



Megaproyectos y sustentabilidad en México: definición, legislación y consecuencias

Megaprojetos e sustentabilidade no México: definição, legislação e consequências

Megaprojects and sustainability in Mexico: definition, legislation and consequences

Raul Anthony Olmedo Neri^{a1}

^a  raulanthony@ yahoo.com.mx  0000-0001-5318-0170

¹ Universidad Nacional Autónoma de México, México

Recibido: 23-03-2020 • Aceptado: 08-07-2021 • Publicado: 16-08-2021

Resumen

La irrupción de los megaproyectos en México hace necesario reflexionar sobre su definición, el marco normativo que se ha creado para su operación y los efectos que han desencadenado con el factor social que se encuentra en las zonas geográficas objeto de lucro. En este sentido, el presente trabajo ahonda en este campo de análisis utilizando el método analítico-sintético para definir estos novedosos procesos de depredación sobre la naturaleza y analizar la interacción entre el Estado, la Industria Privada y la Sociedad Civil que genera resultados provisionales para reducir la constante tensión, mediante herramientas como la Evaluación de Impacto Social (EVIS), la cual aún posee debilidades que son analizadas críticamente a partir de los efectos que ha tenido en la ruralidad mexicana. Finalmente se evidencia la articulación que se ha dado entre los megaproyectos y el discurso de la sustentabilidad, lo que ha derivado en conflictos socioambientales entre quienes detentan el capital y quienes ostentan una resistencia simbólica, histórica y cultural ante estos nuevos intentos de acumulación capitalista.

Palabras clave : megaproyectos; EVIS; sustentabilidad, ruralidad; depredación

Resumo

O surgimento de megaprojetos no México faz com que seja necessário refletir sobre sua definição, a estrutura regulatória criada para sua operação e os efeitos desencadeados pelo fator social encontrado nas áreas geográficas que são o objetivo do lucro. Nesse sentido, o presente trabalho investiga esse campo de análise usando o método analítico-sintético para definir esses novos processos de predação da natureza e analisar a interação entre o Estado, a Indústria Privada e a Sociedade Civil que gera resultados provisórios para reduzir a tensão constante, por meio de ferramentas como a Avaliação de Impacto Social (EVIS), que ainda apresenta fragilidades analisadas criticamente com base nos efeitos que teve nas áreas rurais mexicanas. Por fim, é evidente a articulação entre megaprojetos e o discurso da sustentabilidade, que levou a conflitos socioambientais entre os que detêm capital e os que detêm resistência simbólica, histórica e cultural a essas novas tentativas de acumulação capitalista.

Palavras-chave : megaprojetos; EVIS; sustentabilidade, ruralidade; depredação

Abstract

The irruption of megaprojects in Mexico makes it necessary to reflect on their definition, the regulatory framework that has been created for their operation, and the effects that have been triggered by the social factor found in the geographic areas that are the target of profit. In this sense, the present work delves into this field of analysis using the analytical-synthetic method to define these novel processes of predation on nature and analyze the interaction between the State, the Private Industry and Civil Society that generates provisional results to reduce the constant tension, through tools such as the Social Impact Assessment (EVIS), which still has weaknesses that are critically analyzed based on the effects it has had on Mexican rural areas. Finally, the articulation that has occurred between megaprojects and the sustainability discourse is evidenced, which has led to socio-environmental conflicts between those who hold capital and those who hold symbolic, historical and cultural resistance to these new attempts at capitalist accumulation.

Keywords : megaprojects; SIA; sustainability; rurality; depredation

Introducción

Existe todo un complejo entramado discursivo y práctico en torno al desarrollo de megaproyectos en América Latina en general, y en México en particular. Esto ha derivado en una prolífica literatura y estudios de caso sobre los efectos positivos y negativos que se generan alrededor de estas iniciativas en los albores de la crisis socioambiental que enfrenta la sociedad del siglo XXI.

En este sentido, la mayoría de los análisis se han enfocado en los conflictos socioambientales que emanan de un discurso reivindicativo contra estas iniciativas, por lo que se ha desarrollado una rivalidad y tensión entre los que promueven el discurso del desarrollo y promoción de los megaproyectos y quienes fomentan su mundo de vida como espacio de reivindicación y resistencia social ante el embate del capitalismo en estas nuevas palancas de acumulación. De hecho, estos análisis explican y teorizan la parte reactiva del proceso que se desencadena por la interacción previa de dos elementos: la Iniciativa Privada (IP) y el Estado. Así, la necesidad de analizar la parte activa y antecedente de la ejecución de un megaproyecto, permite entender y comprender los procesos concomitantes que condicionan la parte reactiva y consecuente de la Sociedad Civil (SC).

Por ello, el análisis que se presenta tiene como finalidad identificar el proceso que surge cuando un megaproyecto se pretende establecer y los efectos en los sujetos identificados que se involucran de manera particular, a saber: la Industria Privada como inversor de estas iniciativas, el Estado mexicano como promotor de estrategias para reducir el impacto en el ambiente y transitar a procesos y relaciones con mayor sustentabilidad, y la Sociedad Civil como actor y reactor ante los efectos derivados de la implantación, desarrollo y desmantelamiento de los megaproyectos cerca de sus localidades. Todo lo anterior permite hacer diferenciaciones entre los tipos de megaproyectos, sus obligaciones y formas de interacción con la Sociedad Civil, así como el origen discursivo que los promueve.

