

Refinería Dos Bocas: el regreso de las energías fósiles a la política ambiental mexicana

Dos Bocas Refinery: the return of fossil energy to Mexican environmental policy

Pedro Canales-Hernández

El objetivo de este artículo es analizar el sector energético para entender aspectos clave del desempeño de la política ambiental durante la administración federal 2018-2024. Con este fin, se estudió el caso de la refinería Olmeca Dos Bocas y se realizó trabajo de campo que incluye entrevistas semiestructuradas, observación no participante y elaboración de un archivo fotográfico propio. Como principales hallazgos se encontró que la población en los alrededores de la refinería percibe afectaciones en términos económicos, sociales y, especialmente, ambientales. Se concluye que la política energética, al retomar el enfoque de soberanía energética, retrocedió en términos de justicia ambiental al alejarse de la tendencia internacional a favor de la sustentabilidad y las transiciones justas.

Palabras clave: sector energético, política energética, política ambiental, justicia ambiental, obradorismo.

This article aims to analyze the energy sector to understand key aspects of the environmental policy performance in 2018-2024 federal administration in Mexico. To this end, it studied the Dos Bocas refinery; fieldwork conducted consists of semi-structured interviews, non-participant observation, and the compilation of a photographic archive. Among the salient findings of this work, I found that the population living in the surroundings of the refinery has been affected in economic, social, but more importantly, in environmental terms. Based on the analysis, I conclude that the energy policy is a regressive one for environmental justice, departing from the international trend of ecological sustainability and just transitions. Lastly, the environmental policy in the energy sector has resumed a discursive approach towards energy sovereignty.

Keywords: energy sector, energy policy, environmental policy, ambiental justice, obradorism.

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 14 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 17 de febrero de 2025.

INTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales realizadas por la administración 2012-2018 impulsaron el desarrollo de un mercado de energías renovables, también conocidas como “energías limpias”. Esta decisión fue coherente con la tendencia internacional de abandonar gradualmente las energías fósiles, por su alto impacto ambiental. Si bien la alternativa renovable era perfectible, pues no consideró el enfoque de transición justa,¹ estaban en sintonía con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y con la evidencia científica que sustenta la importancia de transitar a nuevos modelos de generación de energía. Después, bajo la consigna de lograr la soberanía energética, la administración 2018-2024 decidió la construcción de una refinería de hidrocarburos como uno de sus megaproyectos² emblemáticos —con el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya—. Esta decisión no incorporó un enfoque de transición justa, sólo sobrepuso el concepto de soberanía ante cualquier valor proambiental, interrumpiendo el incipiente mercado de energías renovables.

En este contexto, este artículo analiza el desempeño de la política ambiental en materia energética durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a partir del caso de la refinería Dos Bocas. La idea que se discute es que la política ambiental mostró un retroceso porque reincorporó las energías fósiles mediante el desarrollo de nuevas refinerías. El enfoque analítico utilizado se inscribe en la corriente contemporánea de las políticas públicas; es decir, se analiza la dimensión política como una de las variables clave que definen agendas, decisiones y acciones del Estado frente a problemas públicos. Se realizó trabajo de campo en mayo de 2022 en Paraíso, Tabasco. Se efectuó una serie de entrevistas semiestructuradas a diferentes actores, observación no participante y la creación de un archivo fotográfico.

El artículo consta de seis secciones, además de la introducción. En la primera se describen los conceptos utilizados sobre política pública, después se caracterizan algunos elementos básicos del sector ambiental mexicano, enseguida se describe la

¹ El concepto de “transición justa” se popularizó por medio de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien ha sido utilizado de manera flexible, generalmente alude a que las transiciones hacia modelos más sostenibles deben considerar a las poblaciones vulnerables.

