

## PRÓLOGO

La obra *Aproximaciones comparadas sobre el sector eléctrico en Iberoamérica*, que me honro en prologar y que presentan a la comunidad académica internacional sus coordinadoras Marisol Inglés Hernández y Margarita Palomino Guerrero, representa un valioso aporte a los fines de ofrecer un estudio con una perspectiva holística y comparada que la dota de un sinigual significado y plena vigencia.

Los debates sobre el contexto actual y el futuro del sector eléctrico, analizados por cada autor y autora, se enmarcan en un momento histórico sin precedentes en que la transición hacia la descarbonización del sistema energético y de la economía mundial se ha posicionado como uno de los temas más relevantes y urgentes de nuestra sociedad. No obstante, distintos enfoques, visiones y realidades hacen que la necesidad de los cambios que demanda la transición energética sea muy distinta tanto en la región de Iberoamérica como a nivel global, con lo cual la meta de la neutralidad de carbono que se espera lograr para 2050 no seguirá una ruta lineal y podría quedar lejana, poco factible, si no hacemos un esfuerzo extraordinario para alcanzarla.

De este modo, el examen acerca del papel que juega y seguirá jugando la energía en los tiempos venideros será determinante para comprender la urgencia de transformar la manera en que generamos, transportamos, distribuimos y consumimos energía. De esa comprensión dependerá el éxito de las políticas públicas para luchar contra el cambio climático y proteger el medio ambiente, base fundamental para la garantía y el disfrute de los derechos humanos y de todas las formas de vida.

Por ello, para evitar que la transición energética se circunscriba solo a la sustitución de fuentes energéticas y cumpla su rol transformador, debe estar en sintonía con el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos humanos y la debida diligencia empresarial. En este sentido, la transición energética de ningún modo puede reproducir el modelo de gestión de energía basado en fuentes fósiles. También debe alejarse de paradigmas como el uso del gas natural como “el energético de la transición”, expresión más propia de los años 90 del siglo pasado. Asimismo, es clave evitar caer en el juego del *green-*

*washing*, mediante el cual algunas empresas promocionan productos, políticas y mensajes para crear la falsa idea de respetar el acervo que salvaguarda el medio ambiente y promueve la transición energética.

Tampoco se debe imponer una transición energética a cualquier costo, devorando recursos naturales, violando los derechos humanos de las poblaciones elegidas para la instalación de parques eólicos o solares, sin tomar en consideración su cultura, los daños que puedan causarse a la biodiversidad y a la geografía, entre otros múltiples aspectos que están vinculados a dichos proceso de transición. Por el contrario, mejorar la eficiencia y el ahorro energético puede tener un impacto ambiental y económico extraordinario, a la par que se da marcha a un proceso consensuado y continuo de transición energética justa y sostenible.

Ante tal desafío cabe preguntarse: ¿Qué nivel de compromiso tiene el liderazgo político para impulsar la transición hacia las energías renovables? ¿Estarán convencidos que se trata de un propósito del cual depende la estabilidad del clima, el cumplimiento de la Agenda 2030 y la supervivencia de todos los seres vivos que habitan el planeta?

Esta cuestión se puede ilustrar a la luz del caso mexicano para poner de relieve la obra que el lector y la lectora tiene en sus manos y que puede ser calificada como una genuina contribución para el desarrollo del espacio jurídico iberoamericano desde distintas dimensiones. En el caso de México, es importante recordar que desde 2008, a partir de la promulgación de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, se ha venido configurando un marco normativo con el cometido de fomentar el uso de las energías renovables y las tecnologías limpias para la generación de electricidad (art. 1), en el marco de la estrategia del Estado mexicano de promover la eficiencia y la sustentabilidad energética (art. 2).

