

MAPEO Y DETERMINACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS Y NORMATIVIDAD PARA EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS PARA PROYECTOS DE ENERGÍAS DEL OCÉANO

Proyecto SENER-BID

INFORME FINAL

Manual de procedimientos y propuestas de ajustes legales y normativos

Mayo, 2016

Academia Mexicana de Derecho Ambiental, A.C.

Rolando Cañas Moreno y Ana Ortiz Monasterio Quintana (coordinadores)

Contenido

Abreviaturas y acrónimos más utilizados.....	3
1. Introducción	4
2. Sobre los anexos de esta consultoría	5
3. Sobre el manual de procedimientos para el desarrollo de proyectos	8
4. Propuestas y comentarios finales	11

Abreviaturas y acrónimos más utilizados

CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LIE	Ley de la Industria Eléctrica
LTE	Ley de Transición Energética
NOM	Norma Oficial Mexicana
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
SENER	Secretaría de Energía

1. Introducción

Según los antecedentes de los términos de referencia de esta consultoría, el aprovechamiento de las energías del océano en México se lleva a cabo dentro de un marco de desarrollo tecnológico a nivel mundial en varios niveles dentro de la cadena de valor de desarrollo de tecnología para el uso del recurso marino. Diversos países desarrollados han alcanzado un nivel tal en este sentido que una parte considerable de su producción energética (para consumo interno y para exportación) es obtenida a partir de la energía del océano. El Gobierno de México en la actualidad concentra gran parte de sus esfuerzos en el desarrollo tecnológico e innovación en temas de energía a través de proyectos realizados en colaboración con la academia, centros de investigación, el sector público y el privado.

En razón de ello, se considera importante contar en esta etapa temprana de desarrollo e instrumentación, con una directriz en materia legal que permita establecer las bases normativas para la asignación de permisos solicitados por las instancias de gobierno para los estudios y colocación de nuevas tecnologías en la línea de costa y mar adentro, que incluya las normas jurídicas (*lato sensu*) para la elaboración de convenios y el desarrollo de proyectos de generación de energía.

El objetivo general planteado para este trabajo consistió en elaborar un manual de procedimientos que cubra todo el espectro legal en México aplicable a la generación, implementación, construcción y colocación de tecnología para el aprovechamiento de las energías del océano, a través de proyectos que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por los organismos reguladores.

Para lograr este objetivo, se previeron las siguientes actividades:

1. Monitoreo y evaluación en materia de normativa internacional en energías del océano (Anexo A).
2. Investigación sobre el marco legal energético en México (Anexo B).
3. Análisis legal comparativo entre las mejores prácticas internacionales y el panorama nacional para el aprovechamiento de energías del océano (Anexo C).
4. Propuestas de ajustes de instrumentos legales y normativos para la implementación y desarrollo de proyectos de energías renovables del mar (forman parte del contenido de este informe).

En concordancia con lo anterior, junto con este informe final se presenta un proyecto de Manual de Procedimientos (Anexo D) que acompaña a la serie de propuestas relativas a las adecuaciones a legislación y normatividad que, en nuestra opinión y considerando las mejores prácticas internacionales, serían deseables para el mejor aprovechamiento de las distintas formas de energía oceánica en proyectos de investigación y desarrollo en nuestro país.

2. Sobre los anexos de este informe

Tras la etapa inicial de este trabajo, se presentaron los resultados del monitoreo y evaluación en materia de normativa internacional en energías del océano (Anexo A), los cuales incluyeron un análisis jurídico internacional general dirigido a identificar las bases para el aprovechamiento de las energías del océano. En las secciones de derecho internacional relevante se incluyó la Convención Internacional sobre el Derecho del Mar; diversos tratados de los que México es parte en materia de derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas); la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incluidos su Protocolo firmado en Kioto y el reciente Acuerdo de París; el Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como Regulaciones Europeas, aplicables en varios de los países estudiados. En cuanto a las experiencias de otros países se utilizaron como casos internacionales de estudio: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Australia, Chile y República de Corea, considerando cuestiones ambientales, de desarrollo de proyectos e información asociada sobre patentes y propiedad intelectual.

En lo concerniente a los instrumentos jurídicos extranjeros en materia ambiental se enfocaron esfuerzos para realizar un análisis del marco legal en la materia, aplicado a acciones que deriven en la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovable y específicamente del océano, bajo la óptica que no siempre las naciones que han tenido desarrollos más importantes en este tipo de generación de energía, son las que por el sistema jurídico que poseen, y la tradición jurídica de la que son parte, pueden servir como modelos para obtener sugerencias que eventualmente deban incorporarse al orden jurídico mexicano.

A manera de conclusiones preliminares sobre la primera etapa, se destacó la necesidad de enfatizar la importancia de mantener una visión realista en el desarrollo de las energías oceánicas en México que, como en el resto del mundo, llevará tiempo.