² Los “megaproyectos” pueden entenderse como “proyectos de gran escala, complejos que típicamente cuestan millones o más, toma varios años desarrollarlos y construirlos, involucra sectores interesados públicos y privados, son transformacionales e impactan a millones de personas” (Flyvbjerg, 2014).

estrategia metodológica y se continúa con el análisis de la refinería Dos Bocas como caso emblemático, así como con los hallazgos producto del trabajo de campo. Finalmente se presentan las conclusiones y ofrecen ideas sobre la refinería que pueden ser de utilidad para la administración federal 2024-2030.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA AMBIENTAL

En este artículo se entiende por “políticas públicas” a las decisiones que toman las autoridades respecto a un problema público (Cairney, 2012). Dichas autoridades son los poderes legalmente constituidos en democracias (Arellano y Blanco, 2020) y corresponden en mayor medida con las entidades y dependencias del Ejecutivo (Merino, 2013). Delimitar a las políticas públicas de esta manera tiene la ventaja de que éstas connotan un significado amplio y pueden incluir tanto acciones como omisiones, además de que no necesariamente se instrumentalizan sólo en programas. En cuanto a los “problemas públicos”, una de las aproximaciones más conocidas es la que los presenta como fallas de mercado (Weimer y Vining, 2016), aunque en la actualidad tiene mayor auge el enfoque de valores públicos (Jorgensen y Bozeman, 2007); esto es, no existe una única manera de definir, decidir ni actuar sobre los problemas públicos, por lo que en este texto se les conceptúa de manera amplia.

La “política ambiental”, entonces, puede entenderse como un conjunto de decisiones del Estado respecto a problemas relacionados con el medio ambiente. Uno de sus rasgos distintivos es su transversalidad, pues cruza múltiples sectores y políticas. Esto puede observarse en la manera en que se implementa en diferentes países. En China, por ejemplo, se conceptúa considerando a subsectores relacionados con la contaminación, conservación de energía y conservación ecológica (Zhang y Xiaoran, 2018); mientras que en Estados Unidos toma en cuenta problemas vinculados con ecosistemas, contaminación del aire, agua, energía, residuos y suelos (Smith, 2018).

LAS POLÍTICAS AMBIENTALES MEXICANAS

De acuerdo con la bibliografía especializada sobre la configuración de agendas (Hill y Varone, 2021), las disputas por la preminencia de las agendas ocurren porque en el mundo político (*“politics”*, en inglés) hay luchas por imponer las ideas y preocupaciones de ciertos grupos o coaliciones. La política ambiental nacional no es la excepción, a comparación de países como Colombia o Chile, México desarrolló más

lentamente su agenda ambiental por no alcanzar un consenso fuerte en cuanto a la agenda ambiental (Canales, 2023). Uno de los ámbitos en que esto puede observarse es que hay áreas de política ambiental que históricamente han estado desvinculadas del ministerio en la materia (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat); por ejemplo, al sector energético le corresponde su propia secretaría, pero lo que concierne a los recursos hídricos es competencia de un organismo desconcentrado (Comisión Nacional del Agua, Conagua) con responsabilidades concurrentes de los órdenes de gobierno, mientras que la gestión de residuos se rige según responsabilidades excluyentes de nivel municipal, estatal o federal.

La estructura legal de la política ambiental mexicana es fragmentada. El artículo 4 constitucional establece el derecho a un medio ambiente sano y de éste emanan las leyes generales que establecen la institucionalidad de la política ambiental, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Los artículos 25, 27 y 28 regulan el área energética, de los primeros surgen la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, respectivamente, mientras que el último estipula las áreas estratégicas para el Estado que son definidas como de interés para la nación, por lo que se les permite ser monopolios. Esta segmentación es uno de los factores que han conducido a que el gobierno cuente con políticas desarticuladas, posicionando el tema energético en la agenda económica más que en la ambiental.

En la actualidad, la principal línea de decisiones encaminadas a garantizar el enfoque sustentable de la energía tiene su origen en las reformas constitucionales de 2013 que introdujeron el concepto de “energías limpias” (Jacobo-Marín, 2022). Las reformas trataron de crear un mercado de energéticos, permitiendo que el sector privado compitiera en la generación de dichas energías. Esto implicó la reducción de la actividad monopólica de las empresas del Estado, pero sin eliminar la soberanía nacional (Gobierno de México, s.f.). La reforma implicó un acercamiento entre lo ambiental y lo energético, pues la energía pasó de insertarse sólo en un enfoque económico a considerar uno sustentable. Las reformas fueron omisas a ciertas problemáticas de injusticia ambiental que podían producir.