Una breve reconstrucción de la línea de tiempo trazada por la autoridad pública se retrotrae a 2012, con la promulgación de la Ley General sobre el Cambio Climático, el Programa Especial sobre el Cambio Climático y la Estrategia Nacional sobre el Cambio Climático para la protección al ambiente, el desarrollo sustentable, la preservación y restauración del equilibrio ecológico. En 2014, se da un nuevo paso mediante la Reforma Energética con la denominada Ley de la Industria Eléctrica (LIE), destinada a promover (art. 2) el desarrollo sustentable, la reducción de emisiones contaminantes y el respeto de los derechos humanos (art. 117) de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar. En 2015, como complemento, se aprobó la Ley de Transición Energética, con la finalidad de regular el aprovechamiento sustentable de la energía, las

obligaciones en materia de energías limpias y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos.

A partir de ese conjunto normativo, México se posicionó como uno de los países mejor preparados, desde el punto de vista legal, para impulsar la transición energética y con ello poner a la disposición de toda la Nación más energía sustentable, allanando el camino al cumplimiento de los ODS, 7 (Energía asequible y no contaminante) y 13 (medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos). De hecho, y como resultado de ese marco legal, en el 2019 la energía eólica creció un 26% respecto al año anterior, mientras la solar avanzó un 76%, agregando ambas alrededor de 3.500 MW al sistema, todo ello como resultado de las subastas eléctricas a largo plazo (Proyectos México: 2017).

Ese programa de subastas, una vez puesto en marcha, permitió a los generadores de energía vender su producción a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a un precio fijo, con lo cual importantes empresas del sector se sintieron motivadas a apostar por el desarrollo de plantas a gran escala, con la posibilidad de contar con electricidad barata a partir de 2020 (El País, dic. 8/2017).

No obstante, esa evolución en el ámbito jurídico se ve ensombrecida en octubre de 2019 a través de desatinadas aseveraciones de altos funcionarios del Estado que afirman que las energías renovables” son demasiado caras porque requieren de un respaldo de plantas de energías convencionales de gas, diésel y combustóleo”. Esas declaraciones constituyen un retroceso al calificar de mito el bajo coste de las energías renovables. (El Excelsior: octubre 10/2019). Además, tal alusión contradice la actualización de la Estrategia Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios que se publicó 3 meses más tarde, en febrero 2020 (DOF: febrero 07/2020) y donde se reconoce que “entre las tecnologías para aprovechar las energías renovables que más han evolucionado en los últimos años, y que se ubican como las más competitivas respecto de la generación de electricidad a partir de combustibles fósiles en el mediano plazo, están las que aprovechan el viento y la energía solar fotovoltaica”.

El 31 de diciembre de 2019 una decisión del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) estremece el mercado energético mexicano al cancelar la Subasta de Largo Plazo 2018 (SLP-1/2018 CENACE:2019), como un preludio de lo que vendría. Como se sabe, las tres (3) subastas eléctricas anteriores habían facilitado la construcción de 65 centrales eléctricas: 40 solares y 25 eólicas que agregarían a 2020 diez veces más capacidad eólica y solar de la que había en 2012, aparte de cuantiosas inversiones por

el orden de 8.600 millones de dólares y una generación total de 7.000 MW (Energía Estratégica: febrero 01/2019).

En esa misma línea, el 29 de abril 2020, se publicó el Acuerdo del CENACE, que bajo el argumento de garantizar la “confiabilidad del sistema” durante la pandemia, decidió la suspensión de pruebas preoperativas de las Centrales Eléctricas Intermitentes eólicas y fotovoltaicas en proceso de operación comercial. Esta decisión promovida por el gobierno federal se corresponde con un estilo de enfrentar la crisis generada por el Covid-19 que ha polarizado a algunos países. En efecto, en un bloque se ubican aquellos que flexibilizaron las medidas de protección ambiental dando mayor apoyo a las fuentes fósiles, como lo demuestra el anuncio de la CENACE, Estados Unidos (bajo la presidencia de Donald Trump), y China, y en el otro bloque, aquellos que han adoptado una ruta verde impulsando las energías renovables como la Unión Europea (UE).