Lo anterior implica de facto un proceso de creación de conocimiento a partir de procesos sociales, económicos y políticos alrededor de los megaproyectos, por lo que es necesario identificarlos, definirlos conceptualmente y concatenar sus efectos en el mundo de la vida de las poblaciones potencialmente afectadas por la materialización de dichas inversiones en espacio geográficos potencialmente mercantilizables.

De esta manera el presente trabajo reflexivo sienta sus bases argumentativas en el método analítico-sintético debido a su lógica operativa que funciona como una unidad dialéctica donde “el análisis se produce mediante la síntesis de las propiedades y características de cada parte del todo, mientras que la síntesis se realiza sobre la base de los resultados del análisis” (Rodríguez Jiménez y Pérez Jacinto 2017, 186), por lo tanto, descomponer el conflicto inherente entre el capital que promueve los megaproyectos y los movimientos socioambientales permite identificar las formas de interacción y sus efectos en la realidad práctica concreta.

Megaproyectos coercitivos o de negociación

Hasta el momento, se ha desarrollado un amplio análisis respecto a los megaproyectos y la organización social de movimientos sociales que negocian con la Industria Privada o en su caso, detienen la construcción de dichas propuestas progresistas a través de amparos dentro de un marco normativo (Domínguez 2015) o por la acción colectiva derivada de organización social local, regional o nacional en contra de estas iniciativas (Lorena Navarro 2013; Quintana 2014; Mejía Carrasco 2017).

No obstante, tanto los estudios de caso desde una perspectiva sociológica (teoría de movimientos sociales, Economía Ecológica, conflictos socioambientales, entre otros) como los análisis y evaluaciones realizadas desde la ciencia política “no exploran de manera sistemática las relaciones entre la movilización social y los procesos de políticas públicas” (Domínguez 2015, 28), las cuales se desarrollan alrededor de la implementación de los megaproyectos. De allí surge la necesidad identificar dichas interacciones para dar paso a la (re)interpretación de los fenómenos derivados de relaciones inoperantes o débiles dentro del marco normativo y la realidad social.

En este sentido, los intentos por definir un megaproyecto han derivado en conceptos que pueden dar cuenta de cómo iniciativas de este tipo han sido aceptadas por la gente y cómo otras han sido un fracaso. Para entender esta situación se debe entender qué implica teórica y conflictivamente un megaproyecto, Así:

(...) un ‘megaproyecto’ adquiere materialidad conceptual no a partir de su tamaño o inversión, sino desde la definición en su objetivo, el impacto y el conflicto potencial que puede generar en el ámbito social, político, económico y ambiental entre el Estado, la Sociedad y la industria Privada (Olmedo Neri 2019a, 150).

Por lo tanto, un megaproyecto es en sí un detonador de conflicto entre quienes lo promueven y quienes ven en su implementación un conjunto de consecuencias dentro de su mundo de vida. El Estado participa de manera reguladora mediante la construcción y legalización de cuerpos normativos que den formalización administrativa, sin embargo, en muchos de esas legislaciones, los efectos sociales potenciales no son previstos como de primero orden, lo cual genera que la sociedad civil tome acción cuando el megaproyecto se encuentra en proceso de materialización.

De esta manera, los tres elementos interaccionan de manera constante y bajo facultades específicas que les son innatas; los conflictos socioambientales han permitido que con el paso del tiempo la legislación se modifique para contemplar estos aspectos, lo que ha generado herramientas o requisitos que los promotores de los megaproyectos deben realizar para poder obtener los permisos correspondientes.

Ejemplo de esto es el requerimiento de una Evaluación de Impacto Social (EVIS), la cual es un estudio que debe ser presentado ante megaproyectos de energía eólica y solar para conseguir el permiso por parte del Estado Mexicano. De esta manera,

(...) la EVIS responde a un proceso de diálogo entre lo social, lo económico y lo ambiental; se vuelve un requisito solicitado por la Secretaría de Energía (SENER), la cual se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y con la Ley de Hidrocarburos (2014) y la Ley de la Industria Eléctrica (2014) (Olmedo Neri 2018, 18).

De esta manera se puede observar que existe una relación dialógica-dialéctica a partir del desarrollo conflicto que le es innato al megaproyecto; es dialéctica por el proceso complementario constante y en permanente interacción que se dan entre las tres partes, y es dialógico porque en ella se caracteriza un flujo constante de información, percepciones y acciones simbólicas que modifican el comportamiento de los factores involucrados.

La EVIS, por tanto, es resultado del proceso de regulación estatal del gobierno mexicano a nivel federal para reducir el conflicto entre el capital y la sociedad. Con este requisito se obliga a la Industria Privada a negociar con los habitantes de localidades potencialmente afectadas, con la finalidad de generar programas de gestión social que permitan que el megaproyecto en cuestión pueda convertirse en un polo de desarrollo económico en la zona donde se instala, incluyendo de diversas maneras a la Población Económicamente Activa (PEA) en sus distintas fases de operación, así como proyectos sociales que permitan que dichas localidades obtengan beneficios derivados de la rentabilidad económica del proyecto (becas, obras de infraestructura, donaciones, entre otras).

Aunque progresista, la EVIS aún presenta debilidades de orden protocolario y de revisión a nivel administrativo. No obstante, se ha convertido en un mecanismo que permite tomar la voz de la población potencialmente afectada para saber sus necesidades y cómo puede el proyecto coadyuvar en el desarrollo local. A pesar de ello, este requisito administrativo no es de carácter totalitario en términos legislativos, por lo que existen megaproyectos que no están obligados a presentar este tipo de evaluaciones, lo cual permite que se sigan reproduciendo prácticas que desplazan y someten a las poblaciones a una migración forzada.