Estas reformas recibieron numerosas críticas desde diversos sectores de la sociedad desde que fueron propuestas; entre otras, que las energías eólicas afectan a especies voladoras (Robles, 2019). Además, durante el sexenio 2012-2018, la política ambiental tuvo importantes fallas en materia de megaproyectos, agua y bosques. No hubo suficientes evaluaciones para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ni políticas para mejorar la contaminación de cuerpos de agua y el ritmo de deforestación (Bizberg, 2020). Finalmente, cabe resaltar que la Semarnat tuvo una reducción significativa (50 %) de su presupuesto.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La aproximación metodológica fue cualitativa. Se llevó a cabo una estancia de trabajo de campo en Paraíso, Tabasco, especialmente en la zona centro, la colonia La Petrolera³ y el Puerto Ceiba, del 3 al 7 de mayo de 2022, en el marco de una investigación más amplia sobre megaproyectos en México.⁴ Se realizaron entrevistas semiestructuradas, observación no participante y se integró un archivo fotográfico.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de conocer las experiencias, ideas y puntos de vista de las personas residentes en los alrededores de la refinería. Se diseñó un guion sobre la refinería Dos Bocas que indagó sobre las preocupaciones socioambientales de los participantes, experiencias y visión a futuro.⁵ Se realizaron cuatro entrevistas en el parque Venustiano Carranza (en el centro de Paraíso) a personas seleccionadas en el mismo lugar. Con ayuda de las primeras personas entrevistadas, siguiendo la técnica de “bola de nieve”, se conversó con otros tres vecinos de la colonia La Petrolera. Además, se localizaron dos pescadores miembros de organizaciones locales, dos pequeños comerciantes de Río Seco y un trabajador de la zona de playas. En total se conversó con doce personas.

La observación no participante y el levantamiento fotográfico se realizaron para contar con información adicional sobre el entorno y, hasta donde fuera plausible, triangular la información obtenida en las entrevistas. El protocolo de observación se diseñó previamente y se tomaron notas escritas de lo observado; las fotografías, en cambio, en su mayoría se tomaron conforme los entrevistados explicaban información de interés. Por ejemplo, se fotografió la barda que separa la colonia La Petrolera de la refinería, lugar donde anteriormente había manglares.

Las entrevistas se transcribieron textualmente para analizar su contenido, contrastándolo con las notas tomadas durante la observación y con las fotografías. El procedimiento incluyó la triangulación de la información contra otras fuentes de

³ Oficialmente, la colonia La Petrolera se llama Lázaro Cárdenas; no obstante, ninguna persona con quien se conversó en el trabajo de campo se refirió a ella de esta manera, por lo tanto, en este artículo se mantiene la que utilizan: La Petrolera.

⁴ La investigación analiza el caso de la refinería Olmeca Dos Bocas en tres etapas: su aprobación, su desarrollo y su conclusión. Fue un proyecto autofinanciado y se planteó en colaboración con la doctora Alejandra Toscana Aparicio, profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco. Publicamos Toscana y Canales (2025), así como Toscana y Canales (2021) como parte de los resultados del proyecto.

⁵ Los temas abordados fueron: 1) conocimiento acerca de la refinería, 2) percepción de elementos positivos, 3) percepción de elementos negativos, y 4) impactos percibidos (económicos, ambientales y sociales).

datos como la bibliográfica (Toscana y Canales, 2021). Además, se solicitó el consentimiento informado de las personas participantes, a quienes se les solicitó permiso explícito para grabar y escribir sus testimonios que, en apego a la confidencialidad, aquí se reportan de manera anónima. Las personas entrevistadas participaron de manera voluntaria y sin recibir ningún tipo de compensación. El trabajo de campo se realizó por el autor sin ninguna colaboración.

LA REFINERÍA OLMECA DOS BOCAS

El proyecto de una nueva refinería en México fue anunciado después de las elecciones de junio de 2018, pero antes de que tomara posesión oficial del cargo Andrés Manuel López Obrador.⁶ Una iniciativa presidencial tan ambiciosa rápidamente ocupó los primeros lugares de la agenda gubernamental, tanto en el debate público como en la asignación presupuestal.