A este respecto opinamos, con base en el análisis del derecho internacional vigente y en las experiencias analizadas, que el precio de intentar apresurarnos como país puede ser muy alto. Los impactos ambientales y sociales negativos de las grandes plantas de *La Rance* en Francia y del Lago Sihwa en Corea, pueden parecer irrelevantes para los desarrolladores de proyectos, pero definitivamente no deben serlo para el Estado que, tanto conforme a la Constitución como a los tratados internacionales, está obligado a velar por la conservación de la biodiversidad y los derechos humanos, ambos aspectos relacionados estrechamente con el bienestar presente y futuro de la población mexicana y, por ende, con la paz social y las perspectivas de desarrollo de la Nación.

Enfatizamos que, en los países más avanzados y con mejores perspectivas, tomar en serio los aspectos ambientales y sociales no se considera un obstáculo, sino indispensable para la viabilidad y parte fundamental en el desarrollo adecuado de los proyectos. A pesar de que en México, a diferencia de otros países, incluidos entre los casos internacionales de estudio, el órgano gubernamental que está a cargo de los temas energéticos no es el encargado de los temas ambientales, todo indica, desde la perspectiva de eficiencia regulatoria, que debemos tender a lograr un marco institucional unificado para la atención de estos asuntos. Por otro lado, destacamos que la experiencia del *Parque de Ondas da Aguçadoura*, con el fracaso financiero que implicó y la percepción negativa que generó para los proyectos de energías marinas en general, es una muestra de los efectos potenciales de la precipitación en el desarrollo de proyectos comerciales con tecnologías que aún no están maduras.

Finalmente, debe considerarse que el desarrollo de las energías oceánicas aún está en ciernes debido a barreras tecnológicas, de mercado y financieras. Aunque un manual de procedimientos puede tener un papel relevante en este contexto, es de la mayor relevancia que su aplicación se enfoque en definir las necesidades específicas tanto de los sectores involucrados como del regulador para crear espacios facilitadores e integrales desde el punto de vista de la eficacia

normativa. Serán fuente de lecciones útiles en el corto y mediano plazos, muy probablemente, países que no presentan actualmente un importante desarrollo de las energías oceánicas aunque sí de otras provenientes de fuentes renovables, como Chile y Portugal. En ambos casos, la carencia de combustibles fósiles y la necesidad de incrementar la seguridad energética, dan un carácter necesario a sus compromisos expresos de avanzar decididamente en este sentido. Además las similitudes culturales, socio-económicas y, por supuesto, jurídico-administrativas hacen posible que los aprendizajes tengan mayores posibilidades de implementación directa para diagnosticar y, en su caso, solucionar obstáculos regulatorios y de otros tipos.

Respecto a las siguientes dos etapas de este estudio, se realizaron paralelamente por su estrecha relación y en los informes se presentaron los resultados de la investigación sobre el marco legal energético en México y del análisis comparativo entre las mejores prácticas internacionales y el panorama nacional para el aprovechamiento de energías del océano.

El marco legal energético en México (Anexo B) incluyó inicialmente tanto los fundamentos constitucionales que hacen posible el desarrollo de proyectos, como las disposiciones de la misma Constitución que precisan la forma en que se deben desarrollar los proyectos. En cuanto al derecho internacional relevante, se retomaron brevemente los tratados en materia de derechos humanos; los ambientales que implican derechos humanos y los que desarrollan el derecho internacional del mar. La legislación nacional se organizó en leyes, reglamentos y normas federales sobre aprovechamiento del mar; leyes, reglamentos y normas federales sobre generación y distribución de energía; algunas consideraciones adicionales sobre la Reforma Energética, y otras normas relevantes.

En el análisis de las mejores prácticas internacionales (Anexo C), se mostraron algunas lecciones aprendidas de Europa y de los casos expuestos en el primero, así como dos documentos sobre buenas prácticas preparados, uno para las empresas que utilizan fondos de la Corporación Financiera Internacional y otro para las de la Industria de Petróleo y Gas. Se concluyó con comentarios sobre las mejores prácticas internacionales y su relación con el marco jurídico nacional y se acompañó de seis anexos, dos de los cuales presentaron a mayor profundidad dos esfuerzos importantes de mejores prácticas: SOWFIA y el MeyGen.

Entre los comentarios sobre las mejores prácticas internacionales y su relación con el marco jurídico nacional, se advirtió que la legislación mexicana se ha visto fortalecida en los últimos años precisamente en el sentido de esas mejores prácticas. Desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, hasta la propia Reforma Energética que hace hincapié en la sustentabilidad, establece por primera vez la obligación explícita de evaluar los impactos sociales de los proyectos en nuestro país y señala obligaciones específicas para promover y facilitar su desarrollo atendiendo barreras regulatorias, financieras y de mercado, el terreno está jurídicamente preparado para la construcción y fortalecimiento de buenas prácticas de generación de electricidad mediante fuentes de energía de océano.

