipios de la Sierra Tarahumara. La Sierra Tarahumara es una

<sup>13</sup> Secretaría de Desarrollo Rural. 2013. *Cartografía de Uso de Suelo y Vegetación del Estado de Chihuahua*. México: Secretaría de Desarrollo Rural. <http://chihuahua.gob.mx/atach2/sdr/uploads/informeFinalCartografia.pdf>

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Cuéntame: Información por entidad*. Disponible en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chih/territorio/clima.aspx?tema=me&e=08>

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

de las regiones con mayor rezago económico del país. Diez de sus doce municipios se consideran de alta y muy alta marginalidad.<sup>16</sup> Algunos de estos municipios mantienen los Índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos de México (ej. Batopilas con un IDH de 0.387), lo que contrasta con la realidad urbana del mismo estado, que cuenta con algunos de los IDH más altos del país (ej. Chihuahua con un IDH de 0.806), lo que lo convierte en uno de los estados más desiguales del país en términos de desarrollo humano.<sup>17</sup> De igual manera, el Índice de Desigualdad de Género ubica al estado como el octavo con mayor desigualdad en este tema.<sup>18</sup>

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 30.6% de población del estado se encuentra debajo de la línea de pobreza, de los cuales el 3.2% viven en condiciones de pobreza extrema.<sup>19</sup> Los municipios con un mayor índice de marginación se encuentran en las zonas serranas del estado, resaltando los municipios de Carichi, Batopilas y Urique.<sup>20</sup>

Por otro lado, en el estado también existe la presencia de otros grupos de la población que cuentan con sus propias dinámicas, lo que complejiza la realidad del contexto social y las relaciones intergrupales; dos grupos demográficos significativos son los mormones y los menonitas quienes habitan principalmente en la región del Desierto de Chihuahua. De acuerdo con datos del INEGI al 2010<sup>21</sup>, en el estado habitan aproximadamente 5,250 menonitas y 16,493 mormones.

La distribución de la población en el estado está concentrada en pocas ciudades. El 63% de la población habita en sus dos centros urbanos principales: Ciudad Juárez y Chihuahua. Esta concentración de población en pocas ciudades implica una centralización de los recursos económicos y servicios hacia los principales centros urbanos.

El hecho de que exista una amplia **dispersión geográfica de la población** se identifica como un reto desde la perspectiva de algunos representantes del sector gubernamental, académico y de la sociedad civil, principalmente porque realizar reuniones entre personas de diferentes comunidades, puede implicar un gasto en tiempo y recursos económicos significativo, lo que se traduce en una dificultad para la organización entre comunidades. Se percibe que esta dispersión también provoca que las distintas comunidades se enfoquen en la resolución de problemáticas que les afectan directamente, pero no en las problemáticas que impactan a sus comunidades vecinas, lo que causa un debilitamiento de la organización entre diversas poblaciones.

---

<sup>16</sup>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2006). *Regiones indígenas de México*. México: CDI. Disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)

<sup>17</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>.

<sup>18</sup>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014) *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología*. PNUD. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indicadores-de-desarrollo-humano-y-genero-en-mexico--nueva-metod.html>

<sup>19</sup>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2016. *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016*. México: CONEVAL. [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)

<sup>20</sup>Consejo Nacional de Población. 2016. *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. México: CONAPO. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Panorama de las religiones en México 2010*. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora\\_religion/religiones\\_2010.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_religion/religiones_2010.pdf)

## TENENCIA DE LA TIERRA

Respecto a la región de la Sierra Tarahumara, representantes del sector gubernamental y sociedad civil expresaron que, debido a procesos históricos, la mayoría de las comunidades indígenas no se beneficiaron de la misma manera que las poblaciones mestizas de la reforma agraria del siglo XX. Específicamente, se puntualizó que **los títulos de propiedad de la tierra se otorgaron principalmente a ejidos conformados por mestizos varones, lo que ha provocado la exclusión de la participación sobre la toma de decisiones en el desarrollo del territorio de algunas poblaciones indígenas y de las mujeres**, pues su territorio ancestral no coincide necesariamente con los límites establecidos por los ejidos. Como lo explicó una persona del sector académico: “En la Tarahumara, la superficie que ocupan las comunidades no corresponde con la superficie ejidal. Es decir, dentro de un ejido pueden coexistir uno o más pueblos indígenas. Las colindancias entre propiedades no coinciden con los límites ortogonales del Registro Agrario Nacional. Incluso hay pueblos discontinuos que tienen fragmentos de pueblos, pero que asisten a las ceremonias dominicales con el Gobernador [indígena].”

Esto ha provocado que algunas instituciones estatales consideren en los procesos de toma de decisión sólo a propietarios de la tierra y/o de los derechos agrarios, que en su mayoría son mestizos y hombres, lo que ha generado conflictos entre comunidades y ha propiciado la exclusión de las mujeres en temas relativos a uso de la tierra y el territorio. De la misma manera, se mencionó que en ocasiones las empresas han decidido negociar y beneficiar sólo a las personas que sean propietarias legales de la tierra, dejando fuera a la mayor parte de la población que habita el territorio que podría verse impactado por los desarrollos que realizan. Una persona entrevistada de sociedad civil mencionó que esto ha provocado una especie de “racismo ambiental” que se traduce en **negar la capacidad de agencia y de gestión que tienen algunas comunidades indígenas sobre sus recursos y territorio**.

Por el otro lado, representantes de todos los sectores puntualizaron que la mayor parte del territorio en la zona del desierto chihuahuense presenta condiciones diferentes en cuanto a las características de tenencia de la tierra. Se percibe que en esta zona prevalece la figura de tierras privadas y existen parcelas de gran extensión que pertenecen a uno o pocos propietarios. Una persona entrevistada del sector privado mencionó que esto ha facilitado el desarrollo de proyectos de energías renovables en la zona, ya que las negociaciones por lo general se llevan a cabo con pocas personas propietarias. Asimismo, miembros de la academia y el sector gubernamental perciben que existe un riesgo de que haya menos vigilancia de posibles impactos ambientales producto de la escasa densidad poblacional de la zona, así como de la poca presencia de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la zona.

## CRIMEN ORGANIZADO E INSEGURIDAD

Representantes de todos los sectores mencionaron que el estado atraviesa, desde hace varios años, un periodo de inseguridad, principalmente producto de la presencia de grupos del crimen organizado, lo que impacta de diferentes maneras en las distintas zonas de la región y dificulta e inhibe los procesos de participación y organización ciudadana. Se percibe que la violencia y los índices de delincuencia han aumentado desde el comienzo de la llamada “guerra contra el narcotráfico” en 2008 durante el gobierno del expresidente Felipe Calderón. Personas entrevistadas del sector de la sociedad civil puntualizaron que una de las causas principales de la prevalencia de un ambiente de inseguridad en la entidad se debe al conflicto por el territorio que se disputan al menos dos grupos del crimen organizado.



“En el año 2010, la entidad alcanzó el nivel más alto de homicidios (6,421) equivalentes al 25% de los homicidios a nivel nacional. Entre 2008 y 2010, Ciudad Juárez fue catalogada como la ciudad más violenta del mundo y Chihuahua, capital de la entidad ha estado entre las 50 ciudades más violentas entre 2008 y 2013. Además de homicidios, se produjeron otros delitos de alto impacto como secuestros y extorsiones, así como masacres particularmente a jóvenes y usuarios de drogas.”<sup>22</sup>

Una de las mayores preocupaciones expresada por miembros del sector gubernamental y la sociedad civil son **los riesgos y amenazas que en ocasiones pueden llegar a culminar en el asesinato de defensoras y defensores de derechos humanos y el territorio** que trabajan en la entidad. Representantes de la sociedad civil señalaron que durante el 2017 hubo al menos dos asesinatos a personas defensoras del territorio en la Sierra Tarahumara. En palabras de una persona entrevistada de sociedad civil: “ser defensor de derechos humanos es una actividad de alto riesgo por diversos factores estructurales. Estamos hablando de un contexto en el que hay disputa por el territorio, disputa de cárteles, territorio de siembra. Hay intereses económicos en juego, las personas defensoras se encuentran sujetas a difamaciones, hostigamiento, asesinato de personas, cierre de espacios de participación, desplazamientos de la sierra a la ciudad, entre otras situaciones”

Otra de las actividades señalada por representantes del sector gubernamental, la sociedad civil y la iniciativa privada que causa grandes impactos negativos al ambiente y las comunidades es la **tala clandestina operada principalmente por grupos del crimen organizado**. Se percibe que dicha situación dificulta la organización de las comunidades, ya que pueden encontrarse amenazadas, lo que genera un ambiente de apatía social e incapacidad para defender sus bosques. En palabras de una entrevistada de la iniciativa privada: “Hay que convencer a la gente de que quiera participar. Normalmente hay una gran apatía social, hay que romper el miedo a levantar la mano, la voz. En ciertas zonas de aquí, hay mucho miedo porque un problema muy fuerte es la delincuencia organizada. En la sierra se han caracterizado por tener un buen manejo forestal, pero llegan los narcos y empiezan a desmontar para vender, y pues nadie se les pone al brinco. De que talen, a que te maten... Ni la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), ni los dueños del ejido, ni las comunidades, ni nadie (interviene) porque te matan.”

Otra persona entrevistada de sociedad civil señaló que ni el Estado ni las comunidades han sido capaces de hacer frente a los grupos criminales. Mencionó que a pesar de que las comunidades quieren defender su territorio, no cuentan con los recursos, las capacidades, ni el mandato para enfrentar la situación. En sus propias palabras: “es una situación horrible, la comunidad no tiene suficiente fuerza para parar a los taladores ilegales. Además, es un tema que no pudimos sacar a los medios porque empezaron a amenazar a las personas. No hemos sabido manejar este tema y la *narcotala* es un tema muy latente en muchas comunidades de la sierra y además no hay suficientes capacidades para atenderlo.”

Para representantes del sector privado, la **presencia del crimen organizado ha representado diversas dificultades para la operación de los proyectos de energías renovables**. Algunas personas entrevistadas de este sector expresaron que han tenido que invertir grandes recursos económicos para diseñar protocolos de seguridad y resguardar la integridad de las personas que trabajan con ellos. En este mismo sentido, se señaló que integrantes de grupos delictivos han contactado a personas que trabajan en los proyectos para extorsionarlos, piden dinero a cambio de la seguridad de los empleados de esas compañías.

## CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL EN TORNO AL TERRITORIO

<sup>22</sup> Silva, D. (2017). *Diagnostico Chihuahua en Violencia y Paz* (Enciso, Froylán Ed.). México: Senado de la República.

Personas entrevistadas de todos los sectores identificaron una serie de conflictos socioambientales recientes que se encuentran en diferentes etapas, latentes o manifiestos, relacionados con la llegada de proyectos al territorio y por el uso y aprovechamiento de recursos de la entidad. Se percibe que dichos conflictos han sido importantes en la manera en que se han relacionado históricamente los diferentes sectores y de los cuáles se puede extraer una serie de lecciones aprendidas. Los casos identificados más significativos se resumen en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Conflictos por el territorio recientes en la entidad**

| Nombre del proyecto   | Breve descripción del proyecto  | Principales causas del conflicto  | Situación actual   |
|---|---|---|--|
| <b>Desarrollo del Gasoducto el Encino-Topolobampo</b>           | La construcción de este proyecto en 2014-2015 la realizó la filial mexicana de la empresa canadiense TransCanada y atraviesa el territorio de Chihuahua desde el ejido El Encino hasta la colindancia con Sinaloa. A su paso, el gasoducto atraviesa los municipios de Carichi, Bocoyana, Guazaparez y Urique en la Sierra Tarahumara. <sup>23</sup>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de carácter previo en la consulta.</li> <li>• Incumplimiento de términos de amparo.</li> <li>• Falta de inclusión de personas afectadas y representatividad en los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Difusión de información falsa y culturalmente inadecuada acerca de los beneficios potenciales del proyecto para la comunidad.</li> </ul> | <p>Actualmente el gasoducto se encuentra en operación, sin embargo, representantes de todos los sectores manifestaron que la relación entre la empresa y algunas comunidades de la región se ha desarrollado de una manera tensa y que la gestión de los posibles impactos sociales no se ha llevado a cabo de una manera adecuada, lo que ha provocado una serie de inconformidades en algunos habitantes locales.</p> <p>La comunidad de Repechique no llegó a un acuerdo con la empresa y el gasoducto no pasa por su territorio.</p> <p>Después de haber sido consultadas, las comunidades de Mogotavo, San Luis de Majimachi y Pitorreal obtuvieron un fideicomiso por parte de la empresa.</p> |
| <b>Construcción del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre</b> | Esta obra estuvo planeada desde la firma del contrato del Fideicomiso Barrancas del Cobre en 1996, el cual se gestionó con el fin de dotar de infraestructura a las zonas de la entidad con mayor potencial turístico. Sin embargo, su construcción se inició hasta el 2011 y tres años después, en 2014, la comunidad rarámuri de Repechique interpuso un amparo en su contra argumentando la falta de consulta relacionada con la planeación, | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deforestación.</li> <li>• Afectaciones a manantiales.</li> <li>• Falta de carácter previo en la consulta.</li> <li>• Falta de inclusión en la consulta.</li> </ul>   | <p>Actualmente, la puesta en operación del aeropuerto se encuentra detenida por falta de recursos.</p> <p>Representantes de la sociedad civil y la academia reconocen que, a partir de la acción organizada de la comunidad, se logró negociar un fideicomiso que ellos mismos se encuentran gestionando.</p>  |

<sup>23</sup> Valdivia y Quintana (2017). *El derecho a la consulta previa en la implantación del Gasoducto El Encino-Topolobampo en la Región Tarahumara. Aprendiendo de la experiencia.* Disponible en: <http://kwira.org/wp-content/uploads/folletogasoducto.pdf>

| Nombre del proyecto   | Breve descripción del proyecto   | Principales causas del conflicto   | Situación actual  |
|---|--|--|---|
|   | elaboración, aprobación y ejecución del proyecto en su territorio. <sup>24</sup>   |  |   |
| <b>Implementación del Proyecto Turístico de las Barrancas del Cobre</b> | Enmarcado en el Plan Maestro Barrancas del Cobre, la inversión destinada a este proyecto se ha concentrado fundamentalmente en áreas de infraestructura de suministro de agua, un teleférico, tirolesas, un salto <i>bungee</i> , inversión privada en hoteles y servicios turísticos en el área de Divisadero Barrancas. <sup>25</sup> Las comunidades afectadas por el proyecto turístico Barrancas del Cobre son: Bacajipare, Huitosachi, Mogotavo, del municipio de Urique, y Repechique, municipio de Bocoyna. Estas comunidades se encuentran ubicadas en el corredor turístico Creel-Divisadero, en los ejidos San Luis Majimachi, San Ignacio Areareko y la comunidad agraria San Elías. <sup>26</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expectativas en torno al aumento del precio de la tierra.</li> <li>• Disputas entre comunidades locales e inversionistas locales.</li> <li>• Intento de desalojo o reubicación de comunidades locales por parte de desarrolladores.</li> <li>• Falta de consulta y la falta del establecimiento de un Consejo Consultivo, como se había establecido jurídicamente para la aprobación de este proyecto.</li> </ul>   | Después de buscar la defensa legal del territorio, el Estado reconoció las violaciones que se habían realizado a la consulta y se determinó la necesidad de establecer un Consejo Consultivo. Personas entrevistadas de sociedad civil mencionan que <b>gracias a las victorias legales que han ganado diversas comunidades en torno a este proyecto se han reducido las probabilidades de que pierdan sus territorios y se ha avanzado por parte del Estado en la comprensión de tratados internacionales y leyes nacionales que tratan sobre el derecho a la libre autodeterminación y la consulta.</b> |
| <b>Uso de los recursos hídricos</b>                                     | A causa de sus características geográficas, representantes del sector gubernamental, sociedad civil, sector privado y habitantes de poblaciones locales consideran que <b>los recursos hídricos en la entidad son limitados para el acceso tanto a pobladores locales como para abastecer las necesidades de algunas industrias</b> , lo que se presenta de manera diferenciada en las distintas regiones.   | <p>En la región de la Sierra Tarahumara, representantes del sector de la sociedad civil y el gobierno manifestaron la preocupación de las grandes cantidades de agua que necesitan las mineras para llevar a cabo sus actividades, lo que se percibe que puede causar escasez del recurso en la población. En palabras de una entrevistada de la sociedad civil: “La mina batalla por el agua y se la llega a quitar a la comunidad. Sí hay recursos, pero no son tantos como para que puedas industrializar la zona de esa manera. La Sierra no va a resistir mucho.”</p> <p>En lo que respecta a la región del Desierto de Chihuahua, se percibe que hay una mayor escasez de agua y que ha habido <b>conflictos intercomunitarios por su aprovechamiento</b>. Un ejemplo mencionado por representantes del sector privado se refiere al conflicto que involucra a integrantes de la comunidad mormona de Lebarón y a ejidatarios y ejidatarias pertenecientes a la organización El Barzón; del cual se mencionó que incluso ha generado</p> |   |

<sup>24</sup> Guerrero, M., Villalobos, D. y Quintana, C. (2016). *Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara*. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras\\_final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras_final.pdf)