La región sur de México que bordea el Golfo de México, conocida por su riqueza en yacimientos petroleros —zona de donde también es oriundo el presidente— fue la designada para instalar la refinería. Se localiza en el municipio de Paraíso, a 74 kilómetros de la ciudad de Villahermosa, capital de Tabasco. Históricamente, las actividades económicas de la población de ese lugar han estado relacionadas con el sector hidrocarburos. Por las condiciones geográficas y climáticas del estado, la población económicamente activa que no labora en la industria de los hidrocarburos se desempeña (aunque en menor proporción) en la agricultura y la pesca.

En el debate público, la refinería fue respaldada por simpatizantes del presidente y de su partido, así como por voces que resaltaron sus impactos económicos positivos en la región, alentando también las expectativas al respecto. En contraste, grupos ambientalistas, organizaciones de la sociedad civil y políticos de oposición señalaron afectaciones irreversibles al ecosistema y que previamente ya había sido descartada la región de Paraíso para actividades extractivas (Poder, 2022).

⁶ Existe una confusión con la fecha en que se anunció la refinería como parte de los proyectos de la administración federal 2018-2024. En 2017 se publicó un documento denominado “Proyecto 18”, el que sintetizaba las propuestas del entonces candidato presidencial (INE, s.f.). Ahí se encontraba el tema de la “autosuficiencia energética” y se explicaba que se retomarían las refinerías existentes de Pemex y, de ser necesario, se construirían nuevas; sin embargo, fue hasta 2018, después de las elecciones, que el megaproyecto Dos Bocas se concretó en la agenda del gobierno federal y fue anunciado de manera oficial.

Un factor que alentó a las críticas fue que la construcción de la refinería no consideró los tiempos normativos para generar y presentar ante la autoridad competente las manifestaciones de impacto ambiental (MIA).⁷ De acuerdo con la LGEEPA, las MIA son instrumentos de la política ambiental que informan sobre la posible “modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza” (Profepa, 2019). Como documento técnico-científico, tienen por objeto prevenir, mitigar y restaurar los datos al ambiente. Por lo tanto, funcionan como recursos de información para tomar decisiones *ex ante*. Sin embargo, no se respetaron los tiempos y se comenzó la construcción antes de que existiera la MIA correspondiente (Toscana y Canales, 2021). A pesar de la cantidad de amparos interpuestos ante diferentes juzgados, no fue impedimento para obviar el requisito de las MIA y continuar la construcción.

De acuerdo con la Auditoría 422-DE de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020), el proyecto de la refinería se aprobó el 7 de diciembre del 2019. No obstante, su informe resaltó diferentes irregularidades en la adjudicación de contratos; además, señaló un incremento en el costo del proyecto que podría llegar a 2.6 veces el presupuesto original (García, 2023). A pocos meses de cerrar la gestión, continuó el hallazgo de irregularidades en lo que respecta a adjudicaciones de contratos y de sobrecostos por, cuando menos, 32 millones de pesos (Ramírez, 2024).

DOS BOCAS A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS POBLADORES DE PARAÍSO, TABASCO

Tabasco alberga una región de gran importancia ambiental que son los humedales y, en particular, por la reserva de la Biósfera de los pantanos de Centla. El municipio de Paraíso cuenta con afluentes de agua, lagunas y salidas al mar. El territorio se divide en varias regiones: el centro o cabecera municipal, puerto Ceiba, la zona de playas y el puerto de Dos Bocas. Éstas se encuentran separadas por unos pocos kilómetros entre sí y todas tienen colindancia con la refinería, en especial Puerto Ceiba. En éste corre el Río Seco, el cual es un pequeño río cuyo caudal se ha reducido cada vez más; su afluencia rodea también a Mecoacán, laguna principal de los pescadores del lugar.