La anterior diferenciación da paso a separar entre aquellos megaproyectos que negocian de manera obligada y quienes pueden prescindir de esta acción, por lo que resulta necesario identificarlos a partir de esta condición. Una propuesta viable al respecto ha sido la propuesta conceptual que define aquellas iniciativas que no requieran realizar la EVIS como megaproyectos coercitivos, mientras que aquellos que sí la requieran son denominados megaproyectos de negociación.

Esta diferenciación, está sujeta los cambios legislativos en un futuro próximo, por lo que su utilidad se enmarca en los cambios sustantivos de los cuerpos normativos debido de la acción social. Siguiendo la propuesta de clasificación, los megaproyectos coercitivos son aquellos que:

(...) no tienen obligación administrativa con el Estado mexicano para llevar a cabo un proceso de interacción con los sujetos sociales potencialmente afectados, lo cual les permite aplicar mecanismos de coerción (intimidación, generación de contextos adversos, violencia, soborno de autoridades, entre otras) para desplazar el factor social y con ello dar pauta al desarrollo del megaproyecto (Olmedo Neri 2019a, 153-4).

Aquí se encuentran todos los megaproyectos mineros, los cuales se han caracterizado en México por ser detonadores de conflictos socioambientales con las poblaciones que son desplazadas por el interés del Capital sobre el territorio y los recursos que yacen en el subsuelo. Dicho conflicto emana de falta de regulaciones en la forma de interacción con las localidades desplazadas, así como los propios fines en que el Estado les permite participar en procesos de exploración y explotación minera (Cárdenas 2013). Esto ha propiciado que los movimientos sociales alcancen una escala regional y nacional en torno a los agravios cometidos por las mineras en estados como Zacatecas (Uribe Sierra 2017), Jalisco, Colima (Martínez Barragán 2016) y Puebla (Bastidas Orrego et al. 2018), entre otros.

Por otro lado, aquellos megaproyectos de negociación serán aquellos que generan “un proceso de interacción-negociación con los sujetos potencialmente afectados, con la finalidad de identificar puntos de acción en los que el sector privado pueda incidir y potenciar el desarrollo de las localidades” (Olmedo Neri 2019a, 154). En este rubro se pueden incluir los megaproyectos que buscan la producción de energía mediante fuentes renovables como la eólica y la fotovoltaica; éstos últimos son los que han generado modificaciones en el mundo rural y las prácticas económicas y culturales que allí se producen y reproducen (Olmedo Neri 2019b).

Estas dos propuestas conceptuales pretenden dar atención a los resultados derivados de la interacción conflictiva ente el Capital y la sociedad, por lo que dicha interacción puede ser asimilada como un proceso de comunicación que desemboca en lo político y social en torno a sus tres elementos constitutivos: la Inversión Privada (emisor), el Estado y su normatividad (el canal y código respectivamente) y la Sociedad Civil (receptor), los cuales mediante un contexto dado generan toda una interacción multidimensional que repercute en las partes de distinta manera.

En la siguiente figura se puede observar una propuesta del modelo de interacción entre los diferentes elementos.

Figura 1

[Imagen no disponible]

Modelo de interacción alrededor de un megaproyecto Elaboración propia. Depositado en Zenodo. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5209078>

Con este modelo se puede observar que existe un conflicto de intereses a priori entre quienes promueven los megaproyectos y quienes se ven potencialmente afectados. Es su interacción constante lo que obliga al Estado que regule los procesos que mantienen dicha tensión. De allí que la evaluación, modificación y mejora de los cuerpos normativos se lleve a cabo como consecuencia de esta relación contingente y conflictiva en el mundo de la vida.

Este modelo pretende exponer la complejidad de un fenómeno que en los últimos años ha tenido un impacto en las economías de México y América Latina, por lo que su visualización como proceso complejo permitirá evidenciar las lógicas conflictivas y de regulación que se encuentran en estas formas de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).

Así, el Estado mexicano genera cuerpos normativos con la finalidad de dar paso a una distribución equitativa tanto de los beneficios como de las consecuencias y responsabilidades de dichos proyectos. Esta regulación se da a partir de la dinámica emisor-receptor en conjunto, con la cual llegan a conformar mediante un proceso consensuado para el desarrollo de este tipo de propuestas de desarrollo social, técnico, económico, político y de infraestructura. En este sentido y derivado de este constante proceso

de tensión, la implementación de la EVIS se enmarca en un resultado derivado de reformas y la creación de leyes que le dan cabida, por lo que no se debe entender la EVIS como un producto aislado, sino derivado de un conjunto de modificaciones específicas en el ámbito legislativo.

La vinculación normativa del Estado mexicano para los megaproyectos

Es a partir de 2014, en que se estipulan las condiciones normativas para la aprobación de proyectos de gran envergadura en el sector energético, y donde se establece la necesidad de realizar una Evaluación de Impacto Social (EVIS) como forma de mediación e intervención social en las comunidades potencialmente afectadas. Hasta antes de estas reformas previstas en la Ley de la Industria Eléctrica (2014), la Ley de Hidrocarburos (2014) y más recientemente el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético (2018), los proyectos no poseían una obligatoriedad de intervención social, por lo que se implementaron acciones como el miedo, la coerción y el conflicto (Mejía Carrasco 2017; Romero Bartolo 2017); en algunos casos se hizo presente la ejecución de la subpolítica (Beck 1998) como recurso ilegítimo para dividir las comunidades y acaparar territorio.