Lo anterior, por supuesto, no parece que implique que el camino será fácil o breve. Podemos observar en las conclusiones del Proyecto SOWFIA, que gobiernos con una tradición de gestión burocrática menos complicada que la nuestra, aún siguen haciendo esfuerzos por simplificar y mejorar los trámites asociados al desarrollo de proyectos. Lo importante, sin embargo, es que México tiene los fundamentos jurídicos para que los servidores públicos comprometidos de los sectores de energía, marina, medio ambiente y desarrollo, vayan contribuyendo en el proceso de lograr una industria productiva, social y ambientalmente responsable para el aprovechamiento de la energía marina.

En este sentido, se observó como positivo el anuncio de que la primer etapa de la Ventanilla Única de Energías Renovables (VUER) estará lista en junio de 2016 y la estimación de que reducirá tiempos de gestión hasta en un 35%. También es favorable el hecho de que haya sido integrada información relevante para evaluar el impacto social de los proyectos, aportada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la SEMARNAT y la Secretaría de Desarrollo Social, al sistema de información geográfica del Inventario Nacional de Energías Renovables.

Hay una amplia serie de aprendizajes que se pueden derivar tanto de las mejores prácticas internacionales documentadas en este trabajo, como de las lecciones difíciles que ya se han hecho patentes en otros países que nos aventajan en este ámbito. Uno que resaltamos en esos últimos comentarios fue la importancia de la transparencia y publicidad de la información: punto en el que nuestra regulación nacional no es fuerte. Por una parte, aunque existe una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ésta implica realizar una gestión para acceder a la información que no necesariamente resulta exitosa en la práctica. Por otro lado, las reglas establecidas para hacer pública la referente a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental tampoco facilitan del todo que la población mexicana en general y, mucho menos, las comunidades locales que pueden verse afectadas e incluso favorecidas por los proyectos, tengan acceso adecuado a ella. Esto genera un ambiente de desconfianza que las mejores prácticas internacionales procuran evitar a toda costa, y es aún más grave en un contexto tan politizado como el mexicano.

Se reiteró que, en los países más avanzados y con mejores perspectivas, tomar en serio los aspectos sociales y ambientales asociados a los proyectos se considera indispensable para su viabilidad y parte fundamental de su desarrollo adecuado, asimismo sería importante que los trámites relacionados con la evaluación social y ambiental de los proyectos se integren en un mismo trámite como ha ocurrido en otros países con mejores prácticas. A pesar de que en nuestro país, a diferencia de algunos otros que se caracterizan por sus buenas prácticas, el órgano gubernamental a cargo de la energía no es el encargado de los temas ambientales y de desarrollo sustentable, la consideración de estos elementos en la Reforma Energética abre oportunidades de impulsarlos también como temas sustantivos. En la promoción, que resalta en diversas ocasiones en las mejores prácticas y lecciones internacionales, de más proyectos de menor escala e, inclusive, de proyectos comunitarios, se reflejará en parte qué tanto esos elementos se irán integrando a las perspectivas del sector energético mexicano.

La existencia de documentos sobre mejores prácticas basados en la experiencia de industrias menos bien vistas que la de las energías renovables y, en particular, las del océano, puede facilitar la integración de la evaluación de impacto social, de la consulta pública y de otros mecanismos vinculados con los derechos humanos e indígenas a los proyectos, lo cual aún no queda suficientemente claro en la regulación cómo llevar a cabo. Una posibilidad sería elaborar e ir adaptando normas de cumplimiento voluntario a las que pudieran adherirse las empresas.

Otro punto que es importante enfatizar, con base en las experiencias y buenas prácticas internacionales, es que intentar apresurarnos como país puede ser costoso: se ha estimado con datos del Consejo Mundial de Energía que tan solo el potencial de la energía eléctrica proveniente de las olas pudiera, mediante el avance tecnológico apropiado, equiparar la generación de energía por fuentes hidroeléctricas. Las limitaciones que se contemplan tienen que ver con el momento actual en el avance de las tecnologías y la posibilidad de aprovechar, en su momento, este tipo de generación energética en términos económicamente competitivos.

3. Sobre el Manual de Procedimientos para el Desarrollo de Proyectos de Energías del Océano

Como resultado central de este trabajo de consultoría se presenta un manual (Anexo D) elaborado con base en el marco legal relacionado con el aprovechamiento de energías del océano, que incluye tanto las bases constitucionales relacionadas y los instrumentos internacionales vinculantes de los que México es parte y considerados de mayor relevancia (incluidos los tratados en materia de derechos humanos, los centrados directamente en temas ambientales y los de derecho internacional del mar), así como las leyes, reglamentos y normas federales sobre ocupación y aprovechamiento del mar, y sobre generación y distribución de energía.