Existe una reiterada preocupación por parte de los pescadores debido a la presencia de la refinería. En primer lugar, tiene que ver con motivos culturales pues con la llegada de nuevas alternativas de trabajo, sus descendientes ya no quieren dedicarse

⁷ A partir del 2 de marzo de 2015, las obras o actividades del sector hidrocarburos son competencia de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) (Profepa, 2019).

a la pesca; en segundo lugar, está la percepción de riesgos de contaminación que produciría la refinería. Según mencionan los pescadores, hasta 2022 no habían tenido casos de contaminación del agua y los peces, pero temían que sucediera. Estas preocupaciones se refuerzan con los frecuentes derrames que las playas de la zona ya han sufrido por las plataformas petroleras en el Golfo de México. Estos hechos tienen respaldo en fuentes periodísticas y fue posible constatarlo con el archivo fotográfico recopilado durante el trabajo de campo. La arena tiene un color oscuro que, de acuerdo con las personas entrevistadas, tiene su origen en los derrames petroleros (imagen 1). Los pescadores sienten amenazada su forma de vida, la tradición de su oficio y su ambiente por la contaminación.

Imagen 1. Playas de Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

En coincidencia con los testimonios de los entrevistados, en agosto de 2024 el Río Seco se tornó color rojo. Si bien no hay evidencia certera que demuestre que sucedió por la refinería, algunos habitantes de Paraíso piensan que ésta es la razón del cambio de color (San Martín, 2022; *El Heraldo*, 2024). En noviembre del mismo año, la organización Earthworks y CartoCrítica señalaron que el gas metano en el Golfo de México aumentó (Méndez, 2024).

Entre las personas que expresaron mayor preocupación por la presencia de la refinería están los pobladores de La Petrolera. Ésta es una zona habitacional construida varias décadas atrás para acoger a los trabajadores que llegaron con las primeras actividades petroleras en Paraíso, en la década de 1980. Estos pobladores provenían de diferentes lugares de la República y, para facilitar sus actividades laborales, se asentaron en dicha colonia que es cercana al puerto de Dos Bocas. Cuando la refinería se comenzó a construir no se reportaron intentos por legitimar entre los pobladores el proyecto, a pesar de que las distancias entre las casas-habitación y la refinería son de pocos metros. La población no recibió información clara y oportuna y no consideraron pertinente manifestarse, en especial porque algunos consideran que “cuando el presidente dice algo ya nadie puede hacer que cambie de opinión” (entrevista 1).

Los efectos en La Petrolera aparecieron en el corto plazo. La colonia recibió rápidamente a nueva población procedente de diferentes partes del país, quienes buscaron hospedarse en el lugar más cercano a la obra de Dos Bocas. Según personas con quienes se conversó, los nuevos vecinos cambiaron la dinámica de la zona, principalmente porque proyectaban una imagen de ser personas “que ganaban bien” (entrevista 2); o bien, que tenían altos ingresos en comparación con el resto de la población, lo cual generó una sensación de aumento de la inseguridad por posibles robos o asaltos.

En términos económicos, los precios de las rentas se dispararon. Por ejemplo, se mencionó que antes rentar una casa rondaba los cuatro mil pesos mexicanos mensuales y con la llegada de los trabajadores de la refinería aumentó hasta cuarenta mil pesos, es decir, diez veces más. Esto se validó con información de prensa local (*Diario Presente*, 2024) y con la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios (*El Heraldo*, 2021) que señalan aumentos de hasta 70 % en rentas, ventas y construcción. Algunos de los vecinos que fueron los primeros habitantes de La Petrolera y que en la actualidad son adultos mayores, mencionaron que el aumento repentino de los precios y de la inseguridad los llevó a buscar vender sus propiedades y desplazarse a otras regiones de Tabasco. Una preocupación central es que lo único que divide a La Petrolera de la refinería es una barda que anteriormente era de manglares (imagen 2).

Imagen 2. Barda que separa la colonia La Petrolera de la refinería Olmeca.

Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

En cuanto a las expectativas sobre la generación de empleo, los trabajos han sido temporales y principalmente para gente que no es de Paraíso ni de Tabasco. Algunos entrevistados mencionaron que cuentan con estudios superiores en ingeniería ambiental; no obstante, no se les contrató para proporcionar servicios especializados. Uno de ellos reportó que la labor para la que fue contratado fue el descoque del terreno y el relleno de arena de la zona. Si bien menciona que durante ese tiempo sus ingresos eran altos en comparación con los trabajadores de otros sectores, el trabajo fue de unos pocos meses. Este tipo de descontento se extiende entre diferentes sectores sociales de Paraíso: ingenieros ambientales, pescadores, comerciantes y jubilados.