La EVIS se instala como variable dentro de la aprobación para el desarrollo de los megaproyectos, siendo estos autorizados por la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), las cuales solicitan requerimientos a los proyectos con base en la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley de Hidrocarburos y las disposiciones administrativas para la presentación de las Evaluaciones de Impacto Social, por lo tanto dicha evaluación se vuelve transversal en términos de leyes e intersectorial por su relevancia en el proceso administrativo de diferentes Secretarías del gobierno federal mexicano.

De esta manera, la Evaluación de Impacto Social (EVIS) forma parte de los primeros canales de intervención comunitaria y fomento de la participación social entre las localidades cercanas a las potenciales ubicaciones de los proyectos. Con este tipo de evaluaciones, la Iniciativa Privada tiene la obligación de presentar e intervenir de manera específica (de acuerdo con lo establecido por las distintas instituciones gubernamentales que tienen facultades en el tema) en la vida social de los habitantes de las potenciales localidades afectadas.

Si ampliamos los conceptos de megaproyectos coercitivos y de negociación al ámbito legislativo, se podrá observar que la diferenciación conceptual a partir de la EVIS permite reforzar y esclarecer la diferenciación sobre el tipo de proyecto a partir de las entidades que lo solicitan y los recursos a explotar que requieren dicho requisito administrativo.

Ante esto, la siguiente tabla se hace una ampliación en términos de facultades y especificaciones legislativas para que un megaproyecto sea considerado como coercitivo o de negociación.

Tabla 1

[Imagen no disponible]

Variables de diferenciación legislativa entre megaproyectos coercitivos y de negociación Minerales[1] Hidrocarburos[2] y Energías Limpias[3] Elaboración propia. Depositado en Zenodo. DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.5209089>

Como se puede observar, ambas clasificaciones descansan en los mismos principios, sin embargo, es el factor social quien las diferencia de manera radical y profunda, debido a que, mientras los megaproyectos coercitivos no están obligados a la interacción social pueden desencadenar diferentes

mecanismos de coerción, coacción, miedo y en su caso desintegración del tejido social con la finalidad de imponer el megaproyecto, destruyendo el desarrollo social y limitando el crecimiento económico en la zona, los megaproyectos de negociación permiten la posibilidad de interacción y confluencia de intereses, aunque no por ello elimina la posibilidad de conflicto entre las partes involucradas.

Ámbitos afectados por los megaproyectos

Una vez delimitado el ámbito legislativo y conceptual que suponen los megaproyectos, es menester reconocer la complejidad inmanente a este tipo de iniciativas que se dan en el seno de la vida social, toda vez que el conflicto innato que se le confiere tiene razón de ser por la alteración de la relación sociedad-naturaleza que prevalece en un espacio geográfico. En este sentido, en la siguiente figura se puede visualizar la influencia que generan los megaproyectos sobre la parte social, económica y ambiental en diferentes niveles y de diversas maneras.

Figura 2

[Imagen no disponible]

Esferas de impacto de un megaproyecto Elaboración propia. Depositado en Zenodo. DOI
<https://doi.org/10.5281/zenodo.5209097>

En esta dinámica, el megaproyecto actúa a nivel local-regional en la zona geográfica y por tanto, en las personas que habitan cerca de donde se pretende ejecutar el mismo. Esta relación es espacio-temporal no sólo por el lugar, sino por el tiempo que estará allí; en este sentido, el conflicto no es fáctico, sino diacrónico, esto es, a lo largo de un periodo establecido y delimitado por los marcos normativos como la Ley Agraria (Procuraduría Agraria 2017). En este sentido, la percepción de estas iniciativas como nuevos procesos de colonización desde centro (Occidente) a la periferia (países en vías de desarrollo) se sustentan a partir de que “la colonización de nuevos territorios como procesos de incorporación o subsunción de lo natural es una condición inherente de la acumulación capitalista” (Pineda 2018, 126).

Por otro lado, el megaproyecto influye a nivel político y económico en toda la Nación, toda vez que se convierte en parte de las acciones que el gobierno realiza a través del Estado para dar cumplimiento con sus compromisos internacionales en materia de cambio climático y sustentabilidad en busca de una transición energética hacia una de menor impacto ambiental. Ambos casos derivan en una crítica al discurso desde la Economía Ambiental y una práctica desde los movimientos sociales que resisten el embate del capitalismo.

Así, desde esta perspectiva se puede entender por megaproyecto como un proyecto de gran envergadura económica (Iniciativa privada extranjera) y política (con el fomento del Estado) que tiene una base técnica y de infraestructura para explorar, desarrollar y explotar áreas geográficas de acuerdo con sus potencialidades espaciales, temporales o de contenido (recursos naturales) en donde el factor social juega un rol conflicto/negociación. De esta manera, la fundamentación de la sustentabilidad en los megaproyectos es eminentemente económico y no propiamente ambiental, por lo que la práctica sustentable no es más que la revalorización mercantil de los recursos dentro de espacios geográficos para su aprovechamiento mercantil y capitalista en el siglo XXI.