Es importante tomar en cuenta que este Manual de Procedimientos se desarrolló en un contexto en el cual, para lograr la meta nacional de participación de energías limpias en la generación eléctrica (que implica un incremento gradual de 25% para 2018, a 35% en 2024), la Ley de Transición Energética obliga a la SENER a simplificar el procedimiento para obtener permisos y autorizaciones y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le encomienda la regulación y promoción de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos, entre las que se incluye el océano.

Este Manual ha sido enriquecido con la retroalimentación de los servidores públicos cuyas atribuciones se relacionan con los trámites y contratos vinculados al desarrollo de iniciativas de generación de energía oceánica, de particular ayuda fueron la entrevista y asesorías puntuales de Enrique Guzmán Lara, Director de permisos de generación eléctrica de la Comisión Reguladora de Energía. Por otra parte, el Taller realizado en las instalaciones de la Secretaría de Energía, el jueves 28 de abril del año en curso, fue un evento importante para obtener retroalimentación de diversos actores clave, derivada de ejercicios de reflexión colectiva.

El objetivo planteado para el Taller antes referido fue: socializar el proyecto y obtener retroalimentación de los participantes para lograr mayor precisión y utilidad de este documento. Se definieron dos productos esperados:

- Comentarios y propuestas dirigidas a lograr un manual de procedimientos preciso y útil para el desarrollo de proyectos basados en energías del océano.
- Preocupaciones principales de los participantes sobre la situación regulatoria actual.

Para lograr lo anterior, se propuso el siguiente programa de trabajo:

10.00 - 10.15	Registro y café	
10.15 - 10.30	Introducción al taller y presentaciones de participantes	
10.30 – 11.00	Presentación del Manual y explicación de la dinámica de trabajo (Nota: Se incluye el material utilizado como archivo PDF en esta entrega final, Anexo E)	Comenzar el trabajo en grupos con objetivos claros y con una idea general de las características del proyecto de manual de procedimientos
11.00 - 11.30	Trabajo en grupos	Revisar los trámites a cargo del grupo y hacer observaciones para lograr mayor precisión y claridad
11.30 - 11.45	Receso/café	
11.45 – 12:30	Trabajo en grupos	1) Terminar la revisión y observaciones sobre trámites 2) Desarrollar los productos esperados
12.30 - 12.50	Presentación de resultados del trabajo en grupos	
12.50 – 13.00	Cierre del taller	

A continuación se exponen los principales resultados del Taller:

Grupo de trabajo I

- Trámite: Impacto social

- Guía y formato que publicará SENER, pendiente.
- ¿Se debe realizar consulta a los pueblos indígenas?
- Es importante la difusión de información sobre los impactos positivos de los proyectos a comunidades locales.

- Trámite: Impacto ambiental

- ¿Qué se debe incluir en las MIA para proyectos de energías del océano?
- Conformación de un índice, para saber con qué cumplir en las MIA.
- La MIA debe considerar los procesos que afectan la dinámica marina, no sólo lo más evidente como las afectaciones a la flora y la fauna.

- Sobre los dos trámites anteriores: Hasta ahora los trámites de impacto ambiental y social son dos, pero en prácticas internacionales se observa que es uno sólo ([sugerencia de mejora regulatoria](#)).

- Trámites: ZOFEMAT, muy largos: concesión, 200 días/permiso de construcción de obras, 150 días ([sugerencia de mejora regulatoria](#)).

- Trámite: Permiso de vertimiento

- Los procesos de gradiente térmico salino ¿son considerados vertimientos?
- Las diferencias en temperatura y salinidad también deben ser reportadas.

- Comentarios generales sobre el proyecto de manual de procedimientos:

- ¿Creación de una ventanilla única de trámites? Ventajas: optimización de tiempos ([sugerencia de mejora regulatoria](#)).
- ¿Qué trámites no son aplicables para proyectos de menor escala, de investigación y prototipos? Deberá definirse la escala de los proyectos.
- Se debe tomar en cuenta que se podrían decretar zonas de los mares como patrimonio nacional submarino – una propuesta que hace algunos años se hizo y que podría en algún momento llegar a ser otro criterio a considerar para el desarrollo de proyectos.

Grupo de trabajo II

- Comentarios generales sobre el proyecto de manual:

- Incluir las vigencias de los trámites, sobre todo porque el tiempo máximo de respuesta de otros pudiera exceder las de los realizados anteriormente.
- Señalar en qué trámites se prevé monitoreo y penalizaciones en caso de incumplimientos.
- Para la tabla inicial:
 - Especificar las capacidades de generación para las que no se requiere realizar los trámites y cerciorarnos de en qué casos no son necesarios para proyectos de investigación.
 - Aclarar en todo lo posible esta tabla. Definir ocupación de aguas marinas y cualquier concepto que pudiera dar lugar a interpretaciones erróneas.
 - Lograr mayor claridad en cuanto a las situaciones en que no aplican los trámites.
 - ¿Usar la estructura del cuestionario inicial?
 - No sólo en el lecho marino, mencionar los dispositivos que flotan “instalaciones en cualquier espacio marino, incluida la superficie”.
 - ¿Relevancia de vertimientos en tierra (delta)? vertimientos en mar.
- Pasar el glosario al principio del Manual.
- En qué trámites se prevén monitoreo y penalizaciones en caso de incumplimientos.
- Unir impacto ambiental y social ([sugerencia de mejora regulatoria](#)).