Por otra parte, los pequeños comerciantes son quienes han experimentado una mejoría, que ellos mismos reconocen que puede ser temporal. La llegada de los trabajadores activó levemente el turismo en la zona que históricamente había sido casi inexistente. Según mencionan, los trabajadores comenzaron a demandar espacios de esparcimiento en el Río Seco y en las playas. En el río se observan algunos pocos y pequeños negocios ambulantes, mientras que para llegar a la playa las rutas son complicadas y se requiere de contratar servicios de taxis. Las playas cuentan con poca infraestructura turística y de comercio (imagen 1). Algunos empleos informales que se generaron fueron en la forma de cuidadores de los autos que se estacionan cerca de la playa. Según las personas entrevistadas, la poca afluencia se debe a los frecuentes derrames de petróleo de las plataformas petroleras que incluso se observan desde la playa por su cercanía (imagen 3).

Imagen 3. Vista de las plataformas petroleras desde la playa. Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

Los efectos ambientales son evidentes para los pobladores, no obstante, por ser un tema sumamente técnico, es insuficiente fincar causalidad entre la presencia de la refinería y otras actividades petroleras previas sólo con base en los testimonios. Sin embargo, es patente la percepción negativa de la población al respecto. La imagen 4, que corresponde al parque municipal en el centro de Paraíso, puede leerse como una forma de protesta ante los daños ambientales que amenazan al municipio, pero éstas no son exclusivamente dirigidas contra la refinería.

Imagen 4. Manifestación visual en el centro de Paraíso, Tabasco, 2022



Foto: Pedro Canales.

Una de las preocupaciones compartidas es la propagación de la idea de que Tabasco se inundará en los próximos años y que municipios como Paraíso desaparecerán. Esta idea posiblemente proviene de informes que han alcanzado cierta notoriedad en las redes sociales y en medios de comunicación, como el de Climate Central (Amador, 2023). Otra inquietud colectiva es el aumento de turismo por la refinería. Dado que el aeropuerto más cercano está en Villahermosa, la oferta del transporte público como colectivos, taxis y autobuses aumentó. Lo mismo el uso de automóviles, por ello es por lo que la población tiene preocupaciones de que el ambiente en la región se deteriore como efecto de un turismo sin planificación.

COMENTARIOS FINALES

La política energética de la administración federal 2018-2024 giró alrededor del megaproyecto de la refinería Olmeca Dos Bocas.⁸ El sector energético, entendido como un subsector de lo ambiental, interrumpió la tendencia internacional de transitar a energías renovables y regresó al modelo de energías fósiles. Esta política, además, carece de un enfoque de transición energética por varias razones: 1) no hubo participación ciudadana en el proceso de construcción de Dos Bocas, 2) no se consideraron los riesgos socioambientales que se generarían en detrimento de la población de Paraíso ni tampoco se establecieron acciones de mitigación, y 3) no se consideraron las características sociales, culturales y ambientales de la población y, por tanto, se les despojó de la forma de vida que llevaban hasta entonces.

En perspectiva, la política energética —analizada con base en la refinería— refleja una deficiente gestión y retrocesos respecto a las políticas de energías limpias. Hay ausencia de las instituciones y organizaciones ambientales que se intentaron incorporar a partir de la reforma de 2013. El sector energético ha sufrido múltiples cambios a lo largo de la historia como Rousseau (2006) argumentó, pero algunos problemas siguen vigentes en cualquier transformación, como la doble lógica que Pemex debe gestionar: una de función nacional (estatal) y otra de función petrolera (mercado).

⁸ Cuando se sostiene que la política energética se reduce a la construcción de una refinería no se asume que “política” es sinónimo de “instrumentos”. Como se mencionó antes, “política” es la decisión respecto a un problema público, mientras que “instrumentos” son “el conjunto de técnicas que eligen las autoridades” (Bemelmans-Videc *et al.*, 2010) para intentar resolver una situación social indeseada. La intención es resaltar que el centro en materia energética durante el sexenio 2018-2024 fue la Refinería Dos Bocas.