Por tanto, estos desarrollos no son más que una novedosa forma para la acumulación capitalista mediante la explotación exacerbada de los recursos naturales, lo cual adquiere una condición histórica particular que encarna la depredación del capital sobre los ciclos naturales (Olmedo Neri 2014).

Megaproyectos como palancas de acumulación en la modernidad

La modernidad vista como un gran relato desarrolló en su momento grandes cambios sustantivos en la vida cotidiana (Lefebvre 1972), dando como resultado nuevas ‘grandes tragedias’ dentro de la vida social de los individuos modernos, las cuales fueron desarrolladas y dirigidas por el consumismo exacerbado, el discurso de progreso y en suma, por la consolidación del capitalismo en su fase de liberación de mercado y capital a nivel internacional.

En este sentido, la depredación del ambiente y sus recursos naturales para la producción en serie de diferentes mercancías y actividades se insertó en el mundo de la vida bajo el ‘mito del progreso’ (Berman 2011; Hinkelammert y Mora 2013), sin embargo, en los últimos años el costo de producción y mantenimiento de esos modos de explotación socioambiental ha incrementado, por lo que el capitalismo ha tenido que repensar su dinámica: por un lado, debe mantener el proceso de consumo infinito de mercancías con recursos finitos o ‘renovables’, los cuales si no son administrados de manera eficaz y eficiente entonces se volverán finitos, y por el otro lado, debe insertar y dinamizar la palanca de acumulación dentro de esos nuevos procesos.

Ante esto, el discurso y práctica de la sustentabilidad no queda ajeno a esta doble búsqueda, ya que en este proceso el capital se vuelca en procesos tales como el neoextractivismo, el cual es definido como:

(...) oleadas repetidas de inversión extranjera en el sector minero, hidroeléctrico e hidrocarburífero, la expansión de plantaciones de monocultivos agrícolas y agroforestales, y la construcción de nuevos puertos, carreteras e hidrovías, para canalizar los productos primarios hacia los mercados de exportación (Latta y Gómez 2014, 51).

Y el caso de las energías renovables no es la excepción, porque se debe asegurar el mantenimiento de estilos de vida basados en la electricidad y combustibles fósiles de sociedades con índices altos de tecnificación en su vida cotidiana y movilización mecanizada que de seguir así se perderá la viabilidad de dicha producción y en general del recurso. Es por ello, que los megaproyectos de negociación en energías renovables para generar electricidad son una consecuencia lógica del desarrollo depredador histórico del modelo capitalista en tanto sistema económico dominante y como resultado de este proceso de reflexión y supervivencia sistémica.

De la misma manera, se alude a los proyectos de energía renovables a gran escala dentro de los megaproyectos en general, y como megaproyectos de negociación en particular, ya que las dimensiones que se requieren para su viabilidad económica (en primera y muchas veces única opción) implica la reconversión de áreas potenciales para dar paso a la instalación de infraestructura específica que se desarrolla en el sector energético y que adquiere un proceso dinámico de ciclos de producción en economías desarrolladas (compra de infraestructura y contratación de especialistas provenientes de otros países) antes del proceso de explotación de recursos naturales renovables (específicamente eólicos y solares) y de la implementación de fuerza de trabajo local y/o nacional[4].

El desarrollo de los megaproyectos tiene dos bases específicas que los dinamizan y fomentan en los países subdesarrollados; por un lado, se tiene la base económica del sistema capitalista actual que distorsiona la relación naturaleza-hombre a partir del discurso de la sostenibilidad en primera instancia y luego de sustentabilidad (Torres Carral 2012, Olmedo Neri 2014); y por otro lado, las implicaciones de concentrar altas tasas de población consecuentes a una demanda de servicios como luz, internet y

estilos domésticos de primer mundo, que hacen de la transición energética un objetivo estratégico o acción de desarrollo nacional, que ha sido plasmado tanto en el Plan Nacional de Desarrollo México 2013-2018 como en la promulgación de la Ley de Transición Energética (2015) durante la administración de Enrique Peña Nieto (SEGOB 2012), y más recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 de la administración actual de Andrés Manuel López Obrador (Presidencia de la República 2019).

De esta manera, los megaproyectos de energía renovables se han vuelto en un problema que difícilmente puede ser removido por los Estados-Nación de manera total y arbitraria debido a que no cumplirían con los acuerdos nacionales e internacionales a los que se han suscrito de manera voluntaria o coercitiva para contribuir a la crisis socioambiental que el propio capitalismo ha originado. El caso de los megaproyectos mineros, éstos se han vuelto necesarios no sólo como base de mercados tecnológicos globales (computadores, tablets, celulares, por ejemplo), sino como formas de atracción de inversión extranjera que da paso a beneficios sociales escasos y rendimientos económicos que rara vez se quedan en el país donde se explotan los recursos naturales nacionales.

Y es que, de acuerdo con estimaciones y estudios en temas de energía solar y eólica, México tiene un potencial que no se puede desaprovechar tanto por su proceso de transición energética que se propuso en la Ley de Transición Eléctrica (2015), como por el modelo de desarrollo que premia la Inversión Extranjera Directa (IED) ya que esta tecnología proviene de países con larga trayectoria en el sector energético renovable como el caso de España, Estados Unidos y Alemania, por ejemplo.