- Trámite: SCT - Autorización de señales marítimas

- Respecto a la información que otorgan las capitanías de puerto para dar autorizaciones de señalamientos, que sea clara y suficiente ([sugerencia de mejora regulatoria](#)).
- Presencia de las administraciones portuarias integrales (API) ha generado problemas para el desarrollo de proyectos ¿Cuál es el papel de una API? ¿Convenios?

- Trámite: CRE

- Si hay ligas a guías para llenado de formatos, señalarlo.
- ¿Pago de derechos después de 200 MW?

- Trámite: CENACE

- En el contrato de interconexión revisar las escalas.

- Insertar un diagrama de flujo de todos los procedimientos.

Respecto a estos resultados, es importante aclarar las razones por las cuales algunos de ellos no se ven reflejados en el Manual que acompaña al presente informe:

Por una parte, “el monitoreo y penalizaciones en caso de incumplimientos” no son motivo de un manual de procedimientos, ya que este documento está dirigido a señalar cómo es el proceso de gestión de los actos administrativos que constituyen requisitos para desarrollar los proyectos de generación de energía a partir del océano. Incluir este tipo de sugerencias en el Manual le restaría la concisión y brevedad que lo hacen un herramienta práctica en este sentido, como se mencionó en el grupo de trabajo I del taller de retroalimentación, y abre la expectativa de que se incluya una serie de informaciones adicionales que no corresponden en un documento de esta naturaleza.

Por otro lado, una de las inquietudes manifestadas en el taller fue el que se señalen ligas a guías para el llenado de formatos de la CRE. Aunque efectivamente existe una guía para los trámites de generación de energía eléctrica, esta fue elaborada antes de la reforma energética y sus contenidos en gran medida no son adecuados al régimen en vigor.

Finalmente, se incluyó un sencillo diagrama para visualizar todos los procedimientos involucrados, con el orden sugerido en la tabla resumen, en respuesta a una de las sugerencias del Taller. Sin embargo, la acotación de intentar su desarrollo más detallado con PMBOK no fue atendible ya que no contamos con acceso al *software*, ni se ha dado aún experiencia práctica que haga posible que esto pueda realizarse adecuadamente. Se sugiere que, más adelante, éste se integre como un anexo al Manual, tras ser elaborado con base en la experiencia que se derive de la gestión de proyectos de energías del océano.

La organización de la información sobre los distintos procedimientos en el Manual incluye: el nombre del trámite, la autoridad ante la que se debe realizar, sus requisitos, el resultado del procedimiento o tipo de respuesta que se espera de la gestión y un diagrama del proceso que integra los distintos pasos que deben seguir, tanto el promovente como la autoridad responsable, y los tiempos máximos que implican conforme a lo previsto en ley. Como se indica en el propio Manual será fundamental mantenerlo actualizado, enriquecerlo y afinarlo con base en la experiencia que surja de su aplicación. Se presenta, así, como una base para impulsar la etapa temprana de instrumentación antes referida que, junto con los ajustes normativos y de aplicación que forman parte de nuestras recomendaciones, será de crucial importancia para el desarrollo de proyectos basados en energías del océano en nuestro país.

4. Propuestas y comentarios finales

Las prácticas internacionales que fueron estudiadas en el marco de este trabajo de consultoría incluyen aprendizajes importantes sobre experiencias positivas tanto de la Unión Europea en su conjunto, como de varios de sus países miembros: Dinamarca, España, Países Bajos, Portugal, Francia, Reino Unido y Suecia, así como de Australia, Chile y la República de Corea. También se consideran como referente la Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional y el documento de IPIECA denominado “Los Pueblos Indígenas y la Industria de Petróleo y Gas: contexto, cuestiones relevantes y mejores prácticas emergentes”.

La legislación mexicana se ha visto fortalecida en los últimos años precisamente en el sentido de las mejores prácticas internacionales. Desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, hasta la propia Reforma Energética con sus múltiples referencias a la sustentabilidad, la nueva obligación de evaluar los impactos sociales de los proyectos en nuestro país y las obligaciones específicas para promover y facilitar el desarrollo de proyectos atendiendo barreras regulatorias, financieras y de mercado, el terreno está preparado, desde la óptica jurídica, para la construcción y fortalecimiento de buenas prácticas de generación de electricidad mediante fuentes de energía de océano.