<sup>25</sup> Almanza, H. (2013). *El Proyecto Turístico Barrancas del Cobre en Chihuahua y la violación de los derechos indígenas*. Ponencia presentada en el VIII Congreso de Investigadores INAH “El INAH en la Modernidad” Atlixco Puebla del 19 al 22 de noviembre del 2013. Disponible en: [http://www.academia.edu/5328846/El Proyecto Barrancas del Cobre en Chihuahua y la Violacion de los Derechos Indigenas](http://www.academia.edu/5328846/El_Proyecto_Barrancas_del_Cobre_en_Chihuahua_y_la_Violacion_de_los_Derechos_Indigenas)

<sup>26</sup> Guerrero, M., Villalobos, D. y Quintana, C. (2016). *Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara*. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras\\_final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras_final.pdf)



| Nombre del proyecto | Breve descripción del proyecto | Principales causas del conflicto  | Situación actual |
|---------------------|--------------------------------|---|------------------|
|                     |                                | <p>enfrentamientos armados.<sup>27</sup> El conflicto radica principalmente en la denuncia de perforación de pozos de manera ilegal. Se menciona que la explotación de los acuíferos amenaza con la sostenibilidad y el acceso al agua.</p> <p>Por otro lado, representantes del sector privado puntualizaron que el acceso a la cantidad del agua que necesitan para realizar actividades de limpieza de paneles solares fotovoltaicos en la región del Desierto de Chihuahua es muy limitado. Por lo tanto, señalaron que necesitan traer agua de otras zonas de la entidad, lo que eleva sus costos operación.</p> |                  |

Aunado a los impactos negativos que puedan generarse de manera particular por cada proyecto, una preocupación expresada por personas entrevistadas de sociedad civil y de la academia son los impactos negativos acumulativos generados por la llegada de grandes proyectos de desarrollo al territorio. Se percibe que, con la presencia de diversos proyectos de infraestructura e industria, **la entidad entra en procesos que cambian la dinámica social, económica y política de las comunidades y contribuyen a la disminución de los recursos y a una cruda competencia por los mismos.** Se mencionó por parte de representantes de sociedad civil que proyectos como el gasoducto y el Proyecto Turístico Barrancas del Cobre, vienen acompañados generalmente de procesos de urbanización y desarrollo inmobiliario en la región, **lo que puede desplazar las formas en que se habita el territorio de manera tradicional.**

Por otro lado, algunas personas del sector gubernamental y de la sociedad civil perciben que **los conflictos en la región también han generado impactos positivos.** Representantes de sociedad civil perciben que, a partir de la larga historia de conflictos socioambientales y amenazas de despojo, principalmente en la región de la Sierra Tarahumara, **las comunidades locales han pasado por procesos de empoderamiento y organización.** Desde esta perspectiva, los conflictos por los que han atravesado las comunidades han fortalecido las estructuras de organización y gobernanza comunitaria y cada vez tienen más capacidades para defender su territorio.

Otro de los impactos positivos causado por los numerosos conflictos en la región, identificado por miembros del sector gubernamental, se refiere a **las redes de articulación** que se han generado entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y la academia. Se valoró de manera positiva, el acompañamiento que han realizado organizaciones de la sociedad principalmente en materia de asesoría legal.

<sup>27</sup> Para profundizar en la información al respecto, se recomienda revisar la nota periodística “Lucha por el agua enfrenta a ejidatarios con la familia Lebarón en Chihuahua” escrita por Patricia Mayorga y publicada el 30 de abril del 2018 por Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/532189/lucha-por-el-agua-enfrenta-a-ejidatarios-con-la-familia-lebaron-en-chihuahua>

## DESARROLLO TERRITORIAL

La manera en que se construye el entorno a través de la interacción entre el ambiente y la diversidad de actores que en él confluyen es un proceso dinámico que se encuentra en constante cambio y se traduce en las diferentes posibilidades de desarrollo que se generarán en un territorio. Que los procesos de desarrollo territorial traigan consigo la potencialización de impactos positivos para los pobladores locales, así como el uso sustentable de los recursos de una manera sostenible, dependerá en gran medida de la participación e involucramiento de actores de los diversos sectores sociales, especialmente de aquellos históricamente excluidos de los espacios de toma de decisión.

De la misma manera, cualquier proyecto de energía renovable debe de tomar en cuenta la forma en la que el territorio se encuentra ordenado previamente, así como las perspectivas de los actores locales respecto al uso y aprovechamiento de los recursos. El presente apartado tiene como objetivo describir las percepciones de las personas entrevistadas sobre los elementos que se deben tomar en cuenta en cualquier proceso de desarrollo territorial y se divide en las siguientes categorías:

- (1) Cosmovisiones y modelos de desarrollo.
- (2) Preocupaciones en torno al ordenamiento del territorio.
- (3) Recomendaciones para los procesos de desarrollo territorial.

### COSMOVISIONES Y MODELOS DE DESARROLLO

Como parte de los procesos de desarrollo territorial, la principal preocupación señalada por representantes de todos los sectores es la complejidad generada por los intentos de empatar cosmovisiones y modelos de desarrollo territorial de las comunidades y pueblos indígenas con un modelo de desarrollo que privilegia las ganancias por encima del medio ambiente y las comunidades, lo que puede generar tensiones y dificultades para llevar a cabo diálogos interculturales. Al respecto, se mencionó que hay proyectos que han intentado imponer la visión de desarrollo moderno en algunas comunidades que no comparten la misma visión y pueden percibir esto de manera agresiva. De acuerdo con lo que mencionó una persona entrevistada de la sociedad civil: “los conceptos de desarrollo son diferentes; el vivir mejor aquí no llega, aquí se habla de vivir bien, que no hace referencia al arriba y abajo, no es una cuestión de competencia, de quién es mejor, sino de que todos vivan bien.” Otra persona entrevistada de sociedad civil comentó: “en términos estrictos lo que implica el desarrollo (moderno u occidental), muchas comunidades indígenas no lo comparten y lo consideran un modelo inmoral y agresivo. Lo que pasa es que creemos que quieren el desarrollo; unos sí lo quieren, pero otros no. Es una situación de negarnos a escuchar lo que el otro quiere.” En este mismo sentido, una persona de la academia percibe que puede significar un riesgo la integración de las comunidades a modelos de desarrollo moderno, en caso de que estos modelos de desarrollo se impongan de una manera obligatoria y sin antes haberse consensuado con las comunidades.

Aunado a esto, integrantes de comunidades, de la sociedad civil y del gobierno reconocieron que hay pueblos y comunidades indígenas que tienen una **relación profunda con el territorio que puede ser compleja de entender para otros sectores de la sociedad**. Como mencionó una persona entrevistada de sociedad civil: “Yo creo que ellos tienen una fuerte relación con su entorno, tienen creencias que van más allá de lo físico con el territorio y que nosotros como mestizos difícilmente podemos entender. Creo que nuestro sistema capitalista ha entrado de una manera tan fuerte hacia la sierra y ellos sienten una gran nostalgia de recordar lo que tienen: su agua, su bosque, sus recursos naturales. Pero ¿cómo voy a pensar a futuro el desarrollo de mi

territorio, si ya se encuentra secuestrado [por concesiones del territorio a proyectos u ocupación de narcotraficantes en la zona]?” Asimismo, una persona entrevistada de la academia señaló: “Las personas rarámuris y sus descendientes conciben al bosque y sus elementos como personas. Los árboles y plantas tienen alma. Son seres en su misma estatura a nivel ontológico; incluso los seres del bosque se comunican entre sí. Una idea rizomática, porque a través de las raíces y el bosque es que todos se interconectan y fluyen, hay un contacto inmediato entre todos los seres. No es que las comunidades sean conservacionistas, es que algunas de ellas se ocupan de sus seres pares.” Desde este punto de vista, el diálogo entre quienes desarrollan proyectos de infraestructura y las comunidades se complejiza porque existe una **manera diferente de interpretar la realidad**.

En este mismo sentido, una persona de sociedad civil mencionó que **las comunidades indígenas de la sierra no sólo cuidan y defienden los recursos como parte de su cosmovisión, sino también porque de estos depende su sustento y reproducción económica**, y que en ocasiones el defender su territorio ha concluido en asesinatos de personas defensoras. Igualmente, una persona del sector académico habló acerca de la importancia de la defensa por el territorio que han llevado a cabo las comunidades indígenas y expresó lo siguiente: “Ellos dicen: no estamos aquí luchando por el bosque, no son los árboles, es todo lo que representa el bosque; es captación de agua, es conocimiento ancestral, es flora y fauna, protección de otras especies, es la forma de vida la que está en riesgo. Está en riesgo la forma de vida que no depende del Estado. Si eso cambia se originan una serie de otras consecuencias: la forma de organización social, las formas de migración, las formas en las que se relacionan entre ellos y con el medio ambiente. En pocas palabras, lo que está en juego es una forma de vida. Tan simple y tan grande como eso.”

#### PREOCUPACIONES EN TORNO AL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Otra preocupación percibida por algunas personas entrevistadas del sector privado, sociedad civil y la academia que puede generar conflictividad entre sectores es **la falta de ordenamientos territoriales actualizados a nivel estatal, municipal y comunitarios** en los que se tome en cuenta el punto de vista de las y los habitantes locales y que se construyan de manera participativa y multisectorial.

Una entrevistada del sector privado comentó que hace falta que se desarrolle un ordenamiento ecológico del territorio a nivel estatal, pero reconoció que la elaboración de estos instrumentos puede llevar consigo procesos muy complejos y existen diversos retos para su elaboración. En sus palabras: “Los ordenamientos son indispensables, ahí se pueden plantear diversas estrategias para la conservación del territorio y evitar muchos problemas sociales. Sin embargo, creo que se necesita voluntad política, como en todo. Partimos de la base de que la mayoría de las personas y comunidades no tienen idea de lo que es un ordenamiento territorial. Hay un gran número de conflictos que se generan de manera cotidiana y con esta herramienta se puede bajar la espuma. Es una manera de poner las reglas claras.”

De la misma manera, personas entrevistadas del sector de la sociedad civil señalaron que ha habido algunos ordenamientos ecológicos territoriales que se han trabajado con ejidos, pero que **no incorporaron a las comunidades indígenas**, producto de la falta de títulos ejidales y la situación de la tenencia de la tierra mencionada previamente, dejando fuera a un gran número de habitantes locales en el diseño de dichos ordenamientos. Igualmente se percibe que estos ordenamientos se han realizado basándose en las necesidades del mercado, ya que se centran en la explotación de recursos y proyectos turísticos, pero han dejado fuera las necesidades de un gran número de personas que habitan en la zona.

Otra preocupación identificada por una persona del sector privado es que **los instrumentos de planeación territorial son demasiados** y esto suele complicar la gestión y aplicación de proyectos en campo. En sus

propias palabras: “Para el caso del ordenamiento territorial no existe un documento rector como un Plan Director de Obra Pública ni un Plan Director de Equipamiento Urbano, con la obligatoriedad de entregar una cantidad mínima de proyectos específicos por ley. Si esto existiera, esta alternativa te daría certeza normativa para saber qué es lo que necesita cada población para involucrarse en procesos participativos de mejor manera.”

A manera de lección aprendida, una persona del sector privado mencionó que a nivel regional hubo un intento de desarrollar un ordenamiento del territorio en la zona de las Barrancas del Cobre a partir de un conflicto entre el sector minero y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), lo cual se percibió como un ejercicio muy valioso que recogía las voces y opiniones de diversos sectores. Sin embargo, puntualizó que el documento aún no ha sido publicado.

### RECOMENDACIONES PARA LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Con el objetivo de que los procesos de desarrollo territorial tomen en cuenta a las poblaciones locales, que se involucren otros actores que puedan verse afectados y que se desarrollen de una mejor manera, las personas entrevistadas elaboraron una serie de recomendaciones que se resumen en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Recomendaciones en torno al desarrollo territorial<sup>28</sup>**

| Recomendación   | Descripción  |
|---|--|
| <b>Diseñar cualquier proyecto o proceso de ordenamiento territorial desde una perspectiva participativa con las y los habitantes locales.</b> | <p>Se recalcó la importancia de <b>tomar en cuenta las particularidades y perspectivas de cada grupo poblacional</b>, ya que no se pueden homogeneizar los intereses y necesidades de las diferentes poblaciones.</p> <p>Desde este punto de vista, cabe resaltar que se reconoció que <b>muchas comunidades indígenas se encuentran abiertas a visiones del desarrollo moderno y que existen posibilidades de poder empatar las diferentes perspectivas de desarrollo, siempre y cuando exista apertura para escuchar a las otras y otros.</b></p> <p>Se puntualizó la importancia de partir desde un diagnóstico y diálogo que se genere de manera participativa. Una metodología sugerida para realizar dichos diagnósticos que pueden servir como insumo para la creación de ordenamientos territoriales, es la realización de <b>mapeos participativos con pobladores locales.</b></p> <p>Igualmente, se recomienda que dichos instrumentos de ordenamiento territorial, diseñados de una manera participativa, cuenten con el carácter de ser vinculantes.</p> |
| <b>Retomar ordenamientos comunitarios del territorio y revalorar el sistema de gobierno indígena.</b>   | <p>Se recomendó iniciar cualquier proceso de ordenamiento del territorio desde un nivel comunitario, ya que existen comunidades que han regulado el uso de su territorio desde este nivel. Resaltó la importancia de <b>revalorar el sistema de gobierno indígena</b> para fortalecer el sistema de toma de decisiones a nivel ejidal. De esta misma manera, se percibe que también los municipios podrían fortalecer su posicionamiento en cuanto al desarrollo territorial y que no quede a cargo exclusivamente del gobierno del estado.</p>  |
| <b>Conservar el patrimonio biocultural de las comunidades y fortalecer las estructuras comunitarias a través de dichos procesos.</b>          | <p>Personas entrevistadas de comunidades, especialmente en la región serrana, señalaron la importancia de: “conservar el valor ancestral que tienen los árboles la tierra y los pozos de agua en la comunidad. Para esto es importante que sigamos trabajando en nuestra unión como comunidad para cuidar nuestro patrimonio natural.”</p>   |

<sup>28</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.

|   |   |
|---|---|
|   | <p>Por otro lado, algunas personas del sector de sociedad civil señalaron que es importante <b>tener en cuenta visiones de “decrecimiento económico”</b> que pueden tener algunas comunidades, donde el desarrollo de los territorios se realice desde un enfoque más armónico con el entorno medioambiental fuera del paradigma del “crecimiento económico moderno” y se gestionen de forma sustentable el uso de los recursos.</p>                      |
| <p><b>Estandarizar procesos e incorporar nuevas tecnologías en los procesos de diseño de desarrollo y ordenamiento territorial.</b></p> | <p>De esta manera se percibe que se podrían <b>estandarizar los procesos relacionados con el ordenamiento territorial</b> mediante la coordinación de instituciones como el Centro de Gestión del Territorio con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para que el primero cuente con un sistema de información geográfica. Por otro lado, se propuso incorporar uso de drones para monitorear de manera constante el territorio.</p> |
| <p><b>Incluir procesos de contraloría social en el monitoreo del funcionamiento de los programas de ordenamiento territorial.</b></p>   | <p>Involucrar a las y los <b>habitantes locales y a las organizaciones como órganos de vigilancia</b>, se propuso crear órganos multisectoriales que puedan monitorear dichos procesos de manera regular.</p>   |
| <p><b>Relacionar los procesos de ordenamiento territorial con la Ley General de Asentamientos Humanos.</b></p>                          | <p>Establecer la posibilidad de <b>crear un Instituto Estatal de Ordenamiento Territorial</b> que se encargue de diseñar y gestionar estos procesos de manera participativa.</p>  |

## TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN CHIHUAHUA

El presente apartado tiene el objetivo de presentar un panorama general referente a la generación de energía en Chihuahua y la manera en que se están desarrollando los proyectos de energías renovables en la entidad. A su vez, esta sección del documento se divide en las siguientes categorías:

- 1) La matriz energética en Chihuahua
- 2) Energías renovables en la entidad
- 3) Legislación estatal en materia de energías renovables
- 4) Retos para transitar hacia una matriz energética renovable
- 5) Recomendaciones dirigidas hacia la transición energética
- 6) Proyectos de generación de energías renovables a nivel comunitario

### LA MATRIZ ENERGÉTICA EN CHIHUAHUA

Según datos de la SENER, el estado de Chihuahua se encuentra en **balance energético**, lo que significa que la producción de energía satisface la demanda, calculado a partir de la diferencia entre generación y ventas de energía eléctrica. Sin embargo, la mayoría de la producción se destina a las zonas urbanas y existen porciones del territorio que no tienen conexión al Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

Las regiones con menor acceso al servicio eléctrico se encuentran en la zona occidental del estado, principalmente en la región de la Sierra Madre Occidental, en donde los altos costos de inversión que representan las características orográficas y la dispersión demográfica han retrasado el desarrollo de infraestructura energética.

En 2017, Chihuahua contaba con una capacidad instalada de 2,829 MW, con un crecimiento respecto a 2016 de 0.7%. En contraste, su capacidad de generación en 2017 fue de 14,910 GWh con un decrecimiento del 8.4% con respecto a 2016.<sup>29</sup> En síntesis, se ha generado menos electricidad a pesar de que existe mayor capacidad instalada.