Lo anterior se vuelve un circuito de producción-explotación ya que mientras se importa la tecnología (y el proceso de producción dinamiza economías occidentales), la explotación se da en estos países en vías de desarrollo, donde los efectos se quedan, y las ganancias se van. Esto, de acuerdo con Bauman (2010; 2017), se realiza de manera desmedida y estratégicamente ya que las consecuencias de esta depredación se territorializan, mientras el capital no deja de fluir a escala internacional, desplazándose a otros lugares igualmente potenciales.

En las siguientes imágenes se puede observar el potencial que posee México en materia energética renovable.

Figura 3

[Imagen no disponible]

Irradiación Global Horizontal Limón Portillo (2017)

Figura 4

[Imagen no disponible]

Industria eólica en México, 2016 Forbes 2016

Como se observa, la capacidad de México en tanto Nación con potencial energético de la nueva dinámica del sistema internacional (técnico-económico) ha hecho que la Inversión Extranjera Directa llegué con propuestas de desarrollo de proyectos de esta índole. El conflicto sociopolítico se desarrolla cuando existe un marco normativo débil y en su caso, relaciones asimétricas de poder que influyen en la viabilidad social de los megaproyectos, ya que la visión del ámbito social sigue siendo considerada a lo sumo, como un factor externo y controlable.

Por otro lado, la relación entre el discurso de la sustentabilidad y los megaproyectos en general establecen sinergias justificativas y promotoras de su desarrollo, ya que "... se justifican desde una lógica económica de costo-beneficio, restándose importancia al impacto concreto que tendrán en la

población directamente afectada” (Lobato Serrano 2015, 75); lo anterior adquiere importancia en países que además de su condición económica, social y ambiental, tienen un Estado que establece relaciones asimétricas de poder con fines individuales y bajo la dinámica de un beneficio singular sobre el beneficio plural, en donde el factor social y su organización de resistencia pasaría a ser observadas “como variables exógenas o simplemente son obviadas” (Domínguez 2015, 22).

A esto, hay que destacar el papel discursivo de la potencialidad energética del país a escala mundial, que como afirma Rodríguez Olive (2018), “las energías renovables han cobrado gran relevancia y se han convertido en la opción más viable para impulsar el desarrollo y crecimiento de manera sustentable y económica”. Este cambio discursivo tiene como base la inserción del capital en nuevas formas de explotación que deviene de una consecuencia lógica del progreso, aunque al ser precisada se podrá observar que ese desarrollo tiene un origen urbano más que rural; es más un argumento modernizador desde la ciudad que una narrativa de resistencia proveniente del campo... En suma, se trata también de una forma más de dominación y sometimiento desde la urbe hacia la otredad rural.

Por lo anterior, es necesario la participación social a través del Estado con la finalidad de establecer nuevas formas de integración entre el capital, el ambiente, el desarrollo social y crecimiento económico.

La ciudad y el campo; un viejo paradigma con nuevas realidades

La relación campo-ciudad se puede entender como una forma de interacción geográfica y de interdependencia de recursos/servicios. No obstante,

(...) el campo y la ciudad son dos categorías antitéticas y forman una pareja cuya relación es cambiante a lo largo de la historia, por lo que en su entreveramiento no crean sólo un campo de interacción, sino que los dos polos contrapuestos no eliminan sus antagonismos, aunque éstos cambian de forma y énfasis puesto. (Torres Carral 2006, 107)

Así, tanto la ciudad como el campo encuentran en su relación un proceso de desarrollo interno y externo. Sin embargo, existe una relación dominante sobre la ruralidad, la cual ha sufrido cambios sustantivos en su dinámica social que ha llegado a considerar el concepto de desagrarización, “... no tanto por la desaparición de la actividad agropecuaria, como se argumenta a menudo, sino por el impresionante crecimiento de los ingresos no agrícolas en los hogares rurales” (Carton de Grammont 2009, 15).

El caso de los megaproyectos de negociación en energías renovables, no obstante, implican la reflexión sobre este proceso de desagrarización, ya que aunque es vigente por la dinámica que se lleva a cabo en la ruralidad, adquiere una implicación en la producción agropecuaria, donde la ejecución de estas iniciativas requiere del cambio en el uso de suelo en terrenos con larga trayectoria agropecuaria, por lo que el concepto de desagrarización debe incluir la dinámica por la cual las tierras están cambiando de finalidad productiva y por tanto, de actividad económica, lo que implica una disminución en la superficie cultivable, y por ende, en la disminución de la actividad agrícola, silvícola y pecuaria a nivel nacional.

Este tema acarrea implicaciones no solo directas, es decir, en el propio terreno y por ende en los dueños que deciden establecer una relación de arrendamiento, sino que desencadena una especulación en la región sobre el precio de la tierra, sus dueños y los procesos para rentarla (Olmedo Neri, 2019b). Esto último ha tenido un incremento en las zonas rurales donde se pretende realizar un megaproyecto de negociación en energías renovables, debido a que la rentabilidad de la producción agropecuaria se ve limitada cada vez más hacia los grandes productores que cuentan con sistemas extensivos de

producción, alta tecnificación de los procesos productivos, capital para la inversión, así como orientaciones comerciales a la exportación, lo cual hace más viable la renta de terrenos que su propia producción.