Se retomaron sugerencias y comentarios vertidos en el Taller, como la importancia de una ventanilla única de trámites, principalmente por su potencial para optimizar los tiempos de gestión. En ambos grupos de trabajo durante el Taller se señaló, además, que aunque hasta ahora los trámites de evaluación de impacto ambiental y social son dos, en prácticas internacionales se observa que es uno solo y sería conveniente unir ambos procedimientos.

Sobre la evaluación de impacto social se insistió en que es fundamental contar con la guía y formatos que están pendientes de ser publicados por la SENER, para lo cual existen varios aspectos de mejores prácticas internacionales que pueden nutrir este proceso y servir de guía en su ausencia¹. Por otra parte, los participantes señalaron que es importante la comunicación dirigida a comunidades locales, incluso de los impactos positivos de los proyectos que se pretende desarrollar y, por supuesto, su involucramiento en los proyectos.

Sobre la autorización de señales marítimas ante la SCT y la información que otorgan las capitánías de puerto para dar autorizaciones de señalamientos, se enfatizó la necesidad de que sea clara y suficiente. Lograr lo anterior requerirá de un trabajo de coordinación intersectorial que podría contribuir a lograr otros avances en la participación de la SCT en el proyecto de ventanilla única.

Respecto a la Evaluación de Impacto Ambiental por parte de la SEMARNAT, se mostró inquietud entre los participantes en el taller en cuanto a ¿qué se debe incluir en las manifestaciones para proyectos de energías del océano?, y se sugirió que se conforme un índice para saber con qué cumplir de acuerdo con los impactos que estos proyectos pudieran generar, no sólo en la flora y fauna sino en el sistema y dinámica marina en general. Consideramos que sería aún más conveniente elaborar una guía para la elaboración de manifestaciones de impacto ambiental vinculadas a proyectos de generación de energía mediante el aprovechamiento del recurso oceánico (como existe para diversos tipos de proyectos) tomando en cuenta, por ejemplo, la experiencia española sobre determinación de riesgos e impactos, de tal manera que sea posible abordar los aspectos de contenido que también señalaron los participantes e, incluso, contribuir al proceso de integración a la ventanilla única y a la eventual unificación de este procedimiento con el de evaluación de impacto social.

¹ Como se señala en el propio Manual de procedimientos, dos alternativas sugeridas para cumplir de manera cabal con el requisito de evaluación de impacto social y las previsiones constitucionales en materia de derechos humanos son:

a) Utilizar como referentes documentos de mejores prácticas internacionales tales como la Norma de Desempeño 1 de la Corporación Financiera Internacional sobre la evaluación y gestión de los riesgos e impactos ambientales y sociales (disponibles en línea al momento de elaborar este documento en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full_Document.pdf?MOD=AJPERES). La Corporación requiere a quienes desarrollan proyectos con financiamiento suyo que, cuando las normas del país anfitrión difieran de los niveles y medidas incluidos en estas directrices, los proyectos cumplan con la más exigente de ambas opciones.

b) En los casos en que se considere encargar a consultores especializados la elaboración de la manifestación de impacto ambiental, solicitarles que realicen una evaluación de impacto socio-ambiental que considere ambos requerimientos de manera integral, como se sugiere habitualmente en las mejores prácticas. No es raro que los prestadores de servicios utilicen como referente la norma referida en el inciso anterior pero, en todo caso, vale la pena preguntar cuáles son los estándares que utilizan para elaborarla.

Sobre los Trámites de ZOFEMAT, preocupa que los plazos sean tan largos: para la concesión, 200 días, para el permiso de construcción de obras, 150 días. No obstante lo anterior, tenemos conocimiento de que la Dirección General que tiene entre sus funciones resolver tales solicitudes, suele tener una carga de trabajo tal, que implica un rezago aún con esos plazos de respuesta.

Sugerencias de adaptación del marco normativo y su aplicación

1. En cuanto a simplificación administrativa

(Propuestas de mejora administrativa en cuanto a la tramitación y otorgamiento de permisos)

Dada la complejidad evidenciada en el Manual de Procedimientos elaborado a través de esta consultoría sobre los trámites a realizar ante autoridades federales por quien pretenda generar energía proveniente del océano, no sólo por la cantidad de autoridades que intervienen sino por las diferencias de plazos para resolver, así como por los incidentes procedimentales de carácter administrativo al que pueden estar sujetos, nos parece también fundamental consolidar la iniciativa gubernamental, aún en proceso, de establecer una ventanilla única² para gestionar estas autorizaciones, de tal manera que, desde la óptica del promovente, sólo se atenga a un trámite – que incorpore todos los requisitos, en ocasiones repetidos, de todas las gestiones pertinentes– y, por tanto, a una sola resolución administrativa.