Para el año 2017, la producción de energía del estado de Chihuahua se basaba en **energías convencionales**. **El 96.9% de la energía eléctrica se producía a través de energías no renovables**, en su mayoría a partir de centrales de ciclo combinado y termoeléctrica convencional, sumando con estas el 90.6% del total de la producción. Con base en la capacidad instalada, en 2017 el sector energético emitió 11.9 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.<sup>30</sup>

De acuerdo con el PRODESEN, **Chihuahua es el único estado del país donde cruzarán 5 gasoductos**, incentivando la expansión de energía no renovable basada en centrales de ciclo combinado. Al concluir con la expansión de la red de gasoductos en el estado, se contará con una capacidad de más de 4,400 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) y conectará a los estados de Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Texas. Igualmente, personas entrevistadas mencionaron la preocupación de la posible extracción de hidrocarburos no convencionales a través de la fractura hidráulica o *fracking*.

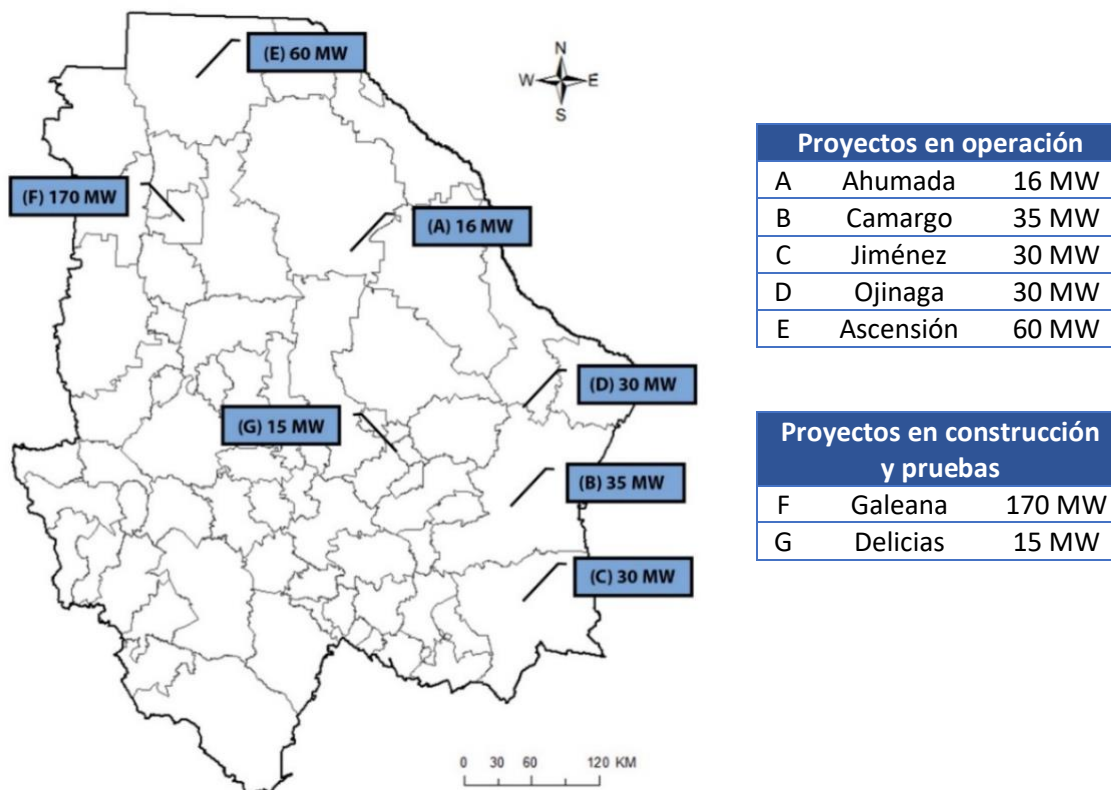
<sup>29</sup> Secretaría de Energía. (2018). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

<sup>30</sup> El cálculo se hace suponiendo las siguientes emisiones por tecnología: Ciclo combinado, 417 kg de CO<sub>2</sub> por MWh; Termoeléctrica convencional, 680 kg de CO<sub>2</sub> por MWh; Turbogás, 566 kg de CO<sub>2</sub> por MWh; Ciclo combinado, 692 kg de CO<sub>2</sub> por MWh.

## ENERGÍAS RENOVABLES EN LA ENTIDAD

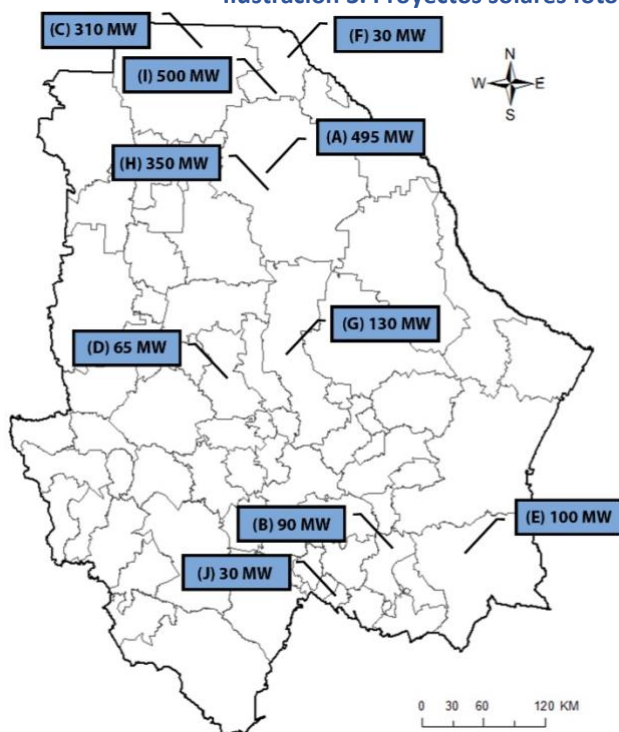
A pesar de estas dinámicas a favor de las energías convencionales, en los últimos años se ha incrementado el desarrollo de proyectos de energía renovable en la entidad. Al mes de agosto del 2018, de acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Energía del estado de Chihuahua, existen cinco proyectos solares fotovoltaicos en operación y dos más en etapa de construcción y pruebas (ver Ilustración 2). De la misma manera, la Dirección de Energía del estado de Chihuahua ha mapeado al menos otros diez proyectos que se encuentran en etapa de trámites (ver Ilustración 3).

**Ilustración 2. Proyectos solares fotovoltaicos en operación y construcción en Chihuahua**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Energía del Estado de Chihuahua

Ilustración 3. Proyectos solares fotovoltaicos en etapa de trámites



| Proyectos en etapa de desarrollo o trámites |                    |           |           |
|---|--------------------|-----------|-----------|
|   | Ubicación          | Capacidad | Proyectos |
| A   | Ahumada            | 495 MW    | 5         |
| B   | Allende            | 90 MW     | 1         |
| C   | Ascensión          | 310 MW    | 5         |
| D   | Cuauhtémoc         | 65 MW     | 2         |
| E   | Jiménez            | 100 MW    | 1         |
| F   | Juárez             | 30 MW     | 1         |
| G   | Juárez o Chihuahua | 130 MW    | 2         |
| H   | Moctezuma          | 350 MW    | 1         |
| I   | Samalayuca         | 500 MW    | 3         |
| J   | Santa Bárbara      | 30 MW     | 1         |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Energía del Estado de Chihuahua

Una de las grandes oportunidades con la que cuenta el estado es que **existe un gran potencial para la generación de energías renovables**, en palabras de una persona del sector gubernamental: “Yo veo al norte de México como una zona; a Chihuahua le sumaría Sonora, Durango, Coahuila y Baja California. Para mí esa es la zona del país con mayor potencial para la generación de energía a partir de fuentes solares.” El estado de Chihuahua presenta condiciones físicas naturales que permiten el desarrollo de energía solar. **El potencial posible promedio aprovechable de capacidad instalada para energía fotovoltaica (fija) en el estado es de 111,179 MW, el más alto en el país, con el 18.4% del total de potencial nacional.**<sup>31</sup>

Representantes del sector académico y gubernamental **perciben que, por las características descritas anteriormente, aumentarán las inversiones y el número de proyectos de energía renovable en la entidad.**

#### LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

En cuanto a la legislación a nivel estatal que fomenta una transición de la producción de energía con combustibles fósiles hacia una matriz basada en fuentes renovables, destacan las siguientes leyes:

- **Ley para el Fomento, Aprovechamiento y Desarrollo de Eficiencia Energética y de Energías Renovables del Estado de Chihuahua.** En esta ley se hace énfasis en el desarrollo de energías limpias y renovables a partir de la creación de un Comité Técnico Consultivo en materia energética y la elaboración de un Programa Estatal en materia de fomento, aprovechamiento y desarrollo de eficiencia energética y energías renovables. A la fecha no se ha conformado el Comité Técnico

<sup>31</sup>Secretaría de Energía. (2018). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>



Consultivo ni se ha diseñado el Programa. En la ley no se define ningún mecanismo concreto para evaluar el impacto social durante el desarrollo de proyectos energéticos.

- **Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua.** En esta Ley se delinea la política para un *desarrollo limpio* en el estado, definido como *acciones encaminadas a cumplir con metas de reducción de Gases de Efecto Invernadero, por medio de la inversión en proyectos de reducción de emisiones e introduciendo tecnologías limpias con el propósito de lograr un desarrollo sostenible.*<sup>32</sup>
- **Ley de Cambio Climático del Estado de Chihuahua.** Algunos de sus objetivos son promover el aprovechamiento de las energías renovables, reducir la emisión de GEI en la generación y uso de la energía, utilizar de forma eficiente la energía y los recursos naturales y hacer obligatorio el reportar las emisiones por uso de energía.
- **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Chihuahua.** Esta ley, junto con su reglamento, funcionan como base de la política ambiental en el estado desde 2005. Entre otros temas, habla del manejo y gestión de los recursos naturales para su aprovechamiento económico y promueve el uso de la energía solar en el desarrollo inmobiliario.

## RETOS PARA TRANSITAR HACIA UNA MATRIZ ENERGÉTICA RENOVABLE

### SISTEMA ENERGÉTICO BASADO EN COMBUSTIBLES FÓSILES

Algunos representantes del sector académico e iniciativa privada señalaron que en **la entidad aún se fomenta de manera proactiva el uso de combustibles fósiles**. Se percibe que hace falta impulsar políticas públicas que incentiven el desarrollo de energías renovables.

Personas de la academia expresaron su preocupación en torno a las propuestas de extracción de *gas shale* o gas de lutitas que se han impulsado en la entidad y los impactos ambientales que puedan generar. En palabras de una de ellas: “Todos los procesos de ingeniería química relacionados con esta práctica necesitan cantidades excesivas de agua, además que la mezcla de hidrocarburos con el agua hace que sea muy difícil aprovecharla para consumo humano.”

### FALTA DE COORDINACIÓN Y CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL

Algunos integrantes del sector gubernamental perciben que hay una **falta de comunicación entre los diferentes niveles de gobierno**: federal, estatal y municipal. Como ejemplo, se mencionó que actualmente no existe un mecanismo que informe a la Dirección de Energía del Estado cuando se han otorgado permisos por parte del gobierno federal y municipal o cuando se encuentran en operación parques solares fotovoltaicos. Esto ha causado que la Dirección de Energía del Estado tenga que gastar tiempo y recursos mapeando los diferentes proyectos que se están desarrollando en la entidad.

Por otro lado, algunos representantes del sector privado consideran que hay deficiencias en las capacidades de algunos gobiernos municipales para dar salida a los trámites que deben llevar a cabo las empresas para obtener los permisos de operación y construcción de los proyectos. Desde ese punto de vista, esto puede provocar que la tramitología se realice de una manera muy lenta.

<sup>32</sup> Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de Chihuahua. (2011). Disponible en: [http://www.inahchihuahua.gob.mx/files/38\\_cf944abccfffe38310074a4ff407d49.pdf](http://www.inahchihuahua.gob.mx/files/38_cf944abccfffe38310074a4ff407d49.pdf)

Por último, algunos representantes del sector privado consideran que también existe una **falta de capacidades** por parte de algunos miembros de gobierno para el manejo de fondos que incentiven el desarrollo de energías renovables, lo que puede producir que haya recursos económicos que no generen los impactos esperados.

---

#### FALTA DE CAPACIDADES INSTALADAS EN EL ESTADO

Personas de la academia y el sector privado perciben que hace **falta formar a más personal técnico especializado en tecnologías renovables en la entidad**. Se mencionó que en ocasiones el alumnado de las universidades que tienen carreras enfocadas hacia el desarrollo de energías renovables se titula sin conocer el contexto en el que van a trabajar, por lo que hace falta incluir más prácticas de campo en los programas de estudio.

De la misma manera, representantes del sector académico perciben que algunas de las instalaciones de paneles solares que se realizan en las ciudades no están hechas de manera correcta. Desde este punto de vista, se percibe que muchas veces se contrata a personas para que lleven a cabo estos proyectos que no cuentan con la experiencia necesaria.

Aunado a esto, integrantes del sector gubernamental y la academia consideran que la entidad debe aspirar a **crear una Secretaría de Energía Estatal**, ya que hasta el momento sólo existe una Dirección de Energía dentro de la Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico. Se puntualizó que la importancia de que se genere dicha Secretaría parte de la necesidad de que sea un organismo que pueda tomar decisiones en cuanto a la manera en la cual se debería desarrollar el sistema energético en la entidad.

Por otro lado, una persona del sector gubernamental propuso **crear una Agencia Estatal de Energía** como un organismo descentralizado que promueva el desarrollo del sector y que tenga la capacidad de generar recursos de manera autónoma para financiar su operación.

---

#### DISEÑO DE LAS SUBASTAS ELÉCTRICAS

Las subastas eléctricas son instrumentos mediante los cuales se licitan contratos para generar electricidad e incorporarla al Sistema Eléctrico Nacional. La Reforma Energética de 2013 abrió paso a que el gobierno federal realizara subastas a largo y mediano plazo (15 y 3 años respectivamente) con el objetivo de incentivar la competencia entre privados para ofertar el menor precio de generación y comercialización de energía, y con ello promover el desarrollo de las energías renovables. Hacia 2018, se han llevado a cabo tres subastas a largo plazo y una subasta a mediano plazo.

Algunos representantes del sector privado consideran que las subastas tienen problemas desde el diseño. Se percibe que **el diseño de las subastas privilegia a los grandes proyectos que pueden vender la electricidad a precios muy bajos**. De la misma manera, algunas personas del sector privado opinan que las subastas no favorecen en todos los casos a los proyectos basados en energías renovables, ya que puede ser más económico generar electricidad por métodos convencionales.

---

#### IMPACTOS EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE GRANJAS SOLARES FOTOVOLTAICAS

Algunas personas entrevistadas de todos los sectores manifestaron preocupaciones acerca de los impactos, tanto positivos como negativos, que se relacionan con la construcción de granjas solares fotovoltaicas que se han desarrollado y que se tienen planeadas para el futuro.

En primer lugar, cabe resaltar que personas entrevistadas de todos los sectores mencionaron que hay **poca probabilidad de que se generen impactos sociales negativos de los proyectos, por diversos factores**. Sin

embargo, se percibió por parte de representantes del sector gubernamental, académico y sociedad civil que históricamente **el desierto no ha sido valorado por los pobladores de la entidad**, a pesar de la riqueza de su biodiversidad, manifestada en especies endémicas de flora y fauna. En palabras de una persona entrevistada del sector gubernamental: “la gente piensa que el desierto no tiene nada, pero está lleno de vida e historia. Creo que estos proyectos tienen mucha aceptación social, pero me queda duda de qué tanto afecta la plancha de placas solares a la flora y la fauna.” Aunado a esto, una persona del sector de la sociedad civil manifestó su preocupación en torno a que los pobladores locales no se encuentren enterados de los planes de desarrollo de grandes proyectos y lo que estos implican, además de que percibe que estos proyectos no ayudarán a abastecer la demanda energética local.

Este último punto se relaciona con la preocupación de entrevistados de todos los sectores acerca de **posibles impactos ambientales** que se puedan generar a partir de la construcción de granjas solares. Un entrevistado del sector gubernamental señaló que, al haber una dispersión tan amplia en la región del desierto, difícilmente habrá personas que puedan darse cuenta de algún impacto ambiental y, por lo tanto, no se denunciarán dichos impactos. En línea con esto, se percibe que las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) podrían realizarse de manera poco responsable ya que al haber pocas organizaciones trabajando en la zona u observatorios ciudadanos, difícilmente serán monitoreadas por la ciudadanía y las autoridades ambientales. Por otro lado, una persona entrevistada del sector privado mencionó la preocupación por ampliar el sistema de líneas de transmisión en la región, lo cual podría afectar las rutas y ecosistemas de aves migratorias.

Como segundo factor a tomar en cuenta, se identificó que **la mayoría de las tierras donde se están llevando a cabo estos proyectos son propiedad privada**, lo que se percibe que disminuye las posibilidades de conflictos sociales.