En este sentido, el valor de la tierra se modifica de manera simbólica y real, ya que “el precio que se paga por adquirir/usar este recurso no está basado en su valor sino en su renta” (Elkisch Martínez 2018, 1982). Esta modificación trastoca las relaciones de producción y con ello la dinámica rural que se desarrollaba hasta la última década del siglo pasado. Es por ello que, este tipo de proyectos forman parte de un proceso de desestabilización socioeconómica en la ruralidad y de especulación agraria en torno a la tierra de los sujetos rurales que poseen este recurso, ya que “la revalorización (capitalista) de la tierra agrocultivable, de la que se desprende, entre otros, un intenso proceso de acaparamiento global se inscribe en el marco de un proceso integral de complejización de la lógica de valorización capitalista de la naturaleza” (Elkisch Martínez 2018, 194).

Esa lógica capitalista de revalorización se nutre de la necesidad de una sociedad de consumo, que habita en su mayoría en las ciudades y por su necesidad de mantener un estilo de vida incompatible con los recursos naturales y su capacidad de regeneración. Así, esta dinámica se construye como una forma nueva de dominación entre la ciudad que impone sus necesidades ante la ruralidad y cuya influencia desencadena cambios estructurales y de percepción entre la gente de las localidades que se ven potencialmente afectadas al igual que aquellos ‘beneficiarios’, que pueden ser sujetos con derechos privados sobre la tierra o en su caso grupos colectivos como ejidos o comuneros, que arriendan sus tierras para dichos megaproyectos hasta por 20 años con posibilidad de volver arrendar si las partes involucradas así lo acuerdan.

El problema, así, se desarrolla cuando el beneficio de dichos proyectos (en términos económicos directos) se concentra en los dueños de la tierra, así como cuando proyectos de este tipo generan impactos reales y de percepción a diferentes niveles y en diversos grupos sociales, por lo que las EVIS intentan mitigar esos impactos a través de la participación social y la inversión de las empresas que fomentan este tipo de megaproyectos. No obstante, estos son en primer plano acciones que visibilizan las relaciones asimétricas de poder dentro de la ruralidad y con ello el conflicto de intereses generado por la Modernidad.

Esto acarrea en sí problemas de cohesión social interna y en su caso, el conflicto que merma las relaciones sociales de los sujetos que viven en la ruralidad, donde:

La civilización de la crisis ha engendrado la economía de guerra permanente y, por lo tanto, la guerra permanente y aunque ésta parezca invisible es el recurso principal en el proceso de civilización que, por su propia dinámica, lo conduce a su abolición al socavar las bases de su desarrollo aplicando la mentalidad de la era global. (Torres Carral 2006, 17).

La guerra ha llegado nuevamente a la ruralidad; ha sido desde fuera y con la intención de modificar el torno y la dinámica que se realiza allí en beneficio del cumplimiento de los diferentes objetivos que se han planteado... así es como la resistencia social se ha incrementado para defender no sólo un territorio, sino una forma de vida alterna.

Por lo tanto, las Evaluaciones de Impacto Social (EVIS) se constituyen como el resultado de la integración en un segundo nivel del factor social dentro de la política pública en el sector energético. Aún es necesario que la Sociedad Civil participe como agente de cambio en la conformación de dichas políticas públicas; con ello, su participación será en el primer plano y en consecuencia la negociación se asimilará

en términos de aceptación por ambas partes desde el principio. Esto es una modificación urgente para que la sociedad organizada cambie su papel pasivo-reactivo a uno activo-activo, bajo la idea que el Estado “no es un intermediario neutral sino que es un mediador que busca imponer y reproducir la forma social capitalista guiada por la acumulación de capital” (Romero Bartolo 2017, 208).

Aunque las Evaluaciones de Impacto Social representan un primer acercamiento, lo cierto es que la legislación actual aún tiene debilidades estructurales que dan a la iniciativa Privada ventajas administrativas. Lo anterior como consecuencia de la visión, aún predominante, de considerar el factor social como algo externo y sin potenciales consecuencias; así, las debilidades identificadas tanto a nivel analítico como empírico en la ruralidad mexicana en los procesos consecuentes[5] a la Evaluación de Impacto Social se enlistan a continuación:

1. Falta de Montos base para el arrendamiento de predios. Actualmente, no existen montos establecidos por el Estado que den certeza al sujeto dueño de las tierras para negociar con la Iniciativa Privada. En muchos casos, la negociación es arbitraria y con la premisa (conocida por ambos sujetos de manera extraoficial) de menores costos y mayores beneficios para la empresa. Falta de sanciones administrativas. La actual legislación no establece sanciones para el caso de empresas que no cumplan con los programas de inversión social propuestas en la Evaluación de Impacto Social que presentan ante la Secretaría de Energía (SENER). Se premia la parte sobre la región. Cuando existen proyectos cercanos y con ellos localidades que se identifican como potencialmente afectadas en ambos casos, no existe un modelo o proceso para integrar los proyectos de inversión social con la finalidad de hacerlos más eficaces y eficientes (en recursos y tiempo), por lo que se deja a consideración de las empresas, que en ocasiones no coordinan trabajos con la ‘competencia’ que poseen y la falta de compromiso ante la realidad social y ambiental de la zona en donde pueden converger para potenciar los beneficios económicos, sociales y ambientales. Falta de seguimiento y corroboración por parte de SENER. La actual Secretaría que se encarga de evaluar las EVIS no tiene la capacidad para corroborar en campo y la evaluación social los reportes de seguimiento que las empresas entregan de manera periódica sobre sus avances en el ámbito social, es decir, la ejecución de sus diferentes proyectos en las localidades identificadas, lo cual puede derivar en evidencias apócrifas o repetitivas para no generar conflictos administrativos con el Estado mexicano. Falta de mecanismos de evaluación social. Los habitantes de las localidades actualmente son receptores de los programas sociales que se desarrollan en conjunto con la empresa, sin embargo, no existen mecanismos de evaluación de dichos programas por parte de la gente, lo que los convierte en agentes receptores. Esto es importante debido a que algunos de los programas y apoyos que realiza la Iniciativa Privada en las localidades están enfocados en materia de mejoramiento de infraestructura carretera (con beneficio social, pero también para el desarrollo del respectivo megaproyecto), donación de paneles solares, lo cual puede ser interpretado como la suplantación de los deberes que el Estado debe realizar y garantizar.

