

LA REFORMA ENERGÉTICA: A 20 AÑOS DEL TLCAN

Rosío Vargas*

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2014. Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2014.

RESUMEN

La visita del presidente estadounidense Barack Obama a México, en mayo de 2013, fue la ocasión para buscar el acceso al petróleo y gas mexicano, amparado en el argumento de los 20 años del TLCAN, bajo “la necesidad” de su relanzamiento. Cabilderos nacionales y extranjeros se dieron a la tarea de elaborar la estrategia para la apertura total del sector energético mexicano bajo la propuesta de la Reforma Energética mexicana, aprobada el 20 de diciembre de 2013. En las modificaciones constitucionales de dicha reforma se avanza en la apertura al capítulo VI del TLCAN, al eliminar el carácter estratégico a las actividades de las industrias del sector energético mexicano y a los combustibles, para convertirlas prácticamente en una *commodity* (mercancía) más. Las implicaciones de la Reforma Energética representan una cirugía mayor no sólo para la economía, sino también, para la soberanía nacional, energética y territorial.

Palabras clave: reforma energética, sector energético, petróleo, privatización, inversión extranjera.

Clasificación JEL: N76, O13, Q43, Q48.

ENERGY REFORM: 20 YEARS AFTER NAFTA

Abstract

United States President Barack Obama’s visit to Mexico in May 2013 served as an opportunity to gain access to Mexican oil and gas, under the pretense of 20 years of NAFTA and the “need” to revisit it. Both national and foreign lobbyists devoted themselves to the task of orchestrating the strategy to fully open the Mexican energy sector by way of the proposed Mexican Energy Reform, passed on December 20, 2013. The constitutional amendments in these reforms further the openness stipulated in Chapter VI of NAFTA by eliminating the strategic nature of Mexican energy sector industries and fuels, practically designating them as just another *commodity*. The implications of the Energy Reform are a major affront to not only the economy, but also national, energy and territorial sovereignty.

Key Words: Energy reform, energy sector, oil, privatization, foreign investment.

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, México. Correo electrónico: rvargas@unam.mx

LA RÉFORME ÉNERGÉTIQUE : 20 ANS APRÈS LE TLCAN

Résumé

La visite du président étasunien Barack Obama au Mexique en mai 2013 fut l'occasion de tenter d'accéder au pétrole et au gaz mexicains, sous couvert des 20 ans du TLCAN et de la supposée « nécessité » de le relancer. Des lobbies nationaux et étrangers se sont donné pour tâche d'élaborer la stratégie pour ouvrir totalement le secteur énergétique mexicain, sur la base de la proposition de réforme énergétique approuvée le 20 décembre 2013. Les modifications constitutionnelles de cette réforme tendent vers l'ouverture au chapitre VI du TLCAN, étant donné qu'elles retirent leur caractère stratégique aux combustibles et aux activités des industries du secteur énergétique mexicain pour les convertir pratiquement en une *commodity* (marchandise) de plus. Les implications de la Réforme énergétique représentent une lourde opération chirurgicale non seulement pour l'économie mais aussi pour la souveraineté nationale, énergétique et territoriale.

Mots clés: réforme énergétique, secteur énergétique, pétrole, privatisation, investissement étranger

A REFORMA ENERGÉTICA: DOS 20 ANOS DO TLCAN

Resumo

A visita do presidente estadunidense Barack Obama ao México, em maio de 2013, foi a ocasião para procurar o acesso ao petróleo e ao gás mexicano, amparado no argumento dos 20 anos do TLCAN, sob a “necessidade” do seu relançamento.

Lobistas nacionais e estrangeiros se esmeraram em elaborar a estratégia para a abertura total do setor energético mexicano sob a proposta da Reforma Energética, aprovada no dia 20 de dezembro de 2013. Nas modificações constitucionais de dita reforma se avança na abertura do capítulo VI do TLCAN, ao eliminar o caráter estratégico às atividades das indústrias do setor energético mexicano e aos combustíveis, para convertê-las numa *commodity* (mercadoria) mais. As implicações da Reforma Energética representam uma grande cirurgia não só para a economia, mas também para a soberania nacional, energética e territorial.

Palavras-chave: reforma energética, setor energético, petróleo, privatização, investimento estrangeiro

能源改革：北美自由贸易协定二十年之后

摘要：2013年5月美国总统奥巴马访问墨西哥的时候，他目的是在北美自由贸易协定生效二十年之后，是促成墨西哥开放油气产业。墨西哥国内和国外的游说集团不遗余力地推动墨西哥的能源产业开放，且2013年12月20日墨西哥通过了能源改革法案。能源改革中的宪法修订进一步开放了墨西哥的能源产业，符合了北美自由贸易协定中第6条款中国的规定，主要是消除能源产业在墨西哥的战略地位，结果是把能源产业定位于初级产品生产行业。墨西哥能源改革的重大意义在于不仅是一个经济问题，而且还涉及了墨西哥的国家、能源和领土主权问题。