Otro impacto social que considerar según algunas personas del sector privado es que, en ocasiones, **las dinámicas de las poblaciones locales pueden cambiar con el arribo de un gran número de trabajadores al territorio**. En específico, se señaló que cuando se realiza la construcción de nuevos parques solares, llega una gran oleada de trabajadores a las comunidades y esto puede causar alteraciones en la vida y en las relaciones de los habitantes de las poblaciones. Por el lado contrario, se percibe como **un impacto social positivo la reactivación de la economía local**, ya que, con la llegada de nuevos trabajadores, negocios locales como restaurantes y hoteles aumentan su producción y ganancia. Por último, una persona entrevistada del sector académico expresó su preocupación en torno a la producción de alimentos en la región. Desde su punto de vista, en ocasiones las tierras donde se asientan las granjas solares suelen tener potencial agrícola y su ocupación disminuiría la producción de alimentos en algunas zonas.

## RECOMENDACIONES DIRIGIDAS HACIA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LA ENTIDAD

### POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE ENERGÍAS RENOVABLES

Representantes de la academia y el sector privado perciben la necesidad de **generar políticas públicas que fomenten el desarrollo de energías renovables en la entidad**, ya que se percibe que se destinan pocos recursos públicos al fomento de las energías renovables y que ha sido difícil aterrizar una política pública que sea social, ambiental y financieramente viable.

La primera recomendación al respecto es que la nueva política pública que se genere parta de **la revisión de lo ya creado**, ya que se mencionó que existen instrumentos como el Plan Estatal de Acción Ante el Cambio Climático, pero que no se encuentran actualizados o no se han implementado de manera correcta.

Otro instrumento que se recomendó desarrollar fue el **Plan Sectorial Energético a nivel estatal**, el cual debería de partir de un diagnóstico con las alternativas de acceso a la generación de energía en la entidad, así como de la infraestructura con la que cuenta el estado actualmente. Sobre esto, se puntualizó que se debería diseñar un plan de acción sobre el potencial con que cuenta Chihuahua y darle difusión en todos los niveles y a todos los sectores.

---

## INCENTIVOS FISCALES

Una de las propuestas mencionadas por miembros del sector privado es que las empresas que operen con energías renovables puedan tener una **reducción en los impuestos**, para fomentar que se la compren a productores de energías renovable. Asimismo, se propuso que los desarrolladores de proyectos de energía renovable tengan facilidades para pagar sus impuestos, ya que traen consigo beneficios ambientales.

---

## GENERACIÓN DISTRIBUIDA

Otra de las recomendaciones emitida desde el sector privado es **impulsar cada vez más el modelo de generación distribuida**, mediante el cual los usuarios del sistema eléctrico pueden convertirse en prosumidores (es decir que consumen energía, pero también pueden producir e incluso vender a la Comisión Federal de Electricidad). Actualmente, se puntualizó que el marco regulatorio establece tres modelos de generación distribuida<sup>33</sup>:

- **Net-billing.** Modelo mediante el cual los usuarios generan un excedente de la energía que necesitan, regularmente mediante paneles solares, el cual pueden inyectar a la red eléctrica. Por este excedente inyectado a la red, la CFE les paga a los usuarios en efectivo.
- **Net-metering.** El usuario genera un excedente de energía el cual le inyecta a la red del sistema eléctrico. En caso de que el usuario necesite energía en otro momento, la CFE le paga con energía, lo que reduce sus costos de facturación.
- **Venta total.** Productores que generen energía y no la necesiten, la pueden vender a CFE para que la inyecte a la red del sistema eléctrico.

Por otro lado, personas entrevistadas de todos los sectores perciben que la generación distribuida en la región se encuentra en aumento en la entidad, específicamente de manera doméstica y en pequeños y medianos negocios. Se puntualizó que el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE), ha jugado un papel fundamental en dicho proceso.<sup>34</sup>

## PROYECTOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE A NIVEL COMUNITARIO

Con el objetivo de brindar acceso a servicios eléctricos de comunidades que hasta la fecha carecen de ellos, se han propuesto modelos de generación de energía renovable operados a nivel comunitario, aprovechando los recursos que se encuentran en los territorios de las diferentes poblaciones. Sin embargo, las personas entrevistadas identificaron una serie de retos para su implementación, así como una serie de recomendaciones para mejorar su desarrollo.

---

## RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS DE ENERGÍA RENOVABLES

---

<sup>33</sup> Al respecto, se puede revisar el artículo periodístico de El Economista: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/CFE-destraba-incentivos-para-detonar-techos-solares-20180708-0109.html>

<sup>34</sup> Para mayor información sobre el FIDE se puede visitar su página web: <http://www.fide.org.mx/?limitstart=44>

El primero de los retos identificados por personas del sector privado y gubernamental son los **altos costos que implica la construcción de sistemas de generación de energías renovables**. Al respecto, se puntualizó que la mayoría de las poblaciones locales no cuentan con los recursos económicos suficientes para instalar estos sistemas. De la misma manera, se percibe que no es fácil encontrar financiamiento para este tipo de proyectos.

Otro de los retos identificados por representantes del sector gubernamental y de la sociedad civil es la **falta de apropiación de las tecnologías** por los miembros de las poblaciones interesadas. Desde este punto de vista, en ocasiones las instituciones que intentan implementar proyectos de energía comunitarios no llevan a cabo procesos para que se dé una apropiación de la tecnología, lo que se traduce en que las personas vendan los paneles fotovoltaicos, que no tengan las capacidades necesarias para dar mantenimiento a la infraestructura instalada, o no se interesen por hacerlo.

En conexión con el punto anterior, representantes de la sociedad civil perciben que hay comunidades que no se encuentran interesadas en acceder a servicios de energía eléctrica. Desde esta perspectiva, se considera que **la energía eléctrica puede provocar cambios en las lógicas de convivencia que afecten de manera negativa la vida cotidiana. Incluso se percibe que ha habido esfuerzos de electrificación de poblaciones que se encuentran diseñados desde un enfoque asistencialista y chocan con las diferentes cosmovisiones de algunas comunidades**; en palabras de una persona entrevistada: “Son otros conceptos de progreso y desarrollo, estos conceptos llegan a manera de imposiciones asistencialistas. Carecen de diálogo.”

#### RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS

Para fomentar que se desarrollen proyectos de energías renovables a escala comunitaria de una manera participativa y que beneficie a las poblaciones locales, se elaboraron una serie de propuestas por parte de las personas entrevistadas, las cuales se resumen a continuación:

**Cuadro 4. Recomendaciones para implementación de proyectos comunitarios<sup>35</sup>**

| Recomendación  | Descripción  |
|--|--|
| <b>Capacitar técnicamente a personas de la comunidad para el aprovechamiento y mantenimiento de infraestructura.</b> | Se señaló que para que haya un correcto uso de los sistemas de generación de energía, se debe <b>capacitar a través de talleres prácticos a las comunidades</b> sobre el cuidado que deben tener dichas infraestructuras.  |
| <b>Fomentar la creación de cooperativas como modelos de negocio.</b>   | Se considera que hay comunidades que podrían estar interesadas en <b>aprovechar sus recursos y establecerse como cooperativas que generen energías renovables</b> en su territorio y puedan inyectarla a la red eléctrica. Se puntualizó la importancia de capacitar a las personas de estas poblaciones para garantizar que los proyectos se desarrollen a partir de un manejo participativo. |
| <b>Capacitar a personas de las poblaciones para buscar financiamiento.</b>   | Se expresó que, de esta manera, las comunidades podrían acceder a ciertas oportunidades <b>para iniciar sus propios proyectos</b> . Se percibe que el Fondo de Servicio Universal Eléctrico (FSUE), que tiene como objetivo alcanzar el 99% de la cobertura eléctrica nacional y dotar de estos servicios  |

<sup>35</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.

|   |   |
|---|---|
|   | a las poblaciones aisladas, puede ser una fuente de financiamiento para estos proyectos comunitarios <sup>36</sup> .  |
| <b>Financiar el uso de energías renovables a nivel doméstico.</b> | Se propuso que instituciones descentralizadas como el INFONAVIT u otras instituciones financieras como el FIDE o la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción financien estas instalaciones para reducir el consumo de energías convencionales a nivel doméstico en la entidad. Algunas de las instalaciones mencionadas son calentadores solares, termotanques y cualquier otra adecuación que pueda optimizar los consumos de energía. |

---

<sup>36</sup> Para encontrar más información acerca del FSUE, se puede consultar su página web en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/sener/prensa/99-por-ciento-de-cobertura-electrica-nacional-en-2018-pjc?state=published>

## RETOS Y RECOMENDACIONES SOBRE PROCESOS E INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

A partir de la entrada en vigor de la Reforma Energética en 2013, se modificó la política pública que prevé la participación de las poblaciones locales en la toma de decisiones en cuanto a su territorio, específicamente en torno a proyectos de energía renovable. Como parte de estos cambios, hay tres instrumentos y procesos que cobran particular relevancia: la Consulta Previa, Libre e Informada; las Evaluaciones de Impacto Social (EVI); y los Beneficios Sociales Compartidos.

Este apartado describe una serie de retos y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los procesos participativos en general, así como de dichos instrumentos, y se subdivide en los siguientes subapartados:

- 1) Retos en materia de procesos participativos
- 2) Recomendaciones en materia de procesos participativos
- 3) Preocupaciones en torno a la Consulta Previa, Libre e Informada
- 4) Recomendaciones en torno a la Consulta Previa, Libre e Informada
- 5) Debate sobre la Ley de Consulta
- 6) Retos y recomendaciones en torno a la Evaluación de Impacto Social
- 7) Retos en torno a los Beneficios Sociales Compartidos
- 8) Recomendaciones en torno a los Beneficios Sociales Compartidos

### RETOS EN MATERIA DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

Se reconoció por personas de todos los sectores que para mejorar la comunicación entre actores y prevenir conflictos, es necesario fomentar procesos participativos a lo largo de las diferentes etapas de cualquier proyecto. Este subapartado y el siguiente, identifican los principales retos y recomendaciones identificadas por las personas entrevistadas.

En términos de legislación sobre participación ciudadana, Chihuahua cuenta con una ley en la materia, la cual establece que las autoridades estatales deben: garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en la toma de decisiones públicas; fomentar la cultura de participación ciudadana, y coadyuvar en el derecho de acceso a la información pública. Entre algunos de los mecanismos que contempla la presente Ley, se encuentran el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la iniciativa ciudadana y la consulta ciudadana.<sup>37</sup>

Además de lo que se prevé en la Ley, y dado el contexto en el que se encuentra la entidad, se percibe por parte de entrevistados de todos los sectores que la ciudadanía ha logrado organizarse de diversas maneras dependiendo las regiones en donde habita. Sin embargo, estas formas de organización, así como la intención de iniciar procesos participativos, puede atravesar por una serie de dificultades que se presentan a continuación.

### CARENCIA DE ENFOQUE INTERCULTURAL

<sup>37</sup> Ley de Participación del Estado de Chihuahua. Disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>

Se señaló por miembros de la academia y sociedad civil que en ocasiones hay una **brecha cultural entre las personas que desean iniciar procesos de participación desde los sectores gubernamentales, empresariales y de sociedad civil, con las poblaciones que trabajan**. Un primer punto que se mencionó es que las lógicas de diálogo y toma de decisión de las comunidades no siempre son compatibles con la lógica moderna e institucional, lo que complica el que se pueda dar un verdadero diálogo intercultural en igualdad de condiciones para la toma de decisiones.

Desde este punto de vista, se resaltó la necesidad de **encontrar un lenguaje que sea culturalmente adecuado** y que permita poder comunicar conceptos modernos de una manera adecuada a las comunidades. Para ejemplificar este último punto, una persona entrevistada mencionó que hay conceptos como participación o como nutrición que no son iguales desde un punto de vista académico y el de algunas comunidades indígenas.

Aunado a esto, miembros del sector gubernamental y de la sociedad civil identificaron como reto para el diálogo las **diferentes maneras de organización en las comunidades**, lo que a su vez se traduce en diferentes formas de representación. Desde esta perspectiva, se expresó que para poder entender cómo funcionan las dinámicas comunitarias se necesita mucho tiempo para realizar procesos de construcción de confianza y entender que cada comunidad tiene sus propias lógicas de organización.

De la misma manera, se reconoció que hace falta buscar **que las comunidades se asuman como sujetos de derechos**, ya que este concepto no siempre existe dentro de ciertas cosmovisiones.

---

#### FALTA DE LEGITIMIDAD EN LOS PROCESOS

Personas entrevistadas del sector de la sociedad civil y de la academia consideran que en ocasiones los procesos de participación se realizan de una manera inadecuada y con intereses que son ajenos a la comunidad, para legitimar que hubo un proceso de participación y justificar de esta manera la toma de decisiones sobre el territorio de otros. Específicamente, se puntualizó que hay decisiones que deben tomarse de manera participativa, sin embargo, solo se retoma la opinión de algunas personas en las comunidades y se trata de excluir a personas que puedan encontrarse en contra de los proyectos que se planea desarrollar.

---

#### FALTA DE CLARIDAD EN LA DEFINICIÓN DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

Personas entrevistadas del sector privado manifestaron que actualmente **el marco legislativo no define de manera clara cuáles son los objetivos de tener un enfoque participativo que asegure a las poblaciones que sus recursos serán respetados y que los impactos negativos que se puedan originar en sus territorios serán mitigados o compensados**. Desde esta perspectiva, existe la preocupación de que las empresas puedan hacer uso de procesos participativos para sus propios intereses y no logre una participación efectiva en la que las poblaciones tomen la decisión sobre el desarrollo de su territorio.

---

#### DISPERSIÓN DE LAS POBLACIONES

Representantes del sector gubernamental y del sector de la sociedad civil reconocieron que la dispersión territorial de las poblaciones en el Estado de Chihuahua implica un **reto para incluir a todas las poblaciones que puedan verse impactadas** por el desarrollo de un proyecto. Al respecto, se señaló que para iniciar procesos participativos con poblaciones que se encuentran muy dispersas, se requiere de largos traslados y no siempre se destinan los recursos necesarios para poder realizar visitas de campo con todas ellas.

---

#### ASIMETRÍA DE PODER



Otro de los puntos señalados por parte de representantes del sector privado y de la sociedad civil es que puede haber grandes **asimetrías de poder dentro de las comunidades** y que en ocasiones los **procesos participativos mal diseñados pueden potencializar dichas asimetrías** si no se realizan de manera cuidadosa. Al respecto, se mencionó que puede haber liderazgos negativos dentro de las comunidades y que hay personas que pueden llegar a ser cooptadas por parte de empresas o el Estado para influenciar a otros miembros de las poblaciones y favorecer sus propios intereses.

Similarmente, se reconoció que hay grupos de la población que han sido excluidos de manera histórica de los procesos de toma de decisiones. Se reconoció que estas personas, principalmente mujeres, son las que tradicionalmente no cuentan con títulos de ejidatarios o propietarios de tierra.

---

## CULTURA EMPRESARIAL

Representantes del sector privado reconocen que comúnmente en la iniciativa privada **no se valora la cultura de la participación**. Se puntualizó que los encargados del área de relaciones comunitarias de las empresas tienen que llevar a cabo procesos de sensibilización con directivos de las empresas acerca de la importancia de incluir a las comunidades en el desarrollo de sus proyectos y territorios.

## RECOMENDACIONES EN MATERIA DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

Con miras a encaminar los procesos participativos hacia una participación que sea cada vez más significativa y logre incorporar la perspectiva de la población en el desarrollo de sus territorios, actores de todos los sectores realizaron una serie de recomendaciones.

---

## INCLUSIÓN DE TODOS LOS ACTORES E INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Se recomendó por parte de entrevistados del sector gubernamental, la sociedad civil y la academia, incluir a todos los grupos que puedan encontrarse en una desigualdad de poder dentro de las comunidades.

Específicamente, se recomendó **incluir el enfoque de género en todos los procesos participativos**. Una propuesta concreta, mencionada por una persona del sector gubernamental es dividir al grupo por sexo en los casos en los que haya mujeres que no estén participando o que falte su presencia en los espacios de toma de decisión. De acuerdo con esta persona, al brindar espacios seguros se puede lograr una mayor participación por parte de las mujeres y fortalecer su proceso de empoderamiento.

---

## FORMAR CIUDADANÍA

Personas entrevistadas del sector gubernamental y de la sociedad civil, recomendaron que el fin último de los procesos participativos debe estar encaminado a formar ciudadanía. Se propone que **todos los procesos de participación, más allá de tener objetivos puntuales, deben adoptar una perspectiva de empoderamiento de los participantes a largo plazo y fomentar la autonomía y autogestión de las comunidades**. Desde este punto de vista, si las comunidades aprenden a ejercer su poder de manera colectiva, se garantizarán en mayor medida sus derechos y se podrán diseñar estrategias de defensa del territorio cada vez más efectivas.

Aunado a esto, se puntualizó la importancia de trabajar los procesos participativos tomando como base la identidad y prácticas organizativas de las diferentes poblaciones. Es decir, **se debe partir de los saberes populares con los que cuentan las comunidades y mediante los cuales han gestionado su territorio**.

Siguiendo esta misma línea, se percibe que si se inicia el diálogo desde este punto de vista, se puede generar una relación entre sectores con un balance de poder más equilibrado. Asimismo, se expresó la importancia

de que cualquier proceso participativo debe partir desde las formas de organización tradicionales de las comunidades.