Sirva este artículo como un llamado a la administración federal 2024-2030 para re establecer los compromisos de México con una política ambiental que considere las energías limpias, los enfoques de transición energética justa y los nuevos modelos de generación de energía (CEPAL, s.f.). Para ello es necesario revisar el marco legal y modificar las dinámicas institucionales y organizacionales de la Semarnat y la Sener para que sea posible una mayor integración entre el sector energético y el ambiental. Lo anterior no debe entenderse como una propuesta a favor de la fusión de ambas secretarías, dado la alta complejidad de las labores técnicas que realizan. Sin embargo, una mayor integración es posible por medio de mecanismos de coordinación administrativa.

En este momento no hay opción razonable más que mantener la refinería Olmeca durante al menos este sexenio. Los costos hundidos del proyecto son muy altos y en 2024 todavía no se había logrado llegar a su máxima capacidad. Por este motivo, es urgente realizar acciones de mitigación que logren reducir los impactos ambientales. Esto debe considerar planes y programas de protección civil y gestión de riesgos para la población, especialmente para la de la colonia La Petrolera y los pescadores de Paraíso. Como parte de estas acciones, es necesario advertir sobre los daños a la salud a los que se pueden exponer las personas locales y visitantes en las playas contaminadas. También se deben atacar las causas. No es un tema menor atender la problemática del aire contaminado y la biodiversidad dañada. Los programas y planes debidamente ejecutados ayudarán a mejorar los impactos derivados de mantener la refinería. También es importante atender los daños sociales pues una política ambiental no puede ignorarlos; por ejemplo, las alteraciones en el aumento de los precios de consumo.

Por último, es menester admitir que las limitaciones de este trabajo son las propias de un estudio de caso que, en el mejor escenario, tienen una validez externa reducida y alta validez interna. También es necesario reconocer que no se puede entender la política energética en toda su extensión a partir del análisis de la refinería en cuestión y que ésta no representa todas las políticas con características similares. Si bien las entrevistas se complementaron con fotografías, observación no participante y con otros datos bibliográficos, será necesario realizar mayor investigación sobre el tema y en la zona para ampliar el ámbito de validez de las ideas presentadas.

AGRADECIMIENTOS

Formalmente, el proyecto de investigación del cual se desprende este artículo no corresponde a ninguna universidad o centro de investigación, sino que es el resultado

del genuino interés en el tema por parte de la doctora Alejandra Toscana Aparicio, profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco y del autor del presente artículo. En este sentido, tanto el trabajo de campo como cualquier otro recurso financiero y humano invertidos en esta y otras publicaciones fueron total y completamente auto-financiados. Agradezco el apoyo brindado a los editores de la revista, en especial al doctor Manuel Triano Enríquez, a la doctora Alejandra Toscana por las precisiones y a la doctora Mónica Camacho por la lectura, revisión y comentarios.

REFERENCIAS

- Amador, D. (2023). Tabasco: un paraíso que el petróleo devora. *Gatopardo*, 21 de marzo.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013/2020). *Políticas públicas y democracia*, INE.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2020). *422-DE Nueva Refinería en Dos Bocas, Paraíso, Tabasco*.
- Bemelmans-Viduc, M.L., Rist, R. y Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. Routledge.
- Bizberg, I. (2020). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro Internacional*, 60(2), pp. 629-682. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2735>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*, Palgrave Macmillan.
- Canales, P. (2023). Policy entrepreneurs: environmental movements and the construction of environmental policy, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*. 12(2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s.f.). Transición justa. <https://www.cepal.org/es/cooperation-topic/transicion-justa>
- Diario Presente (2024). “Boom” petrolero encarece el mercado inmobiliario. *Diario Presente*, 27 de mayo. <https://www.diariopresente.mx/tabcso/boom-petrolero-ha-encarecido-las-viviendas/398251>
- El Heraldo (2021). Se disparan precios de vivienda en Paraíso: AMPI. *El Heraldo*, 2 de septiembre. <https://oem.com.mx/elheraldodetabasco/local/se-disparan-precios-de-vivienda-en-paraiso-ampi-19636345>
- El Heraldo (2024). Refinería de Dos Bocas cambió de color aguas del Río Seco, aseguran pobladores. *El Heraldo*, 2 de agosto. <https://oem.com.mx/elheraldodetabasco/local/testimonios-de-afectados-por-contaminacion-en-rio-seco-de-paraiso-13115730>
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview, *Project Management Journal*, 45(2), pp. 6-19. <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>