关键词：能源改革 能源产业 石油 私有化 外国投资

INTRODUCCIÓN¹

A 20 años de haber puesto en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los grupos empresariales en Estados Unidos, Canadá y México consideraban que aún había obstáculos para la “competitividad” en esta región. Desde la perspectiva de Estados Unidos el TLCAN habría sido un vehículo para abrir oportunidades de inversión y de servicios relacionados con la energía y la petroquímica en México. Las “reservas mexicanas” al capítulo energético acordado en 1992 fueron decepcionantes para Estados Unidos, pero éste tenía la certeza de que el acuerdo no era inmutable, y que podían relajarse las disposiciones de la energía gradualmente a partir de una mayor integración energética en América del Norte (Murphy Ewell E. JR. 2000: 77-78). El principal obstáculo para lograr la apertura del sector energético mexicano era la Constitución; fue por ello que a los 20 años del TLCAN, se les vieron como la oportunidad para avanzar en tales demandas.

Un año antes de la Reforma Energética (2012), en Estados Unidos se deliberaba en el Congreso en torno al tema. En diciembre 2012, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos reconoció que el objetivo de su país era el petróleo y el gas de México. En un reporte, en el que aborda la Reforma Energética, que ya se avizoraba, indica: “Como vecino confiable, próximo y amistoso, las importaciones de petróleo de México apoyan la seguridad energética de los Estados Unidos”. El documento elaborado por el Comité estadounidense precisa que “la seguridad energética es un asunto vital para la política exterior y crecimiento económico de los Estados Unidos” (United States Senate, 112 Congress, 2012).

La pasada contienda presidencial en aquel país (2012) también exhibió las presiones para el acceso a los recursos mexicanos. El candidato republicano, Mit Romney, era el vocero de los intereses de Rex Tillerson, presidente de Exxon-Mobil, quien buscaba facilitar la entrada de Exxon a México junto con otras petroleras estadounidenses² (Council on Foreign Relations, 2012; Brooks David, 2012).

¹ Parte de este trabajo fue presentado en el Seminario “20 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, realizado por el DEP de la FE - UNAM en enero de 2014.

² “La propuesta energética de Romney busca más injerencia de EU en Pemex’. Su plan sólo es una fachada para facilitar la entrada de Exxon-Mobil a México: Michael Klare. Según la política del republicano, en la extracción de crudo el gobierno debe hacerse a un lado”.

La visita del presidente estadounidense Barack Obama a México (en mayo de 2013), sirvió para este objetivo. Se intentaría cumplir uno de los históricos reclamos a México, ya que las reservas petroleras y gaseras serían puestas en la mesa de diálogo. “Después de veinte años del TLCAN, las reservas petroleras de México han permanecido cerradas a las inversiones de Estados Unidos, pero pronto cambiaría” (Collins, 2013; ASCOA, 2013; *The Economist*, 2013), comentó la prensa en ocasión de la visita presidencial. El proceso para elaborar y aprobar la Reforma Energética tomó celeridad a partir de ese momento y, en diciembre de 2013, la iniciativa de reforma del Jefe del Ejecutivo era finalmente aprobada en el Congreso mexicano, revirtiendo no sólo los 75 años de nacionalización petrolera, sino también lo negociado en el periodo 1992-1994 en el TLCAN, manteniendo el sector en las áreas estratégicas restringidas por la Constitución, como prerrogativa para la explotación y manejo de las industria petrolera para el Estado mexicano a través de su paraestatal Pemex.

En un comparativo del discurso oficial mexicano de lo negociado en 1992, cuando preservar el sector energético para México se anunció como un logro de quienes lo negociaron, en 2013 los actores políticos distaban mucho de preocuparse en promover el interés nacional. Durante la quinta visita del presidente Barack Obama se celebró la “oportunidad de relanzar a América del Norte como región”. Ahí se señaló: “Las tres naciones se proponen articular posiciones para aprovechar las reservas de gas de la región, que constituyen las más grandes del mundo, y así reducir el costo de las cadenas productivas, explicó recientemente Sergio Alcocer, vicedanciller para América del Norte” (Terra-Noticias: 2014).

Durante la negociación del TLCAN, los negociadores mexicanos decidieron mantener el sector energético fuera de las negociaciones. Cuando éstas concluyeron, los resultados se dieron a conocer como un éxito del gobierno mexicano. Los cinco “no” de México en relación con las actividades que se restringieron fueron la bandera que México enarboló frente a su contraparte estadounidense, que daba cuenta de su propio éxito ante sus connacionales, al dar a conocer la apertura en 10 años al 100 por ciento en las licitaciones de las compras gubernamentales del sector energético (Pemex y CFE), como el mejor negocio que entonces pudieron haber conseguido los empresarios de ese país (Vargas, 1994: 42-45).

Con el fin de alcanzar la apertura total, los intereses foráneos y nacionales han presionado para modificar la Constitución para lograr la certeza jurídica que garantice sus inversiones. La Reforma Energética de 2013 logró modificar artículos fundamentales de la Constitución (25, 27 y 28), desplazando al Estado de actividades estratégicas, quitándole la exclusividad de su manejo;

logró abrir, a través de asignaciones, contratos, permisos y concesiones, todas las áreas y actividades del sector energético a la iniciativa privada. Si bien, hay juristas que consideran que no sería necesario un proceso de renegociación para incorporar esos cambios en el TLCAN, hay quienes consideran que sí lo sería y entonces los cambios que implica la Reforma Energética son un hecho en la modificación de la “reserva”.³ Como resultado de esta última, entre los cambios más importantes está el desplazamiento del Estado en su prerrogativa del manejo de actividades estratégicas, lo que constituye un preámbulo a una privatización mayor que da cuenta del avance del poder de las corporaciones transnacionales.