---

## FOMENTO A LA CULTURA DE LA PARTICIPACIÓN

Personas que pertenecen al sector académico proponen que se elaboren cada vez más **programas sociales desde un punto de vista participativo**. Se percibe que actualmente la mayoría de los programas sociales no son consultados con los posibles beneficiarios, lo que no permite que las comunidades se apropien de dichos programas. Asimismo, se percibe que hay un gran número de programas sociales que podrían ser benéficos para miembros de las comunidades, pero difícilmente llegan a poblaciones aisladas por falta de conocimiento de su existencia, por lo que se recomendó buscar maneras de tener una difusión más exitosa.

Aunado a esto, otra persona de la academia recomendó que se creara un organismo que promueva la participación multisectorial. Se mencionó como una opción El Consejo de Desarrollo Económico de Chihuahua (CODECH) quien podría fomentar dichos procesos, ya que también se podrían fomentar y detonar inversiones a nivel estatal por parte del sector privado.

## PREOCUPACIONES EN TORNO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

En el estado de Chihuahua se han llevado a cabo una serie de consultas a comunidades indígenas a partir de las cuales se han recuperado algunas lecciones aprendidas. Las cuatro principales experiencias de consulta que se identificaron por las personas entrevistadas son aquellas relacionadas a:

- 1) La construcción y operación del Gasoducto El Encino-Topolobampo
- 2) La construcción del Aeropuerto regional de Barrancas del Cobre
- 3) La implementación del Proyecto Turístico de las Barrancas del Cobre
- 4) La elaboración de la Ley de Consulta Estatal

El presente subapartado describe los principales retos identificados por representantes de todos los sectores en materia de consulta.

---

## FALTA DE INCLUSIÓN EN LOS PROCESOS DE CONSULTA

El primer reto identificado por habitantes locales, personas del sector gubernamental y de la sociedad civil es la **definición del sujeto de consulta** en cada proceso.

Debido a la situación de la tenencia de la tierra en algunas regiones de la entidad, entrevistados del sector gubernamental, académico, de sociedad civil y habitantes locales señalaron que ha habido procesos de consulta en los que **sólo se ha tomado en cuenta a los propietarios legales de la tierra, en su mayoría hombres, lo que ha dejado fuera de la toma de decisiones a un gran número de los habitantes que pueden ser potencialmente afectados por la llegada de proyectos**. Específicamente, se puntualizó que en la región de la Sierra Tarahumara la mayoría de los miembros de las comunidades indígenas no cuentan con títulos de propiedad ejidal y que en un inicio durante algunas consultas que se han realizado, como la del Gasoducto El Encino-Topolobampo, las personas de estas comunidades no fueron consultadas. Como menciona una persona entrevistada de una comunidad: “La diferencia de ostentarse como núcleo agrario o comunidad sigue siendo enorme. La titulación de terrenos permite participar en la toma de decisiones, pero como nosotros no contamos con eso, pues nos convertimos en fantasmas. Simplemente no existimos. Por eso nos relegan en mecanismos como la consulta.” Sobre el mismo tema, una persona de sociedad civil explicó: “El título de ejidatario se pasa de uno a uno de manera familiar. Se ha hecho una oligarquía, la decisión sobre las tierras la

toman muy pocos. Un 90% de personas son avocados y no ejidatarios; por ejemplo, en San Alonso son como 200 ejidatarios y viven como 3,000 personas. El título [de propiedad de la tierra] te hace decidir sobre el territorio.” Debido a esto, se han originado conflictos entre habitantes de las comunidades y ejidatarios.

En este mismo sentido, se señaló la importancia de **tomar en cuenta las diferentes maneras de representación que tienen las poblaciones**; específicamente se puntualizó: “no es lo mismo la representación ejidal y la indígena. [Las empresas] se fueron con autoridades ejidales y nadie les dijo [a las comunidades], porque no está visibilizada la diferencia entre comunidad indígena y ejido. Negociaron con representantes que normalmente son caciques. Lógicamente que cuando llegan a las zonas con resistencia indígena, dijeron que no pasa [el gasoducto].” Se percibe que este problema se debe principalmente a tres razones: 1) que las empresas por lo general no tienen información verídica sobre la situación de la tenencia de la tierra, 2) que el gobierno no ha visibilizado la problemática y 3) que la estructura social que rige algunas zonas rurales en la entidad de manera tradicional no toma en cuenta a las comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, personas entrevistadas del sector de la sociedad civil señalaron que, en ocasiones, aunque se consulte a figuras tradicionales visibles de las comunidades indígenas, como los gobernadores indígenas, no necesariamente se está tomando en cuenta la opinión de toda la comunidad. Se mencionó que algunas consultas realizadas en la entidad se han limitado a negociar con los gobernadores indígenas, lo que ha llevado a la génesis de conflictos dentro de las comunidades, ya que más que representantes, son figuras simbólicas y han tomado decisiones sin consultar a la asamblea comunitaria.

---

#### FALTA DE CARÁCTER PREVIO

Algunas personas entrevistadas del sector gubernamental, la iniciativa privada y de la sociedad civil perciben que algunos procesos de consulta que se han realizado en la entidad **no han respetado el carácter previo**. Uno de los ejemplos mencionado por representantes del sector de sociedad civil, fue el proceso de consulta que se realizó para el Gasoducto El Encino-Topolobampo con comunidades de la Sierra Tarahumara, el cual se señaló que inició cuando la construcción del proyecto se encontraba muy avanzada.

Personas entrevistadas de algunas comunidades, del sector de gubernamental, académico y de sociedad civil perciben que **este proceso se realizó con fines informativos y no con el objetivo de buscar el consentimiento de las comunidades**. De la misma manera, se expresó que el hecho de haber comenzado la construcción de este proyecto sin antes haberlo consultado se percibió por las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil como una actitud agresiva y que no tomó en cuenta la voz de los pobladores. En palabras de una persona entrevistada de sociedad civil: “Con el gasoducto, las personas de las comunidades reclamaron que no les preguntaron, que no fueron corteses, entraron como si fuera su casa y ni preguntaron.”

Asimismo, se mencionó la necesidad de **incluir la opinión de las comunidades desde antes de que inicie el proceso de consulta formal**; es decir, **consultar a las comunidades acerca de la manera en que quieren ser consultadas**. Se percibe que las comunidades no se encuentran familiarizadas con los procesos institucionales de consulta y que su manera de tomar decisiones de forma colectiva y la manera en la que interpretan el consenso es muy diferente. Un representante del sector académico propuso **que el Estado o las empresas manden a especialistas a que se relacionen con la comunidad antes de que se inicie el proceso de consulta** para poder tener un mejor conocimiento sobre los procesos de toma de decisiones que hay en cada comunidad y tomarlos en cuenta cuando se diseñe el proceso de consulta, ya que actualmente se les consulta con un esquema que les es ajeno.

---

#### FALTA DE INFORMACIÓN CULTURALMENTE ADECUADA

Otra de las grandes preocupaciones señalada por personas entrevistadas de comunidades, la academia y organizaciones de la sociedad civil se centra en la **pertinencia de la información que se brinda a las comunidades y el formato en que se les presenta**. Al respecto, se mencionó que la mayoría de las consultas realizadas en la entidad **no se han llevado a cabo de una manera culturalmente adecuada**. Para ilustrar esta preocupación, una persona de sociedad civil recordó una ocasión en la que, durante la fase informativa de un proceso de consulta, ingenieros que trabajaban para la empresa promotora del proyecto realizaron una presentación en formato *Power Point* con miembros de una comunidad indígena en la que presentaban beneficios de su proyecto incorporando términos técnicos con los cuales no se encontraban familiarizadas la mayoría de las personas en la comunidad, lo cual dificultó la comprensión de las implicaciones del proyecto.

Representantes del sector de la sociedad civil, perciben que para que se pueda llevar a cabo una consulta, **el proceso debe realizarse desde una perspectiva intercultural**. Esto implica que las personas que lleven a cabo la fase informativa tengan experiencia en asuntos indígenas y tengan la capacidad de transmitir la información de una manera culturalmente adecuada. En este mismo sentido, personas entrevistadas de comunidades locales señalaron la importancia de que la información se entregue a las comunidades en su lengua materna y que participen intérpretes de sus mismas comunidades en el proceso, pues con frecuencia los intérpretes son personas contratadas por las empresas y no tienen con ellas los mismos lazos de confianza.

---

#### DURACIÓN DEL PROCESO

Acerca de los tiempos en los cuales se llevan a cabo las consultas, representantes del sector gubernamental, de la iniciativa privada y de la sociedad civil, mencionaron que muchas veces los tiempos institucionales establecidos para llevar a cabo un proceso de consulta se alejan de manera significativa respecto a los tiempos de deliberación de algunas comunidades, lo que puede provocar que **las consultas se lleven de manera apresurada y sin tomar en cuenta a todas las personas afectadas**.

Perspectivas del sector privado señalaron la importancia de **construir lazos de confianza entre las empresas y las comunidades**, lo cual puede tomar mucho tiempo, sobre todo en territorios con historia de abusos o despojos a comunidades. Se mencionó que es muy complicado poder cumplir este último punto, ya que regularmente **los tiempos financieros tampoco coinciden con los de la comunidad**. Específicamente en el sector energético, las empresas que ganan una licitación a través de las subastas se comprometen a distribuir una cantidad de energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad en una fecha delimitada, lo que puede traducirse en forzar a lo mínimo la duración de los procesos de consulta.

---

#### LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMACIÓN

Por otro lado, representantes del sector gubernamental, la academia y sociedad civil señalaron que se corre el **riesgo de utilizar las consultas como instrumentos de legitimación o como el cumplimiento de un requisito administrativo para la aprobación de algún proyecto**.

Desde este punto de vista, la consulta no se ejerce como un derecho y se percibe que en ocasiones se ha utilizado de manera incorrecta **para cumplir con los procedimientos que establece la normativa vigente, más allá de tener la intención de buscar el consentimiento de las comunidades**. En palabras de una persona entrevistada de sociedad civil: "Si la consulta tiene el fin de abrir un verdadero diálogo en una lógica de negociación equilibrada sirve, pero si no, no. Porque si se alega que la consulta no se realizó, se puede argumentar de manera jurídica que este derecho no ha sido respetado. Pero de qué sirve la consulta si solo se utiliza como un trámite para legitimar [una decisión previamente tomada]. Esto ha sucedido en la mayoría

de los procesos de consulta de aquí, pero también en otros lados, como en Oaxaca. Es un instrumento que ha mostrado sus límites.”

---

## CORRUPCIÓN Y MALAS PRÁCTICAS

Representantes del sector gubernamental y la academia señalaron que, en su experiencia, han identificado la proliferación de **prácticas de corrupción enmarcadas en procesos de consulta**. Una de las prácticas más mencionada fue que se han comprado miembros de las comunidades para que voten a favor de un proyecto. De la misma manera, se mencionó que ha habido negociaciones con representantes de las comunidades o personas que tienen un nivel de influencia importante en la población, en las cuales se les ofrece dinero a cambio de que se posicionen a favor del proyecto e intenten influenciar a otros miembros de la comunidad.

Personas entrevistadas de comunidades también mencionaron que llega a ser **difícil confiar en autoridades gubernamentales** para que los asesoren y dirijan los procesos de consulta, ya que en ocasiones pasadas han percibido que funcionarias y funcionarios han mostrado **sesgos a favor de las empresas** y les ha sido complejo conseguir informes objetivos y transparentes acerca de los planes de las empresas y las ganancias proyectadas en torno a los proyectos.

---

## FALTA DE CAPACIDADES DE LOS CONSULTORES

Algunos miembros del sector de la sociedad civil perciben que los **encargados de llevar a cabo los procesos de consulta no siempre cuentan con las capacidades necesarias**. Específicamente, se resaltó la necesidad de que estas personas cuenten con conocimientos de negociación y resolución de conflictos y tengan conocimientos profundos acerca de los derechos de las comunidades sobre sus territorios.

De la misma manera, se señaló la necesidad de que los asesores legales de las comunidades sean personas que cuentan con las capacidades y conocimientos necesarios para poder llevar a cabo procesos de defensa del territorio basados en la normatividad vigente y que no busquen beneficios personales a costa del interés comunitario.

---

## FALTA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Representantes de todos los sectores señalaron que existe una **falta de coordinación entre las instituciones durante los procesos de consulta** de los proyectos que llegan a los territorios. Se mencionó por parte de personas entrevistadas del sector privado y gubernamental, que regularmente no hay una buena comunicación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, lo que provoca una **falta de claridad acerca de las responsabilidades** que le corresponde a cada uno.

De la misma manera, una persona entrevistada del sector gubernamental señaló que puede llegar a ser muy complejo coordinarse entre dependencias para llevar a cabo un proceso de consulta y expresó que existe una gran necesidad de **fomentar el diálogo al interior de las diferentes dependencias**.

Por otro lado, representantes de sociedad civil señalaron que no tienen claridad acerca de cuáles son las **dependencias que deben de llevar a cabo las consultas**, resaltando la importancia de que deberían de ser expertos por tipo de proyecto a consultar y no sólo una dependencia que se dedique a llevar a cabo todo tipo de consultas.

---

## RECOMENDACIONES EN TORNO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA

De la misma manera que se identificaron retos por parte de las personas entrevistadas relacionadas con el procedimiento de consulta, representantes de todos los sectores emitieron una serie de recomendaciones

con el propósito de que el instrumento sirva para defender los intereses de las comunidades y ayude a mejorar las relaciones entre los diferentes sectores.

---

## ENFOQUE INTERCULTURAL

La propuesta más mencionada por habitantes de poblaciones locales y personas entrevistadas del sector académico, gubernamental y de sociedad civil es que **todos los procesos de consulta deben de diseñarse desde un enfoque intercultural**, en el que se fomente el diálogo en igualdad de condiciones y que se reconozca al interlocutor como un sujeto de derecho.

Desde esta perspectiva, se señaló que los procesos de consulta no pueden llevarse a cabo de una manera estandarizada. Por el contrario, se resaltó la importancia de consultar a cada comunidad de manera diferenciada, respetando sus propias formas de organización. Para esto, se recomendó **acordar con la comunidad la manera en que esta quiere ser consultada y respetar los tiempos que ellos consideren necesarios para deliberar**. En este mismo sentido, personas entrevistadas de comunidades expresaron a manera de lección aprendida la importancia de que las poblaciones locales negocien bajo sus propios términos y condiciones, ya que: “de otra manera, terminas aceptando sólo las sobras que ofrecen [las empresas] para lavarse las manos por el impacto que generan sus proyectos en nuestro territorio.”

Algunos representantes del sector gubernamental consideran que una oportunidad para incorporar la perspectiva intercultural en procesos de consulta es la ratificación de convenios internacionales que ha realizado México y la adopción de los estándares internacionales para llevar a cabo los procesos de consulta.

Por otro lado, una persona de sociedad civil recomendó **que se abra un área de interculturalidad en todas las dependencias que sean los encargados de llevar a cabo las consultas**. Desde este punto de vista, es mejor que se especialicen por temas los grupos que van a realizar las consultas a que haya una sola dependencia que se dedique a realizar todas las consultas.

---

## DE PROCESO

La primera recomendación señalada por miembros de comunidades, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector gubernamental para llevar a cabo una consulta es **incluir a las poblaciones locales desde la planeación del diseño de la consulta**, es decir tomar en cuenta su punto de vista acerca de cómo se debe desarrollar el proceso. En este mismo sentido, una persona entrevistada del sector académico recomendó que el primer paso sea que los miembros de las empresas, así como las personas de gobierno que se encuentren a cargo de desarrollar la consulta, se presenten con las comunidades bajo los términos que sus habitantes hayan establecido. De la misma manera, personas entrevistadas de comunidades, del sector académico, gubernamental y de la sociedad civil, consideran que debe haber una etapa de cuatro pasos fundamentales, los cuales se resumen a continuación:

1. **Etapas de aproximación.** En donde además de presentarse los promoventes, se explique de manera transparente cuáles son las intenciones de realizar dicha consulta. Es importante que, en caso de que el idioma principal de las comunidades no sea el castellano, esta etapa esté acompañada de traductores independientes, es decir, que no se encuentren contratados por la empresa. Se señaló la importancia de acordar el procedimiento a desarrollar desde esta primera etapa con los miembros de la comunidad. Una recomendación emitida por habitantes de poblaciones locales es que **el Estado debe de garantizar las condiciones plenas de seguridad para que las comunidades puedan participar de manera libre**. Se señaló que en algunos procesos de consulta hubo personas de comunidades que recibieron amenazas

por resistirse a los proyectos, lo que se traduce en una limitación de acceso al derecho de participar de las comunidades.

Por otro lado, personas de sociedad civil y de la academia recomendaron que se debe de tomar en cuenta a todos los miembros de la comunidad desde esta fase y no sólo a las autoridades que representan a las comunidades, como los gobernadores indígenas, ya que la toma de decisión no debe de limitarse a estas figuras de autoridad.