La dependencia o entidad que atendiera dichas solicitudes debería ser la coordinadora, al interior de la Administración Pública Federal, para obtener las anuencias de las autoridades involucradas.

Nos parece evidente que no se trata de una tarea simple, dada la inercia en la tramitación diferenciada de autorizaciones, los aparatos gubernamentales destinados a ello, así como los criterios de aplicación –dados contextos jurídicos y orgánicos distintos– que autoridades diferentes emplean.

Tampoco es obstáculo menor el hecho de que la autoridad que quedara como encargada del trámite, estaría en la incómoda situación de ser responsable ante el particular por el cumplimiento de los plazos, por ejemplo, y por no tener mando directo sobre otras autoridades de distintos órganos del Ejecutivo que, sin embargo, podrían incumplir dichos términos.

Llevado al extremo ideal, habría de contemplarse también la suscripción de convenios con las Entidades Federativas y Municipios costeros a fin de integrar a la ventanilla única los trámites de carácter local, asumiendo las consecuentes complicaciones en su operación.

Una opción alternativa es establecer un sistema de dos ventanillas, a saber: una encargada de trámites relacionados con la ocupación, construcción y operación en el mar y zona federal marítimo-terrestre; y otra de trámites relacionados con la generación, distribución y suministro de energía.

Una tercera opción sería la creación en la estructura de alguna dependencia, órgano u organismo de la Administración Pública Federal de una figura administrativa cuyo objetivo sea asesorar y acompañar a los promoventes en sus trámites para la obtención de los permisos, una especie de coadyuvante oficial que, por una parte asesore a los particulares sobre las gestiones a realizar y, por la otra, lleve el registro de las experiencias reales de las mismas, generando de esa manera un caudal de recomendaciones prácticas para la mejora regulatoria.

Está claro que estas opciones no son todas excluyentes entre sí y que, en todo caso, podría visualizarse como un proceso de mediano plazo en que se podría comenzar con la tercera opción, continuar con la segunda, para culminar en la primera, una vez que se hayan consolidado y reflexionado las experiencias con las alternativas anteriores.

2. En cuanto a mejora regulatoria

Desde el punto de vista de la intervención jurídica resulta recomendable, dada la importancia central de las energías renovables conforme a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país y los propios mandatos legales internos, otorgarle un espacio específico donde se

² Aunque esto no se observó tal cual en las prácticas internacionales, sí hay casos en los que los temas energéticos y ambientales por ejemplo están a cargo de una misma institución. Se trata de una iniciativa del Gobierno Federal Mexicano que ha mostrado avances y cuenta con un enorme potencial para facilitar el desarrollo de proyectos.

reúna tanto la visión del desarrollo del océano como fuente de energía desde el Estado Mexicano, como la generación de un vocabulario jurídico especializado propio, la clarificación –y simplificación- de las autoridades competentes y, en consecuencia, la elaboración de procesos administrativos para la obtención de las autorizaciones necesarias de una manera más sencilla y agrupada, así como la atención particular de todas las especificidades que la materia requiere.

El nivel de esa intervención puede ser desde una ley específica³, que tiene la ventaja de generar amplio margen de desarrollo de conceptos, pormenorización de derechos y obligaciones incluyendo cargas o modalidades a los particulares, además de un sólido fundamento constitucional. La desventaja de ese modelo reside en que implica la necesidad de activar los procedimientos del órgano legislativo, mismos que, por su naturaleza, se encuentran fuera de cualquier control y pudieran llevar un proyecto de este tipo a una complicación y partidización no predecibles.

Un nivel alternativo de intervención jurídica posible es la creación de un Reglamento de esta materia de la novedosa Ley de Transición Energética. Su ventaja es que puede formularse y operarse hasta su vigencia en términos relativamente cortos y acotado a la perspectiva del Ejecutivo Federal, su posible desventaja es el cuidadoso trabajo que debe realizarse para encontrarse en los límites precisos de la facultad reglamentaria que implica, entre otras cosas, márgenes muy estrechos para establecer limitaciones a los gobernados y para ejercer atribuciones por parte de las autoridades cuyo fundamento debe estar específicamente previsto en ley.

En todo caso la estructura de ambos dispositivos jurídicos podría ser semejante:

- Clarificación de la política energética del océano
- Autoridades competentes
- Procedimientos para permisos autorizaciones y licencias
- Sanciones
- Recursos administrativos
- Disposiciones transitorias

En cualquier hipótesis, como se ha señalado en otro punto, es esencial mejorar los sistemas de transparencia y acceso a la información⁴, en particular en esta materia, por lo que un correlato normativo en que se mejoren las prácticas relativas a esas actividades, sea cual sea la vía elegida, resulta vital, para consolidar un sistema de otorgamiento de autorizaciones del Estado Mexicano en este rubro que brinde certidumbre y confianza.