Como respuesta al gobierno, las empresas afectadas reaccionaron e interpusieron sendas acciones de amparo logrando una decisión favorable que obligó al CENACE a emitir el oficio No. DOPS/079/2020 con fecha del 19 de mayo 2020, mediante el cual deja sin efecto la aplicación de las suspensiones provisionales a plantas de energías eólicas y solares. (El Universal: mayo 21/2020).

Entre las nuevas tensiones que afectan a las energías renovables se identifica la postura de la CFE, que anunció el 10 de junio 2020, un aumento de las tarifas que pagan algunos de los generadores privados por utilizar su red de transmisión, llevando la de alta y media de 0.049 a 0.2785 y 0.2586 pesos por kilowatt hora respectivamente y la tarifa de baja tensión de 0.09799 pesos a 0.8928 por kilowatt hora, es decir, un 800%. Con estas medidas el Gobierno mexicano parece haber declarado la guerra al crecimiento de las energías renovables.

En el ámbito del poder legislativo se constatan asimismo tendencias contrarias a los avances normativos previos. El Senado aprobó el 3 de marzo 2021 una reforma a la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), que elimina la obligación de despachar con prioridad la energía más barata dando ventajas a las plantas de generación de la CFE, es decir, a las hidroeléctricas, a las centrales termoeléctricas que funcionan con combustóleo y carbón, dejando en el último lugar a la electricidad proveniente de centrales particulares, tanto eólicas, solares, como de ciclo combinado.

Entre las luces y sombras, la reacción del poder judicial nuevamente emerge para enfrentar las amenazas contra el fomento de las energías renovables. En fecha 12 de marzo 2021, el juzgado Especializado en Competencia Económica emitió un fallo atendiendo al amparo solicitado por la

empresa Parque Solar Orejana, suspendiendo la reforma a la LIE propuesta por el actual gobierno mexicano. Una decisión similar emitió el mismo tribunal el 16 de marzo 2021 a favor de otras 13 empresas (Expansión: marzo 19/2021).

El caso mexicano devela precisamente la complejidad de los desafíos que genera una transición energética justa y sostenible y la necesidad de garantizar el principio de coherencia entre la normatividad y la praxis, en todas las esferas del poder público e incorporando la participación de todos los actores involucrados en el sector eléctrico. Deja igualmente en evidencia que, para enfrentar la pandemia Covid-19, no corresponde flexibilizar la protección medioambiental favoreciendo a las energías fósiles, sino, en esencia, impulsar las energías renovables. México, ejemplo en la promulgación de normas paradigmáticas como verdaderas innovaciones, no es un ejemplo de buenas prácticas en la realidad del sector energético.

Esta publicación, con un abanico amplio de temas y reportes de diversos países del espacio iberoamericano, acierta en subrayar los enfoques de los mercados energéticos y, en particular, el de la electricidad. Se advierte que se encuentra envuelto en dinámicas ambientales, diatribas políticas, intereses económicos, desafíos climáticos y debates jurídicos sin precedentes, que esta obra aborda magistralmente.

Mis palabras finales se dirigen a saludar el esfuerzo conjunto de la Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos (RICEDH) y la Línea de Investigación en Derecho Energético del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM impulsoras en la gestación de este proyecto, felicito a cada uno de los y las autoras por sus análisis, perspectivas y dedicación por encontrar respuestas a los problemas y desafíos actuales que se derivan del sector eléctrico en Iberoamérica.

Henry JIMÉNEZ GUANIPA\*

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Ruhr de Bochum, Alemania. Máster en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Abogado con más de 25 años de experiencia en el sector energético. Es profesor invitado en posgrados en Derecho de la energía, Derecho comparado de la integración energética, transición energética, Derecho ambiental y conferencista invitado en universidades e instituciones europeas y latinoamericanas. Contacto: [henryjimenezguanipa@gmail.com](mailto:henryjimenezguanipa@gmail.com).