2. **Etapla informativa.** En donde se explique **cuáles son los potenciales riesgos y beneficios que puede traer cada proyecto.** Se señaló la importancia de contar con **estudios realizados por terceros neutrales para corroborar los posibles impactos ambientales y sociales** que puedan generarse. Una persona de la academia recomendó realizar talleres con las comunidades para asegurar que entiendan como se verán afectados los territorios en el futuro a partir del desarrollo de los proyectos, incluyendo cuáles serán los beneficios económicos proyectados que se generarán y como serán afectados los recursos naturales. Igualmente, miembros de comunidades recomendaron **buscar apoyo por parte de organizaciones de sociedad civil que tengan experiencia en el tema y puedan aportar asesoría jurídica y técnica a las poblaciones locales.**
3. **Etapla deliberativa.** En donde se tiene que respetar el tiempo que cada comunidad considere necesario para deliberar acerca de la decisión que pretendan tomar. En esta etapa se señaló **la importancia de respetar la forma de toma de decisiones que prevalece en cada comunidad desde un enfoque intercultural.** Asimismo, se puntualizó **la importancia de que tanto el sector privado como el gubernamental no intervengan de ninguna manera con el objetivo de manipular las decisiones de la comunidad.**
4. **Etapla de toma de decisión.** En esta etapa las comunidades podrán comunicar su decisión y se **debe de respetar su derecho a rechazar, aceptar el proyecto o negociar en caso de que consideren que deben de realizarse cambios al diseño del proyecto.**

---

## RESPECTAR EL DERECHO AL CONSENTIMIENTO Y AL DISENSO

Otra recomendación enfocada a mejorar los procesos de consulta, mencionada por actores del sector de la sociedad civil y el gobierno, es **la necesidad de enfocar los procesos de consulta hacia la búsqueda de consentimiento.** Se percibe que, en ocasiones, hay actores que consideran que la consulta es un proceso de carácter expositivo más que de búsqueda de consentimiento. Sin embargo, se señaló la importancia de respetar las decisiones de la comunidad y de **que el Estado garantice el derecho de las comunidades a rechazar el proyecto.**

## DEBATE ANTE LA LEY DE CONSULTA ESTATAL

En 2013 se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, en la cual se establece que las comunidades tienen el derecho a *ser consultadas a fin de dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*<sup>38</sup> Con base en esta Ley, en la Constitución Política del estado y de la Federación, así como en los tratados internacionales y en las exigencias de las comunidades y sociedad civil, el gobierno del estado inició un proceso de diálogo y consulta para la creación de la **Iniciativa de Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.**

---

<sup>38</sup> Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley\\_DPICih.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley_DPICih.pdf)

A partir de este proceso se pretende contar con un Reglamento de Consulta Indígena. Cabe resaltar que esta es una de las pocas iniciativas a nivel nacional que está desarrollando un proceso de consulta con las comunidades indígenas para crear una Ley de Consulta Estatal, lo que ha provocado un intenso debate sobre su pertinencia y los puntos que debe de incluir.

El proceso de consulta para la elaboración de dicha Ley se encuentra a cargo de la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas de Chihuahua (COEPI), que tiene como misión: *ser la instancia que diseña, coordina e instrumenta las políticas públicas que aseguren la consulta permanente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y a su cultura y el desarrollo integral de los pueblos indígenas, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con que cuentan.*<sup>39</sup>

## PRINCIPALES RETOS IDENTIFICADOS PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY DE CONSULTA ESTATAL

Los principales retos identificados para la elaboración de esta Ley de Consulta Estatal identificados por las personas entrevistadas se resumen en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Retos para la elaboración de una Ley de Consulta Estatal<sup>40</sup>**

| Retos   | Descripción  |
|---|--|
| <b>Complejidad en la estandarización del proceso</b>  | Representantes del sector de la sociedad civil consideran que existe un riesgo en caso de que estandaricen y se repliquen todos los procedimientos de consulta, ya que consideran que cada comunidad es diferente y los procesos participativos y de organización con los que cuentan deben de ser correspondidos con diferentes diseños de procesos de consulta.  |
| <b>Tiempos institucionales para la elaboración de la ley.</b>                                 | Representantes del sector de la sociedad civil consideran que a pesar de que se han realizado procesos de consulta con comunidades a lo largo de aproximadamente un año, aún no es suficiente para poder recoger de manera adecuada la visión de las comunidades y las organizaciones que las acompañan.   |
| <b>Difusión insuficiente</b>  | Representantes del sector de la sociedad civil perciben que no se ha difundido de manera adecuada el documento construido. Aunque se reconoció que la COEPI ha organizado talleres para que se puedan emitir recomendaciones al documento, se señaló que el documento sólo lo han presentado en físico durante dichos talleres y hasta el momento no es de acceso público, lo que dificulta que se le puedan realizar comentarios de una manera más sistemática. |
| <b>Rezago histórico en la participación de comunidades ante procesos de toma de decisión.</b> | Representantes del sector gubernamental reconocieron que la mayoría de las consultas que se han desarrollado en la entidad han servido para legitimar procesos y han dejado fuera la opinión de las comunidades. Esto ha provocado que las comunidades hayan construido percepciones de desconfianza hacia el instrumento de consulta en general, lo que a su vez puede provocar una falta de voluntad para participar en procesos de este tipo.                 |
| <b>Falta de presencia institucional, impunidad y presencia del crimen organizado</b>          | Miembros del sector gubernamental perciben que hay regiones de la entidad que se encuentran en un estado de “ingobernabilidad generalizado” debido a la presencia del crimen organizado, lo que provoca resistencia de las comunidades hacia la participación y dificultades para realizar acercamientos y construir lazos de confianza con ellas.   |

<sup>39</sup> Página oficial de la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas de Chihuahua. (2018). Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/coepi>

<sup>40</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.



|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Falta de recursos</b> | Representantes del sector gubernamental perciben que el acercamiento con todas las comunidades llega a ser un proceso costoso, lo que puede impactar negativamente en el número de visitas que se realicen a las comunidades. |
|--------------------------|---|

### PRINCIPALES OPORTUNIDADES Y ACIERTOS IDENTIFICADOS EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA LEY DE CONSULTA

Representantes del sector gubernamental, de la sociedad civil y la academia, perciben que la Ley de Consulta a nivel estatal, con todas las dificultades que presenta, puede ser una gran oportunidad para mejorar las relaciones entre los diferentes sectores. Los principales aciertos señalados por algunas de las personas entrevistadas se resumen en el Cuadro 6.

**Cuadro 6. Aciertos percibidos en torno a la construcción de la Ley de Consulta Estatal<sup>41</sup>**

| Acierto   | Descripción  |
|---|--|
| <b>Diálogo directo con comunidades</b>  | Representantes del sector gubernamental y de la sociedad civil reconocen que la COEPI ha presentado un interés genuino para dialogar con las comunidades y se han realizado acercamientos de manera intercultural con un gran número de comunidades.   |
| <b>Respeto a los tiempos y lugares de las comunidades.</b>  | Miembros del sector gubernamental valoran que se hayan respetado los tiempos y lugares que las comunidades han establecido para llevar a cabo el proceso de consulta para la Ley.  |
| <b>Retomar las recomendaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</b> | En el 2017, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó una visita a México y, entre otras cosas, emitió una serie de recomendaciones para mejorar los procesos de consulta indígena. Representantes del sector de la sociedad civil y el gubernamental, manifestaron que la COEPI retomó las recomendaciones de la Relatora en materia de consulta, específicamente, en cuanto a <b>la importancia de respetar el derecho a de las comunidades a otorgar consentimiento</b> . Si bien se mencionó que esto ha atrasado el proceso de elaboración de la Ley, se reconoce la importancia de incluir sus recomendaciones durante el proceso. |

### RETOS Y RECOMENDACIONES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL

A partir de la formulación de la Ley de la Industria Eléctrica, que entró en vigor en el año 2014, se establece que los interesados en desarrollar un proyecto en materia de industria eléctrica deben presentar una Evaluación de Impacto Social (EViS), de la cual la Secretaría de Energía emitirá un resolutivo y podrá hacer recomendaciones. La EvIS debe contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.<sup>42</sup> Esto se traduce en que cualquier proyecto de energía que se desarrolle debe de contar con la aprobación de la EvIS por parte de Secretaría de Energía (SENER).

Cabe resaltar que la mayoría de las personas entrevistadas expresaron no estar familiarizadas con el instrumento. Los pocos retos y recomendaciones identificados se presentan a continuación.

<sup>41</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.

<sup>42</sup> Ley de la Industria Eléctrica. (2014). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf)

El primero de los retos identificado por un miembro del sector gubernamental se centra en la **necesidad de informar a los miembros de la comunidad sobre cuál es la intención de realizar la EvIS y explicitar los impactos sociales del proyecto que se pretende desarrollar**. Desde este punto de vista, se recomienda tener una fase de aproximación con la comunidad lo más transparente posible, en donde se informe la intención del promovente de desarrollar un proyecto en su territorio. Se señaló la importancia y necesidad de realizar la EvIS **exclusivamente de manera participativa** con las poblaciones.

El segundo de los retos identificado por una persona del sector académico es el tiempo que se destina para desarrollar una EvIS, ya que se considera que medir impactos sociales es una actividad que puede extenderse demasiado en el tiempo. Desde este punto de vista, las EvIS actualmente se centran en la posibilidad de identificar impactos a muy corto plazo, por lo que considera que hasta el momento son instrumentos que se encuentran limitados. Para mejorar la capacidad del instrumento de medir impactos a largo plazo se recomendó **no apresurar la elaboración de las EvIS** y que las personas que las elaboren se tomen su tiempo para construir procesos de familiarización con la comunidad.

De la misma manera, con el objetivo de tener una comprensión más completa de los posibles impactos, una persona de la academia recomendó que la elaboración de EvIS **se realice desde un enfoque interdisciplinario**, con equipos de trabajo conformados por personas expertas en diferentes áreas del conocimiento.

Una de las recomendaciones concretas para la elaboración de EvIS emitida por parte de una persona entrevistada del sector académico es **realización de talleres presenciales con las comunidades** en donde se les brinde información sobre el proyecto y se puedan recoger sus principales preocupaciones en torno al mismo.

Por otro lado, una persona del sector privado considera que aún es muy **confuso el camino procedimental** para llevar a cabo una EvIS. Por lo tanto, recomendó elaborar un documento que ayude a dar certeza de cuál es el camino procedimental para llevarla a cabo y saber los requerimientos específicos que se deben de presentar por dependencia.

## RETOS EN TORNO A LOS BENEFICIOS SOCIALES COMPARTIDOS

En el apartado 2 del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se encuentra ratificado por México, se establece que: *en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.*<sup>43</sup>

A nivel nacional, a petición de la Subsecretaría de Electricidad de la Secretaría de Energía, **se elaboró y publicó en la primera mitad del 2018 el Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos** a manera de *un instrumento no vinculante de observancia voluntaria para los sujetos de actuación*

---

<sup>43</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio Núm.. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

*del mismo. En dicho protocolo, se refiere a los Beneficios Sociales Compartidos como: los componentes que aporta la empresa de interés para contribuir al desarrollo de las personas y colectividades de interés en el corto, mediano y largo plazo. Los beneficios sociales compartidos son financiados por la empresa de interés; determinados por las personas y colectividades de interés mediante procesos de diálogo, negociación y acuerdo con la empresa de interés, en función de sus derechos, intereses, necesidades, aspiraciones, motivaciones y expectativas y de sus propias concepciones, prioridades y cosmovisiones; asignados y distribuidos de manera justa y equitativa durante toda la vida del proyecto energético y en cada una de las etapas del mismo –desde la preparación del sitio hasta el desmantelamiento o abandono, pasando por la construcción y operación–; administrados y generados por figuras jurídicas o formas organizativas elegidas por las personas y colectividades de interés; y documentados, sistematizados, monitoreados, seguidos, evaluados y retroalimentados de manera sistemática y rigurosa.<sup>44</sup>*

Sin embargo, se percibe por parte de la mayoría de las personas entrevistadas de todos los sectores que la manera en que se deben establecer estos beneficios, aún se encuentra en un **punto de indefinición jurídica en México**, ya que consideran que aún no hay un documento legalmente vinculante que los defina, lo que provoca el que se interprete el concepto de beneficios desde una perspectiva diferente por parte de cada uno de los actores. Este último punto se considera que es el principal reto para que las comunidades puedan acceder a beneficios justos y equitativos, del cual se deriva una serie de retos que se exponen a continuación.

---

#### FALTA DE CLARIDAD JURÍDICA

El primero de los retos identificado por entrevistados del sector privado y de la sociedad civil, es que, al **no haber una definición jurídica clara en México**, no se sabe la manera en que deberían otorgarse dichos beneficios de una manera justa y equitativa. Una de las principales preocupaciones asociadas a esto es que no se ha delimitado de manera clara cuáles son las comunidades que deberían recibir estos beneficios, ya que los proyectos en ocasiones no sólo impactan a las poblaciones que se encuentran en el territorio donde se trabaja, sino también a las que se encuentran en el área de influencia indirecta.

Una persona entrevistada del sector de la sociedad civil señaló que incluso esto ha derivado en la proliferación de conflictos entre diferentes poblaciones. Esta persona mencionó un caso en el cual se le otorgaron beneficios a una comunidad indígena que se encuentra dentro de un ejido, pero en la que no todos sus integrantes cuentan con los títulos ejidales, lo que causó problemas con ejidatarios que no pertenecen a la comunidad indígena y que no recibieron beneficios.

La manera en la que se otorgaron los beneficios en este proyecto fue mediante un fideicomiso manejado a través de un consejo. Los miembros de este consejo consideran que los beneficios deberían de ser para las personas que demandaron el beneficio y que pertenecen a la comunidad, sin embargo, después de irse a juicio este proceso, un juez estableció que los beneficios deberían de repartirse entre todos los posibles afectados, incluyendo también a los ejidatarios. En palabras de esta persona entrevistada: “el manejo de este beneficio se ha complejizado bastante.”

Por otro lado, una persona de la industria privada puntualizó que las empresas pagan muchos impuestos de donde se podrían sacar los beneficios. Desde este punto de vista, el que los beneficios lleguen directamente a la comunidad sería un gran avance, ya que considera que **no hay mecanismos de seguimiento para saber**

---

<sup>44</sup>Bazbaz, S. (2018). *Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos*. México: Secretaría de Energía.

**qué es lo que el Estado realiza con los recursos recabados en forma de impuestos y no se sabe si estos benefician a las comunidades donde se trabaja.**

#### ASISTENCIALISMO

Asimismo, otro de los retos identificados por miembros de la academia y de la sociedad civil es la **probabilidad de que los beneficios se otorguen de una manera asistencialista**. Siguiendo esta línea, se percibe que la entidad cuenta con una tradición de programas sociales con carácter asistencialista, operados desde sociedad civil y el sector gubernamental, principalmente en la Sierra Tarahumara, lo que ha provocado que las comunidades se reafirmen en ocasiones como sujetos pasivos que necesitan de ayuda a externa, lo que atenta contra su autonomía y capacidad de autogestión.

Se percibe que en ocasiones estos beneficios se han otorgado a través de recursos económicos de manera individual a miembros de comunidades, lo que ha provocado diversos problemas sociales. Algunos de estos problemas mencionados son que las personas empiezan a depender del recurso, por lo que en ocasiones dejan sus principales actividades económicas, como la siembra, lo cual implica que en caso de no recibir el beneficio sufran de inestabilidad económica. De la misma manera, se percibe que esto ha generado que incrementen los niveles de alcoholismo y violencia intrafamiliar en las poblaciones, ya que en ocasiones el dinero recibido se utiliza para la compra de bebidas alcohólicas y se gasta de manera irresponsable.

#### MANEJO DE LOS BENEFICIOS

Una de las preocupaciones señaladas por personas entrevistadas de comunidades, la academia, el gobierno y la sociedad civil es la manera en que se deberían de manejar estos beneficios. Al respecto, existen diferentes visiones, incluso dentro de los mismos sectores acerca de quién debería gestionar los recursos que se reciben, aunque la mayoría de los entrevistados consideran que dichos beneficios **deben de manejarse mediante intereses colectivos de las poblaciones locales y no de particulares**. Sin embargo, se expresó la duda acerca de si estos beneficios deberían gestionarse a través de organizaciones que trabajan en el territorio, consejos ciudadanos, asambleas comunitarias, fideicomisos, etc. o si deberían ser un porcentaje de las utilidades de la empresa.

Otro de los retos relacionado al manejo de los beneficios expresado por parte de habitantes de pobladores locales y organizaciones de la sociedad civil es que perciben que hay una **falta de educación financiera** en cuanto a las diversas figuras que se plantean para manejar los beneficios. Como ejemplos, se mencionó que los fideicomisos y las figuras de compensación, son figuras con las que no se encuentran relacionadas la mayoría de los habitantes de comunidades y que se requiere un nivel técnico específico para poder entender cómo funcionan.