En todo caso, de igual manera, como medida mínima, ponderamos la importancia de establecer vínculos entre la evaluación de impacto ambiental y la evaluación de impacto social que tiendan a su integración en un solo trámite, esto también hace eco de las mejores prácticas internacionales.

También sería útil y un posible logro a corto plazo, desarrollar normas mexicanas –de carácter voluntario- donde se detallen las condiciones necesarias para evaluar los tipos de impactos ambientales y sociales específicos que se pueden prever para este tipo de proyectos, así como las relaciones entre ellos y las posibles maneras de atenderlos.

Sea cual sea la o las formas en que se pretenda desarrollar la regulación para impulsar proyectos de generación de electricidad a partir de energías del océano, está claro que muchos de los aprendizajes específicos resaltados serán relevantes y deberían ser tomados en consideración. Señalamos como destacable, conforme a la experiencia internacional, que las disposiciones jurídicas que se expidan, con independencia de su jerarquía normativa, busquen incentivar proyectos a mediana y pequeña escala, incluyendo los de base comunitaria, con lo cual se contribuiría al logro de las metas del estado en materia de generación de energía sustentable con objetivos sociales.

³ Esto no se observa como tal en las experiencias internacionales analizadas, aunque en ellas sí se notan diversos documentos de política específicos sobre el tema de energía azul, por ejemplo.

⁴ Este es un elemento esencial de todas las mejores prácticas internacionales.

3. En cuanto a los contratos

(Contratos entre empresas generadoras y distribuidoras + derechos y obligaciones de los generadores)

Los contratos de adhesión que actualmente maneja la Comisión Federal de Electricidad (CFE): el llamado “modelo de contrato de interconexión para fuente de energía renovable o sistema de cogeneración en pequeña escala”⁵ y el “modelo de contrato de interconexión para fuente de energía renovable o sistema de cogeneración en mediana escala”⁶ son instrumentos que, si bien resultan claros en cuanto a las partes que lo integran y objeto de los mismos, dejan abiertas oportunidades de mejora en términos del principio de equidad que debe prevalecer en éstos.

En ese sentido destacan tres dispositivos convencionales:

Las sendas cláusulas séptimas que establecen que los medidores -el elemento esencial para cuantificar el objeto mismo del contrato- provienen de un acto unilateral del suministrador, es decir, actualmente, la CFE, la cual los instala a costa del generador, es decir el particular.

Un acto unilateral en la materia principal del convenio que, además se realiza a costa de la contraparte, contradice el mencionado principio que implica la participación igualitaria de las partes en los contenidos esenciales del contrato.

Igualmente, las cláusulas novenas que establecen un plazo perentorio al generador para redimir el saldo a su favor y para el suministrador no se prevé ninguno.

Las cláusulas décimas, asimismo, estipulan el saneamiento por daños y perjuicios exigible al generador, pero en ningún otro dispositivo se prevé semejante obligación para el suministrador.

Es evidente que en un marco jurídico que debe alentar la generación de energía con fuentes limpias han de predominar los principios que propician la igualdad de las partes en los contratos y el consecuente trato equitativo en los mismos.

4. En cuanto a la viabilidad de los proyectos

Es primordial reiterar la relevancia de considerar, para este tipo de proyectos, las consultas a las poblaciones posiblemente afectadas, principalmente de carácter indígena, no sólo el hecho de buscar mecanismos para su cumplimiento formal, asunto ya explorado, por ejemplo por el Poder Judicial Federal⁷, sino involucrar a esas poblaciones en los proyectos, asumiendo que su conocimiento, participación y colaboración efectivos en los mismos, es un elemento esencial para que sean factibles y consigan sus objetivos. Lo anterior es aplicable no sólo a proyectos productivos, sino también a los de investigación y a pruebas piloto y demostrativas, ya que serán los primeros con los que se enfrentará la sociedad y desde ese momento es importante la divulgación e involucramiento.

Además de la relevancia de lo anterior para lograr la viabilidad, se trata de una recomendación derivada de obligaciones de derecho constitucional e internacional y se puede observar en las mejores prácticas internacionales, entre las cuales destaca la experiencia de la planta francesa que, aún cuando se desarrolló en una época en que esto no formaba parte de la legislación vigente, ha impulsado un importante proceso de participación social por medio del Comité Operativo de Notables y Usuarios de *La Rance*, comúnmente referido como C.O.E.U.R., que ha traído consigo una serie de beneficios ambientales y sociales, así como la aceptación del proyecto por parte de la sociedad.

⁵ Consultable en file:///C:/Users/usuario/Downloads/CONTRATODEINTERCONEXIONPEQUEN_AESCALA.pdf

⁶ Consultable en file:///C:/Users/usuario/Downloads/CONTRATO+DE+INTERCONEXION+MEDIANA+ESCALA.pdf

⁷ Ver en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuaci%C3%B3n-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-involucren-personas-comunidades-y>