Estas debilidades deben ser analizadas por las tres partes integrantes de los megaproyectos; aunque existe un desfase en el cual “los mecanismos de consulta y participación democrática en este sector simplemente se encuentran atrasados en comparación con las transformaciones democráticas registradas en otras áreas de la vida social y política del país” (Domínguez 2011, 49), lo cierto es que las Evaluaciones de Impacto Social son un referente que debe estar en constante revisión y mejoramiento con la finalidad de establecer lineamientos que puedan ser benéficos para las tres partes.

Conclusiones

El análisis alrededor de los megaproyectos es un camino fértil para las Ciencias Sociales, no obstante, el campo de acción e importancia que estas iniciativas de gran envergadura están generando en países de América Latina, como el caso de México, vuelve apremiante que sean abordados desde una perspectiva crítica y constructiva para el desarrollo de políticas públicas que sean acordes a las condiciones de la realidad latinoamericana en su papel a escala global.

Hasta el momento, los megaproyectos han sido estudiados desde la Sociología, la teoría política y de conflicto (Domínguez 2015); y en otros casos se ha hecho a partir de la relación con el Estado y los sujetos involucrados, sin embargo, en dichos estudios se ha realizado un análisis parcial, lo que ha dejado la interacción que reside antes, durante y después del desarrollo de un megaproyecto (sea coercitivo o de negociación).

A partir de lo anterior, el presente trabajo se ha enfocado en el análisis general de la problemática que enfrentan tanto los megaproyectos como los movimientos sociales que pueden organizarse por parte de la población potencialmente afectada. A través de la relación de interdependencia en el proceso que se desencadena al proponer un proyecto de esta naturaleza y del modelo de interacción se definieron los papeles y roles que juegan la Iniciativa Privada, el Estado y la Sociedad Civil.

Del modelo propuesto se identificaron dos categorías a partir de las cuales existen megaproyectos que se encuentran en la dinámica económica global y políticamente nacional y cuya base de acción no contempla (de manera normativa, ni estratégica) la interacción social con las localidades y sus habitantes, por lo que se han reforzados los conceptos de megaproyectos coercitivos y de negociación a partir de su vinculación legislativa y su concatenación con discursos de desarrollo como el de la sustentabilidad.

Los megaproyectos coercitivos y sus métodos de presión y represión están ligados a los vacíos legales vigentes de la normatividad mexicana en términos de operación, mientras que los megaproyectos de negociación tienen la obligatoriedad normativa de realizar un proceso de interacción social con las localidades y sus respectivos habitantes, lo cual ha abierto un proceso de intercambio de opiniones, propuestas y proyectos de inversión social que la Iniciativa Privada debe llevar a cabo por disposiciones oficiales.

Si bien, esta obligatoriedad no ha surgido desde el capital privado, se convierte en un paso para llegar a mecanismos incluyentes en los que la Sociedad Civil puede participar. Sin embargo, es necesario que las organizaciones sociales participen en la creación de dichas políticas y no sólo actúen de manera reactiva ante los cambios provocados por el capital o por el estilo de vida de consumo a nivel global.

Así, los megaproyectos, sean coercitivos o de negociación, responden a la lógica capitalista porque pretenden mantener estilos de vida de las sociedades de consumo a través de nuevos modelos de explotación de recursos naturales y reproducir la acumulación de capital en dichos procesos. Estos estilos de vida modernos provienen en su mayoría de las ciudades, por lo que los megaproyectos se desarrollan en muchas ocasiones en zonas rurales, lo cual implica conflictos socioambientales que hacen evidente la interdependencia entre la ruralidad y la urbanidad.

Ante estas dinámicas, en las zonas rurales se llevan a cabo cambios que influyen en las actividades económicas, una de ellas es el arrendamiento de tierras que resulta atractiva para un productor que debe luchar constantemente por obtener un rendimiento que pueda darle seguridad económica ante un precio que fluctúa a partir del libre mercado y la producción mundial. A esto se debe agregar que el monto de arrendamiento es constante y libre de las fluctuaciones de ese mercado interno, por lo que su propuesta trastoca las dinámicas rurales y las características de la ruralidad.

Finalmente, aunque las Evaluaciones de Impacto Social (EVIS) presentan debilidades estructurales y administrativas, lo cierto es que son un primer paso para plantear mecanismos de acción, seguimiento y evaluación de los programas que la Iniciativa Privada debe realizar para mitigar los impactos sociales, económicos, ambientales y culturales en los sujetos de las localidades potencialmente afectadas. Es en este tipo de herramientas donde la Sociedad Civil organizada debe centrar también sus esfuerzos para modificar su papel y las formas en que estas iniciativas modernas de acumulación pueden realmente convertirse en una alternativa para mitigar la crisis socioambiental y no para incrementar el nivel de depredación del capital sobre la naturaleza.