#### RECOMENDACIONES EN TORNO A LOS BENEFICIOS SOCIALES COMPARTIDOS

Con base en los retos identificados en el apartado anterior, personas entrevistadas de todos los sectores, emitieron una serie de recomendaciones con el objetivo de que los beneficios compartidos de los proyectos que se destinen a las comunidades se gestionen de una manera más equitativa y contribuyan al bienestar colectivo de las poblaciones afectadas. Las recomendaciones identificadas se presentan de manera resumida en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Recomendaciones en torno al establecimiento de beneficios sociales<sup>45</sup>**

| Recomendación  | Descripción  |
|--|--|
| <b>Participación de las comunidades en la definición de los beneficios</b>                         | La mayoría de las personas entrevistadas de todos los sectores señalaron la necesidad de <b>que se incluya la perspectiva de las poblaciones</b> en la definición de los beneficios que vayan a recibir.   |
| <b>Incorporar el enfoque de género en el manejo de los beneficios</b>                              | Habitantes locales recomendaron adoptar un enfoque de género en cuanto a los mecanismos que se decidan para manejar los beneficios. Se puntualizó que, en ocasiones, las largas distancias entre comunidades pueden complicar la asistencia de mujeres a las asambleas generales y se añadió que hay menos mujeres en algunas comunidades indígenas que hablan el castellano y que pueden encontrarse a cargo del cuidado de los hijos, lo que afecta la posibilidad de su participación en cuanto a la definición del manejo de los beneficios. Por lo tanto, se recomendó <b>buscar mecanismos adecuados para que las mujeres participen de manera activa en la definición y manejo de los beneficios obtenidos.</b> |
| <b>Gestión de los beneficios por parte de las comunidades</b>                                      | Se consideró en la mayoría de los casos que <b>las comunidades deben de ser quienes gestionen sus propios recursos.</b> Desde este punto de vista, es una manera de evitar la prevalencia de acciones asistencialistas y fomentar el empoderamiento y la organización comunitaria durante los procesos de toma de decisiones internos. Por otro lado, hubo pocas personas del sector de la sociedad civil que consideran que esto también puede causar conflictos entre miembros de las comunidades.   |
| <b>Inversión en proyectos comunitarios</b>   | A partir de las decisiones que tomen las comunidades, se recomendó <b>que los fondos que éstas reciban se utilicen en proyectos comunitarios,</b> para que haya una repartición de beneficios más equitativa y los beneficios se den a nivel colectivo.  |
| <b>Incorporación de un tercero imparcial para facilitar procesos de toma de decisión</b>           | Se recomendó por parte de miembros de la academia y sociedad civil <b>incorporar a terceros imparciales,</b> que pueden ser organizaciones de la sociedad civil o académicos que trabajen en la zona, para <b>que faciliten procesos de diálogo intracomunitarios</b> en los que las comunidades decidan su manera de gestionar los beneficios que reciban. Una persona entrevistada del sector académico recomendó de manera más puntual utilizar metodologías como “planes de vida” comunitarios, en los que las comunidades identifiquen sus necesidades prioritarias y puedan dedicar recursos en torno a ellas.   |
| <b>Inversión en educación</b>  | Miembros del sector privado recomendaron invertir en la infraestructura necesaria para <b>garantizar acceso a la educación en condiciones dignas a las comunidades,</b> ya que perciben que hay carencias en esta área que sufren algunas comunidades. Aunado a esto, recomendaron otorgar becas a los jóvenes de las poblaciones que cuenten con alto rendimiento académico, que ayuden a instalar capacidades en las comunidades.  |
| <b>Recomendaciones en caso de optar por la figura de fideicomiso como parte de los beneficios.</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un Comité Técnico dentro de las comunidades para que propongan proyectos que se puedan financiar con el fideicomiso</li> <li>• Comunicar los proyectos propuestos por el Comité Técnico a todas las personas de la comunidad mediante asambleas generales.</li> <li>• Consultar en dichas asambleas la manera en que se utilizarán los fondos con todas las personas de la comunidad</li> <li>• El Comité deberá realizar ejercicios de transparencia y rendición de cuentas de manera regular con las demás personas de la comunidad para saber en qué se han utilizado los recursos económicos.</li> </ul>  |

<sup>45</sup> Este cuadro resume las distintas recomendaciones que refleja la diversidad de perspectivas para abordar los retos, ninguna implica consenso entre los actores.



## FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Se consideró por parte de todos los sectores que el fortalecimiento de capacidades es un elemento central para caminar hacia una transición energética justa en la entidad y lograr que se mejoren las condiciones para que se lleve a cabo un verdadero diálogo entre sectores. En este sentido, las personas entrevistadas realizaron una lista de las principales capacidades que consideran que se debe de fortalecer de manera focalizada por sector.

Además de las capacidades que se percibieron como prioritarias para fortalecer de manera sectorial, se puntualizó la **necesidad de enmarcar cualquier proyecto desde un enfoque intercultural y fomentar de manera constante el diálogo multisectorial**.

A continuación, se presentan las recomendaciones de capacidades a fortalecer de manera sectorial.

### GOBIERNO

Con miras a **fortalecer el trabajo desde un enfoque intercultural**, se recomendó iniciar con procesos de capacitación para que los funcionarios que realicen actividades con comunidades hablen las lenguas de las diversas poblaciones o se incorpore a un mayor número de funcionarios bilingües para llevar a cabo estos procesos. Una recomendación concreta fue **aprovechar el capital humano de las comunidades**, ya que se señaló que hay un gran número de integrantes de comunidades indígenas que son profesionistas y que cuentan con las capacidades necesarias para incorporarse a diversas dependencias gubernamentales.

En este mismo sentido, se recomendó capacitar a los funcionarios para que reconozcan a las comunidades como sujetos activos de derechos. Se señaló la importancia de **incorporar el diálogo con las comunidades** para que estas participen en los procesos de diseño de políticas públicas por las que puedan ser impactadas y/o beneficiadas.

Se recomendó **transversalizar el enfoque de género en todas las dependencias** gubernamentales para garantizar que se tome en cuenta la participación efectiva de las mujeres en cualquier proceso de toma de decisión.

Por último, en materia de energía, se señaló la importancia de **que las y los funcionarios se actualicen** de manera constante en la regulación vigente.

### SOCIEDAD CIVIL

Para asegurar que la sociedad civil pueda llevar a cabo procesos de acompañamiento a las comunidades que tengan un mayor valor, se recomendó que las organizaciones se centren cada vez más en procesos de defensa del territorio, acompañamiento en materia de derechos humanos y en buscar la manera de **incidir en el diseño de políticas públicas**, con miras a realizar transformaciones sociales que tengan impactos estructurales.

Por otro lado, se señaló que hacen falta organizaciones en la entidad que trabajen **temas de transformación positiva del conflicto**. Este último punto se mencionó, ya que se percibe que hacen falta organizaciones que ayuden a fomentar el diálogo inter e intra sectorial. De esta manera, lo que se busca es que la toma de decisiones sobre los territorios de las comunidades se lleve a cabo a través de procesos participativos que involucren a los diferentes sectores involucrados.

De la misma manera, se propuso que las organizaciones aprovechen las iniciativas que se están llevando a cabo desde la academia, ya que se percibe que hay una gran cantidad de conocimiento sistematizado desde



la academia que podría fortalecer los procesos de acompañamiento que se tienen con las diversas poblaciones.

Por último, se recomendó que las organizaciones de la sociedad civil generen **un mayor número de alianzas con el sector gubernamental y con la iniciativa privada**, ya que se percibe que en ocasiones pueden tener procesos de acercamiento que generan conflictos o discordia

## ACADEMIA

Se recomendó como punto prioritario **fortalecer la relación entre la academia y las comunidades**. Se reconoció que existe un gran conocimiento que proviene de las comunidades, el cual se podría potencializar a través de procesos de investigación que se lleven a cabo desde la academia.

En relación con lo anterior, se mencionó la importancia de **erradicar los procesos de extractivismo académico**, en donde miembros de este sector se acercan a las comunidades con el único fin de obtener información. Para lograr esto, se propone que las investigaciones desde la academia se enfoquen en mejorar las condiciones de vida de las comunidades, partiendo de las necesidades que las mismas poblaciones reconocen como prioritarias y elaborar investigaciones que puedan ser útiles para el empoderamiento de los habitantes locales.

Por otro lado, se recomendó **fortalecer las capacidades técnicas desde la academia**, tanto de los estudiantes que se encuentren interesados en la instalación de paneles solares fotovoltaicos domésticos, como de miembros de comunidades que se encuentren interesados en realizar proyectos de energías renovables a nivel comunitario. Una propuesta concreta fue impartir cursos intensivos con miembros de la comunidad y asegurar de esta manera que se dé una apropiación tecnológica.

## EMPRESAS

Se mencionó que existe una **necesidad de capacitación en materia de derechos humanos a las personas dentro de las empresas desde los puestos operativos hasta los puestos directivos**. Una propuesta puntual al respecto fue elaborar una lista de condiciones que deben de cumplirse a lo largo de los diferentes ciclos de vida de un proyecto para garantizar que se estén respetando los derechos de las poblaciones que puedan llegar a ser impactadas.

Por otro lado, se recomendó que las empresas busquen articulaciones con la academia y aprovechen su experiencia técnica en materia de desarrollo de energías renovables, así como en temas de derechos humanos.

## COMUNIDADES

Se recomendó realizar **talleres de fortalecimiento de organización comunitaria tomando como base las formas tradicionales de toma de decisión que ya existen en algunas comunidades**. En este mismo sentido, se recomienda encaminar procesos de formación de ciudadanía que promuevan la autonomía de los pueblos y el empoderamiento ante la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus territorios. Junto con esto, se propone llevar a cabo **capacitaciones en materia jurídica**, para que las comunidades conozcan más acerca de sus derechos.

Por otro lado, se recomendó iniciar **capacitaciones para que las comunidades conozcan los procesos mediante los cuales pueden elaborar solicitudes de información**. Se recalcó que esto debe estar acompañado





de procesos más transparentes por parte de las empresas y el Estado, para que las comunidades cuenten con información clara acerca de los posibles proyectos que se quieran desarrollar en su territorio.

De la misma manera, se puntualizó la necesidad de que **miembros de la comunidad se capaciten en los aspectos técnicos de las energías renovables y la transición energética justa**. En este sentido, se mencionó la importancia de que miembros de la comunidad conozcan estas tecnologías para elaborar proyectos a nivel comunitario, en caso de que se encuentren interesados.

Por último, se propuso que se impartan **talleres de emprendimiento en las comunidades**, ya que se percibe que muchas comunidades podrían estar interesadas en asociarse con empresas que quieran implementar proyectos de energías renovables, o formar empresas y cooperativas comunitarias.

## CONCLUSIONES

A partir de las entrevistas realizadas es posible elaborar algunas conclusiones, las cuales se presentan a continuación.

En primera instancia, cabe resaltar que la mayoría de las personas entrevistadas consideran **benéfico y necesario transitar hacia un sistema de generación de energía basado en fuentes renovables** y se reconoce como positivo el alto potencial que existe en el estado. Sin embargo, el hecho de que la entidad pueda transitar hacia un sistema cada vez más sostenible depende de una serie de elementos, por lo que se recomienda entender el sistema de generación energético desde una perspectiva que tome en cuenta la dimensión social. Para poder entender el contexto en el que se desarrolla el presente documento, cabe señalar que las personas entrevistadas distinguen dos realidades en la entidad que cuentan con sus propias particularidades, la Región de la Sierra Tarahumara y el Desierto Chihuahuense. Más allá de las regiones, se puntualizó que la situación que atraviesa el estado de Chihuahua es compleja, ya que se percibe por las personas entrevistadas un **clima de violencia e inseguridad** en algunas zonas del estado. Esto ha incidido de manera negativa en la manera en la que se llevan a cabo los procesos participativos, así como la manera en la que se toman las decisiones sobre el desarrollo territorial en la región. Este último punto se relaciona de manera directa con la presencia del crimen organizado, como un actor que trabaja desde la ilegalidad y que ejerce una fuerte influencia en la vida pública del estado.

Otro elemento contextual que cobra particular relevancia es la situación de la tenencia de la tierra, principalmente en la región de la Sierra Tarahumara. De acuerdo a representantes de todos los sectores, el hecho de que el territorio de algunas comunidades indígenas no coincida con los límites establecidos por los ejidos, y de que la mayoría de las personas que cuentan con títulos de la tierra sean mestizos y varones, mientras que gran parte de los pobladores de las comunidades indígenas carecen de dichos títulos, ha provocado la **exclusión en la participación sobre la toma de decisiones en el desarrollo del territorio a miembros de comunidades indígenas y de manera particular a las mujeres indígenas**.

Aunado a esto, las personas entrevistadas identificaron una serie de conflictos socioambientales en la entidad que se relacionan con la llegada de nuevos proyectos al territorio. A manera de reflexión, se señaló como principal preocupación que dichos proyectos contribuyan a la **disminución de los recursos naturales y a la competencia por los mismos**. Se percibe que los proyectos vienen acompañados de procesos de urbanización y desarrollo en la región que pueden desplazar las formas en que se habita el territorio de manera tradicional. En sentido contrario, como efectos positivos de dichos conflictos, se percibe que **las comunidades locales han atravesado por procesos de empoderamiento y organización**, además de que se han articulado nuevas redes entre comunidades, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector académico para encaminar procesos de defensa del territorio de manera conjunta.

En cuanto a la construcción y desarrollo del territorio, la principal preocupación señalada por las personas entrevistadas se centra en la necesidad de llevar a cabo dichos **procesos a partir de un enfoque participativo intercultural, en el que se respete las cosmovisiones de las poblaciones locales**. Se resaltó la importancia de respetar la relación profunda que tienen algunas poblaciones locales con su territorio, de la cual depende su reproducción económica y cultural. Una de las recomendaciones más mencionada fue la necesidad de **generar planes de ordenamiento territorial de manera participativa**, lo que se percibe que ayudaría a prevenir posibles conflictos y mejorar las relaciones entre sectores. De la misma manera, se recomendó que la planeación del desarrollo territorial y los instrumentos de planeación del territorio, como los ordenamientos territoriales, deben partir de los conocimientos y usos del territorio de las poblaciones locales.

Sobre el sistema de generación de energía eléctrica, se percibe que a pesar de que aún hay un fomento proactivo a la producción a partir de fuentes no renovables, la entidad se encuentra desarrollando cada vez más proyectos de generación de energía renovable, destacando el panorama positivo de la prospección estatal respecto a la construcción de un gran número de parques solares fotovoltaicos, principalmente en la Región del Desierto Chihuahuense. Sobre los impactos identificados relacionados con estos proyectos, se señaló que hay pocas probabilidades de que se generen grandes impactos sociales negativos, ya que la mayoría de los terrenos en los que se tiene planeado desarrollar dichos proyectos pertenecen a pocos propietarios, además de que existe una amplia dispersión de poblaciones en la Región del Desierto Chihuahuense. Por el otro lado, se percibe que pueden generarse algunos impactos ambientales negativos a partir de la construcción de dichos parques y que posiblemente serán difíciles de monitorear, ya que hay pocas organizaciones trabajando en esta zona y, de la misma manera, las poblaciones se encuentran muy dispersas.

A nivel legislativo, cabe resaltar, que se identificó una serie de instrumentos jurídicos que fomentan el desarrollo de energías renovables. Sin embargo, se recomendó la creación de una institución enfocada en el tema, como la **Agencia Estatal de Energía y mejorar la coordinación interinstitucional y entre los diferentes niveles de gobierno para fomentar el desarrollo de proyectos de energías renovables**. Igualmente, se propuso fortalecer las capacidades técnicas e instalar capacidades en la entidad a través del fortalecimiento de alianzas entre sectores, principalmente el académico y el privado. Otra recomendación encaminada hacia el fomento del uso y generación de energías renovables fue la promoción de los modelos de generación distribuida que tienen por objeto que los consumidores se conviertan en “prosumidores,” es decir, que los usuarios además de consumir energía puedan producir e incluso vender energía a la CFE.

Otra gran oportunidad vislumbrada por las personas entrevistadas con el objetivo de universalizar el acceso a servicios eléctricos es el **desarrollo de proyectos de energía renovables a nivel comunitario**. Los principales retos identificados para que se desarrollen dichos proyectos son los altos costos que implica la construcción de sistemas de generación de energías renovables y la falta de asimilación tecnológica por los miembros de las comunidades interesadas. Las principales recomendaciones emitidas para fomentar el desarrollo de estos proyectos es capacitar de manera técnica a miembros de las comunidades interesadas y fomentar la formación de cooperativas como modelos de negocio.

Acerca de los procesos e instrumentos participativos, las personas entrevistadas identificaron una serie de retos y recomendaciones con miras a que se desarrolle una participación de la ciudadanía cada vez más incluyente y representativa. El reto más mencionado y que cobra vital importancia es la necesidad de diseñar acercamientos desde un enfoque intercultural con las diferentes poblaciones con las que se trabaje, respetando sus formas de organización comunitaria preexistente. Igualmente, se percibe que puede ser complicado llevar a cabo procesos participativos en poblaciones donde existan grandes asimetrías de poder entre los diferentes miembros de las comunidades. En este mismo sentido, el que las poblaciones se encuentren tan dispersas en las regiones puede presentar un reto para la inclusión de las comunidades que estén más alejadas, por las dificultades que representa el llegar a estas poblaciones. En un sentido opuesto, la principal recomendación para generar procesos participativos significativos y efectivos fue encaminar estos procesos hacia la formación de ciudadanía con un enfoque que busque empoderar a los participantes a largo plazo y fomente la autonomía y autogestión de las comunidades. Asimismo, se recomendó **incorporar el enfoque de género en el diseño y operación de cualquier proceso participativo** y buscar espacios seguros para desarrollar una participación representativa de las mujeres.