- García, K. (2023). ASF: Pemex gastó 2.6 veces lo programado para Dos Bocas. *El Economista*, 21 de febrero. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Pemex-supero-en-2.6-veces-el-gasto-para-la-refineria-de-Dos-Bocas-en-2021-20230220-0092.html>
- Gobierno de México (s.f.). *Reforma energética*. Resumen ejecutivo.
- Hill, M. y Varone, F. (2021). *The Public Policy Process*. Routledge.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (s.f.). Anexo Dos. Plataforma Electoral y Programas de Gobierno. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- Jacobo-Marín, D. (2022). Fracking en el orden jurídico mexicano: un ensayo desde el extractivismo energético y el despojo hídrico por contaminación, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXXII(284), pp. 553-580. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2022.284.83192>
- Jorgensen, B. y Barry B. (2007). Public values. An inventory, *Administration & Society*, 39(3), pp. 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Méndez, E. (2024). ONG's alertan sobre altos niveles de contaminación en Paraíso, Tabasco. *Imagen Radio*, 6 de noviembre. <https://www.imagenradio.com.mx/ongs-alertan-sobre-altos-niveles-de-contaminacion-en-paraisotabasco#view-1>
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa) (2019). *Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)*, Gobierno de México. <https://www.gob.mx/profepa/articulos/manifestacion-de-impacto-ambiental-mia>
- Ramírez, L. (2024). Pagos en exceso y atrasos en obras en Dos Bocas: ASF detecta irregularidades en 11 contratos, deben aclarar 110 mdp. *Animal Político*, 21 de febrero. <https://animalpolitico.com/politica/dos-bocas-asf-detecta-irregularidades-contratos>
- Robles, F. (2019). Impactos a la biodiversidad por parques eólicos en el noreste de México, *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 3(6) pp. 41-49. <https://doi.org/10.29105/pgc3.6-3>
- Rousseau, I. (2006). Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004). *Foro Internacional*, 183(XLVI), pp. 21-50.
- San Martín, N. (2022). Deforestación, derrames de crudo, gases tóxicos... ante la nueva refinería, un Paraíso inerme (segunda parte). *Poder LATAM*, 22 de septiembre. poderlatam.org/2022/09/deforestacion-derrames-de-crudo-gases-toxicos-ante-la-nueva-refineria-un-paraiso-inerme-segunda-parte/
- Smith, Z. (2018). *The Environmental Policy Paradox*, 7a. ed., Routledge.

- Toscana, A. y Canales, P. (2025). Rezagos en la política ambiental federal. La refinería Olmeca de Dos Bocas, 2019-2024, en A. Azamar y C. Rodríguez (coords.), *Miradas críticas sobre las políticas ambientales en la Cuarta Transformación*, (pp. 187-214), UAM-Xochimilco.
- Toscana, A. y Canales, P. (2021). Los conflictos socioambientales desde las políticas públicas: el caso de la refinería de Dos Bocas, en A. Azamar y C. Rodríguez (coords.), *Llover sobre mojado. Conflictos socioambientales frente al extractivismo y megaproyectos en tiempos de crisis múltiples*, (pp. 202-2029), UAM-Xochimilco.
- Weimer, D. y Vining, A. (1992/2016). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 5a. ed., Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315663289>
- Zhang, L. y Li, X. (2018). Changing institutions for environmental policy and politics in New Era China, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 16(3). <https://doi.org/10.1080/10042857.2018.1496702>

SEMLANZA

Pedro Canales-Hernández. Profesor Titular de Tiempo Parcial en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Candidato a doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido consultor de gobiernos municipales, congresos locales y organizaciones de la sociedad civil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9299-4158>. Correo electrónico: pcanales@cua.uam.mx