De manera más específica, existe una serie de retos para que se implementen de manera correcta y legítima los instrumentos de participación que se relacionan con el desarrollo de energías renovables a partir de la



Reforma Energética (la Consulta Previa, Libre e Informada, la Evaluación de Impacto Social y los Beneficios Sociales Compartidos). En cuanto a la EvIS y la Consulta, se expresó que **siempre debe respetarse su carácter previo**, antes de la firma de contratos de cualquier proyecto. De la misma manera, se expresó la necesidad de que la Consulta y las EvIS no se utilicen como meros instrumentos de legitimación de los proyectos y que se incorpore a todas las personas que puedan verse afectadas por la llegada de dichos proyectos, además de utilizar un lenguaje que sea culturalmente adecuado. De manera más focalizada, se recomendó que la Consulta cuente con un enfoque intercultural y que el procedimiento se lleve a cabo a partir de las particularidades de organización y formas de toma de decisión específicas de cada comunidad. La principal recomendación en torno a la Consulta es que debe operarse con miras a buscar el consentimiento y que se debe de respetar el derecho de las comunidades a rechazar o modificar los proyectos. Una de las principales oportunidades para mejorar la manera en que se llevan a cabo estos procesos es **aprovechar las redes de articulación y asesoramiento que se logren entre organizaciones de la sociedad civil, académicos y las poblaciones locales**.

Sobre los Beneficios Sociales Compartidos, se percibe como principales retos el que exista una falta de definición jurídica, el que puedan otorgarse de una manera asistencialista y la complejidad que implica su manejo. Por el otro lado, se recomendó con el objetivo de mejorar dicho instrumento que siempre se incluya a las comunidades en la definición y manejo de los beneficios a obtener. Para mejorar su manejo, se recomendó la creación de **comités comunitarios que se encarguen de proponer proyectos conjuntos para el uso de los recursos** y que la operación de dicho comité cuente con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ante los demás miembros de la comunidad, además de que se busque su consentimiento a través de Asambleas Generales comunitarias. Igualmente, se recomendó que el manejo de los beneficios se realice con enfoque de género y se diseñen mecanismos efectivos para la participación de las mujeres en la definición y manejo de dichos beneficios.

Por último, se percibe que el fortalecimiento de capacidades de todos los sectores es un elemento central para que puedan llevarse a cabo procesos de desarrollo territorial y que la transición energética en el estado se realice de una manera más justa para todas las personas. De manera general, se recomienda que todos los sectores fortalezcan sus **capacidades de diálogo y enfoque intercultural** para mejorar la comunicación entre ellos y construir los territorios de una manera cada vez más inclusiva.

A manera de cierre, se puede concluir que la entidad cuenta con un gran potencial para transitar hacia un modelo de generación de energía más justo en el que todos los sectores se puedan ver beneficiados. Sin embargo, para que esto suceda se vuelve necesario continuar **fomentando la participación activa e inclusiva de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los territorios, a partir de un diálogo constante y continuo entre los diferentes sectores**. Este documento puede retomarse como insumo para iniciar el diálogo entre los diferentes sectores, e incitar la escucha de las diferentes perspectivas que se tienen al respecto.

## REFERENCIAS

- Almanza, H. (2013). *El Proyecto Turístico Barrancas del Cobre en Chihuahua y la violación de los derechos indígenas*. Ponencia presentada en el VIII Congreso de Investigadores INAH “El INAH en la Modernidad” Atlixco Puebla del 19 al 22 de noviembre del 2013. Disponible en: [http://www.academia.edu/5328846/El Proyecto Barrancas del Cobre en Chihuahua y la Violaci%C3%B3n a los Derechos Ind%C3%ADgenas](http://www.academia.edu/5328846/El_Proyecto_Barrancas_del_Cobre_en_Chihuahua_y_la_Violaci%C3%B3n_a_los_Derechos_Ind%C3%ADgenas)
- Association for Conflict Resolution. (1986). *Attachment C: Association for Conflict Resolution (ACR) Code of Ethics*
- Bazbaz, S. (2018). *Protocolo de Actuación sobre Beneficios Sociales Compartidos de Proyectos Energéticos*. México: Secretaría de Energía.
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. (2010). *Emisiones de gases de efecto invernadero en Sonora y Proyecciones de casos de referencia 1990-2025*. México: COCEF. [http://www.cocef.org/uploads/files/inventario\\_emisiones\\_gei\\_sonora\\_junio\\_2010.pdf](http://www.cocef.org/uploads/files/inventario_emisiones_gei_sonora_junio_2010.pdf)
- Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas de Chihuahua. (2018). *Página web oficial*. Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/coepi>
- Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas de Chihuahua. *Página web oficial*. Disponible en: <http://www.chihuahua.gob.mx/coepi>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2006). *Regiones indígenas de México*. México: CDI. Disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2016. *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016*. México: CONEVAL. [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- Consejo Nacional de Población. 2016. *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. México: CONAPO. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>
- García, K. (8 de julio del 2018). CFE destraba incentivos para detonar techos solares. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/CFE-destraba-incentivos-para-detonar-techos-solares-20180708-0109.html>
- Guerrero, M., Villalobos, D. y Quintana, C. (2016). *Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara*. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras\\_final.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/tarauhumaras_final.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Panorama de las religiones en México 2010*. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora\\_religion/religiones\\_2010.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_religion/religiones_2010.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Cuéntame: Información por entidad*. Disponible en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chih/territorio/clima.aspx?tema=me&e=08>
- Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley\\_DPIChih.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Chihuahua/Ley_DPIChih.pdf)
- Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de Chihuahua. (2011). Disponible en: [http://www.inahchihuahua.gob.mx/files/38\\_cf944abccfffe38310074a4ff407d49.pdf](http://www.inahchihuahua.gob.mx/files/38_cf944abccfffe38310074a4ff407d49.pdf)
- Ley de la Industria Eléctrica. (2014). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf)



Ley de Participación del Estado de Chihuahua. Disponible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>

Mayorga, P. (30 de abril del 2018). *Lucha por el agua enfrenta a ejidatarios con la familia Lebarón en Chihuahua*. Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/532189/lucha-por-el-agua-enfrenta-a-ejidatarios-con-la-familia-lebaron-en-chihuahua>

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Convenio Núm.. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/idh-municipal-en-mexico--nueva-metodologia.html>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014) Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología. PNUD. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indicadores-de-desarrollo-humano-y-genero-en-mexico--nueva-metod.html>

Secretaría de Desarrollo Rural. (2013). *Cartografía de Uso de Suelo y Vegetación del Estado de Chihuahua*. México: Secretaría de Desarrollo Rural. Disponible en: <http://chihuahua.gob.mx/atach2/sdr/uploads/informeFinalCartografia.pdf>

Secretaría de Energía. (2018). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2018-2032*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

Silva, D. (2017). *Diagnostico Chihuahua en Violencia y Paz* (Enciso, Froylán Ed.). México: Senado de la República.

Valdivia y Quintana (2017). *El derecho a la consulta previa en la implantación del Gasoducto El Encino-Topolobampo en la Región Tarahumara. Aprendiendo de la experiencia*. Disponible en: <http://kwira.org/wp-content/uploads/folletogasoducto.pdf>

**ANEXO I. LISTA DE PARTICIPANTES**

| <b>Nombre</b>  | <b>Organización / Institución / Comunidad</b>                                 | <b>Sector</b> |
|--|---|---------------|
| <b>Ricardo Beltrán</b>   | Centro de Investigación en Materiales Avanzados                               | Academia      |
| <b>Arturo Herrera</b>  | Escuela de Antropología e Historia del Norte de México                        | Academia      |
| <b>Juan Jaime Loera</b>  | Escuela de Antropología e Historia del Norte de México                        | Academia      |
| <b>Oscar Medrano</b>   | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua | Academia      |
| <b>José Francisco Armendáriz</b>   | Universidad Autónoma de Baja California                                       | Academia      |
| <b>Miguel Ángel Calderón</b>   | Universidad La Salle  | Academia      |
| <b>Marcelino Sánchez</b>   | Universidad Tecnológica de Chihuahua  | Academia      |
| <b>Cinco mujeres y siete hombres habitantes de San Luis de Majimachi</b> | San Luis de Majimachi   | Comunidad     |
| <b>Luis Salcido</b>  | Comisión Estatal de Derechos Humanos  | Gobierno      |
| <b>María Teresa Guerrero</b>   | Comisión Estatal de los Pueblos indígenas de Chihuahua                        | Gobierno      |
| <b>Jorge López Uranga</b>  | Dirección de Energía de la Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico    | Gobierno      |
| <b>Horacio Almanza</b>   | Instituto Nacional de Antropología e Historia                                 | Gobierno      |
| <b>Carlos Ordoñez</b>  | Programa Interinstitucional de Atención al Indígena                           | Gobierno      |
| <b>Liliana Reyes</b>   | Buenavista Renewables   | Privado       |
| <b>Emmanuel Domínguez</b>  | Solar Smart   | Privado       |
| <b>Daniel Arturo Leal</b>  | Consultor   | Privado       |
| <b>Cecilia Olague</b>  | Consultora  | Privado       |
| <b>Katya Puga</b>  | Consultora  | Privado       |
| <b>Silvia Castro</b>   | Consultora  | Privado       |
| <b>Daniel Gutiérrez</b>  | Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica                               | Privado       |
| <b>Ana Coll</b>  | Iluméxico   | Privado       |
| -----  | Revista Proceso   | Privado       |
| <b>Alejandro Escudero</b>  | Zuma Energía  | Privado       |



|  |  |                |
|--|--|----------------|
| <b>Fabrizio Brodziak</b>                           | Zuma Energía   | Privado        |
| <b>Cuatro mujeres y un hombre del Equipo local</b> | Brigadas Internacionales de Paz                                      | Sociedad civil |
| <b>Citlali Quintana</b>                            | Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas | Sociedad civil |
| <b>Diana Villalobos</b>                            | Consultoría Técnica Comunitaria, A.C.                                | Sociedad civil |
| <b>Mariel Ramírez</b>                              | Fundación Tarahumara   | Sociedad civil |
| <b>Javier Ávila</b>                                | Comisión de Solidaridad y Derechos Humanos, A.C.                     | Sociedad civil |
| <b>Francisca Jiménez</b>                           | Red por la Participación Ciudadana                                   | Sociedad civil |
| <b>Víctor Ojeda</b>                                | Siné, A.C.   | Sociedad civil |
| <b>Georgina Gaona</b>                              | Tarahumara Sustentable   | Sociedad civil |



## ANEXO II. GUÍA DE ENTREVISTAS

### Cuestionario de Diagnóstico Participativo para el proyecto Comunidades y Energías Renovables (CER)

#### ¿Quiénes somos?

Para la implementación del proyecto “Comunidades y energías renovables (CER)” se ha formado un consorcio entre el Centro de Colaboración Cívica, A.C. (CCC), Iniciativa Climática México (ICM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México.

- **El Centro de Colaboración Cívica, A.C. (CCC)** es una organización apartidista y sin fines de lucro, cuya misión es fomentar una sociedad justa y pacífica a partir del desarrollo de espacios y capacidades para el diálogo, la participación y la buena gobernanza, que, por la vía del diálogo plural, promuevan el fortalecimiento democrático, el desarrollo sustentable y el Estado de Derecho.
- **Iniciativa Climática México (ICM)**, es una organización de la sociedad civil, apartidista y sin fines de lucro, cuya misión es apoyar el desarrollo de políticas y la toma de decisiones en México para lograr la reducción de las emisiones que causan el cambio climático a través de actividades de investigación, asesoramiento técnico a tomadores de decisiones, campañas de concientización, así como promover la participación de actores sociales y privados, e inversiones filantrópicas puntuales.
- La **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México)**, es una institución académica dedicada a la formación de profesionales y académicos, destacada por el análisis de problemas relevantes de la región latinoamericana y su compromiso con la generación, enseñanza y difusión del conocimiento de las ciencias sociales.

#### ¿Qué buscamos en este proyecto?

El proyecto “Comunidades y energías renovables (CER)” está dirigido a identificar y promover las mejores prácticas para el desarrollo participativo e inclusivo de proyectos de energía renovable; contribuir a fortalecer el marco legal, institucional y de políticas públicas; fortalecer las capacidades en todos los sectores para reducir asimetrías; y desarrollar, implementar y acompañar un modelo replicable de mejores prácticas para la planeación participativa e inclusiva de proyectos de energía renovable en México.

En el marco de este proyecto, el Centro de Colaboración Cívica realizará un diagnóstico participativo en tres estados (Yucatán, Aguascalientes y Chihuahua) con base en la opinión y experiencia de representantes de diferentes sectores vinculados a la energía renovable, eólica y solar. Su objetivo es identificar las principales percepciones de actores clave representantes de los siguientes sectores: gobierno, organizaciones de la sociedad civil, privado, 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.

Para ello, estamos realizando una serie de entrevistas con actores clave que por su participación directa en proyectos de ER y/o *expertise* en el sector puedan compartir sus experiencias, reflexiones, análisis y recomendaciones sobre el desarrollo participativo e inclusivo de proyectos de energía renovable en cada estado. Los resultados servirán de insumo para elaborar e implementar un modelo replicable con el objetivo de contribuir a un desarrollo participativo e inclusivo de los proyectos de ER.

### 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.

### 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 |

### Contexto y desarrollo territorial

1. ¿Cuál es su experiencia o relación con el tema de desarrollo de proyectos de energía renovable/procesos de consulta/procesos participativos-comunitarios?
2. ¿De qué manera se ha vivido el desarrollo de energías renovables (solar y eólica) en su entidad?
3. ¿De qué manera imagina el desarrollo territorial de su región? ¿valor espacio?
4. ¿Por qué considera usted importante que los actores locales y comunidades participen en la planeación y en la toma de decisión del desarrollo de su territorio?
5. En lo general, pensando en el desarrollo territorial: ¿Tiene alguna propuesta para mejorar la participación de los actores locales y comunidades participen en la planeación y en la toma de decisiones del desarrollo de su territorio?
6. En particular en relación a los proyectos que se instalan en su territorio ¿De qué manera los actores locales podrían participar en el diseño y planeación de los proyectos de energía renovable u otros que llegan a su territorio?

### Planeación social del sistema energético

7. ¿Cuáles crees que son los principales retos para lograr una participación de la ciudadanía en el diseño del sector energético a nivel local, regional y nacional?
8. ¿Qué elementos son necesarios para atender las necesidades energéticas actuales sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones?

### Conflictividad e impactos sociales

9. ¿Cuáles son sus principales preocupaciones en torno al desarrollo de proyectos de ER? (grupos vulnerables, impactos, conflictividad, etc.)
10. ¿De qué manera considera que estas preocupaciones pueden ser atendidas de forma constructiva?

### Mecanismos de participación

11. ¿De qué manera consideras que deberían participar las comunidades en el desarrollo de proyectos en su territorio?
12. ¿Conoce prácticas, herramientas, metodologías inclusivas/participativas que deberían tomarse en cuenta en las distintas etapas de un proyecto en una comunidad?

### Política Pública

13. ¿Cuáles cree usted que son los principales retos y oportunidades en materia de política pública y en el marco legislativo para asegurar la participación de la ciudadanía en desarrollo de proyectos de energía?
14. ¿Qué incentivos se necesitan para transitar hacia un sector energético más participativo y sustentable?
15. ¿Cuál es su percepción sobre el funcionamiento de la **Evaluación de Impacto Social**?
  - a. ¿Cuáles son los principales retos para la elaboración de una EvIS?
  - b. ¿Conoce algún caso donde se haya implementado una EvIS conforme a buenas prácticas? ¿Cuáles fueron sus particularidades?
  - c. ¿Tiene alguna recomendación para mejorar la implementación de las EvIS, a nivel operativo o de regulación?
16. ¿Cuál es su percepción sobre el funcionamiento del derecho a la **consulta**?
  - a. ¿Cuáles son los principales retos para la implementación de una consulta?
  - b. ¿Conoce algún caso de consulta que se haya llevado a cabo conforme a una buena práctica? ¿Cuáles fueron sus particularidades?
  - c. ¿Tiene alguna recomendación para mejorar los procesos de consulta, esta puede ser a nivel operativo o de regulación?
  - d. ¿Qué personas o grupos de la población deberían de ser consultadas?
17. ¿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 energía renovable?

### Beneficios sociales compartidos

18. ¿Cómo debería participar la comunidad en la definición y distribución de los beneficios de proyectos que se instalan en su territorio?
19. ¿Conoce alguna buena práctica de relación y asociación entre empresas y comunidades? ¿Cómo se ha llevado a cabo?

### Fortalecimiento de capacidades



20. Considerando lo que ya nos ha compartido, ¿cuáles 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:

#### Actores

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

#### Cierre

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?



**Documento elaborado en el marco del proyecto Comunidades y Energía Renovable (CER) implementado 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:**

Pablo Yáñez González

Danaé Peña Vilchis

Rafael Enrique Fonseca Chávez

**Coordinación:**

Rosario Espinosa Martínez

Paulina Cerdán Corona