El proceso por medio del cual se ha revertido la nacionalización petrolera de 1938 ha sido histórico y ha avanzado desde los sectores (corriente abajo), hasta la apertura total de los sectores (corriente arriba), exploración y explotación a través de desincorporar actividades estratégicas, fragmentar a Pemex en unidades de negocio, desregular, liberalizar y privatizar otras. Uno de los principales mecanismos ha sido a través de los contratos. Si bien han existido contratos de servicio con la participación de la iniciativa privada en las actividades corriente arriba, el Estado mexicano había tenido la prerrogativa de dichas actividades. Después, los contratos han permitido la privatización en toda la cadena de producción. Ahora la “liberalización” (privatización) es para todas las actividades del sector, a partir de las modificaciones constitucionales realizadas.

Estos intereses se han presentado abanderando una supuesta modernización, en aras de la competitividad, de mayor eficiencia, frente a la falta de recursos para inversión, falta de tecnología, situaciones de corrupción, caída de la producción petrolera y el riesgo inminente de volvernos importadores de crudo. Todo lo anterior acompañado del paradigma neoliberal, en el que todo lo relacionado con el Estado es *per se* ineficiente y corrupto. No obstante, se soslayan cuestiones tan importantes como la distribución del ingreso y los problemas de estancamiento, recesión e inequidad que este modelo profundiza.

El discurso en favor de la apertura descalifica a los monopolios (Pemex y CFE), además de que, sin mayor discernimiento sobre su racionalidad operati-

³ Entre quienes consideran que no sería necesario renegociar el TLCAN para validar los cambios a partir de la Reforma Energética de 2013-2014 estaría Jaime Cárdenas. El doctor Ruperto Patiño estima que sí sería necesario una renegociación para validarlos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en ocasión del seminario sobre “La Reforma Energética”, 1 de octubre de 2013.

va (empresa verticalmente integrada) y su legitimidad constitucional (constituye un sector estratégico) propone acabar con ellos (en realidad con el sector público). El principal reto para la reforma pendiente es transformar un monopolio estatal ineficiente en una industria donde la competencia entre múltiples actores favorezca la eficiencia. Este argumento se justifica bajo la propuesta de cambios a la organización, pero no se basa en la racionalidad productiva que significa una empresa verticalmente integrada que permite economías de escala y reduce costos. Las grandes transnacionales no han renunciado a esta lógica de integración vertical. Su integración ocurre del pozo petrolero a la bomba de gasolina. La propuesta de múltiples actores para mejorar la eficiencia tendría que considerar que la industria petrolera está constituida por oligopolios o monopolios, en tanto que una estructura de tomadores de precio que correspondería a una organización de competencia perfecta es sólo una herramienta teórica. No lo hay en el ámbito energético. Además el término monopolio no era válido para Pemex y CFE ya que en la Constitución no estaban considerados como monopolios en razón de su carácter estratégico.⁴ Estas historias o relatos están acompañados de las propuestas mediáticas surgidas de los centros de pensamiento (*Think Tanks*) que apelan a demandas mediáticas en favor de la Reforma Energética. Sus recomendaciones abordan todas las actividades relacionadas con los hidrocarburos y todo el sector energético en general. Los intereses de toda la industria petrolera de Estados Unidos, se dirigen a lograr el “acceso” y con ello la modificación de los derechos de propiedad en México, así como el marco jurídico que rige el funcionamiento de las industrias energéticas para avanzar en el modelo de mercado y el derecho anglosajón privado como el sustento jurídico rector de su dinámica. Se busca la incorporación de la industria petrolera estadounidense en el espacio territorial de México, con miras a desplegar su proyecto económico y lograr de este modo efectos multiplicadores para el empleo y otras industrias estadounidenses,⁵ con el fin de inducir el crecimiento económico (Pascual Carlos, 2013).

⁴ http://imco.org.mx/banner_es/reforma-energetica-leyes-secundarias/ (fecha de consulta 27 de octubre de 2014).

⁵ De acuerdo al Buró Nacional de Investigación Económica 40% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos contienen insumos producidos en este país. Por tanto, el crecimiento en la economía mexicana traerá incrementos en la producción de Estados Unidos apoyando al crecimiento económico contribuyendo a las estadísticas de exportación de aquel país. <http://www.as-coa.org/articles/mexico-opening-energy-reform> (fecha de consulta 26 de octubre de 2014).

En esto se avanza con el modelo de mercado a partir de la integración profunda con el resto de América del Norte en materia de energía (Vargas, 2014). La propuesta va encaminada no sólo a extender el modelo anglosajón (*Common Law*), en el que los hidrocarburos son privados (a nivel del suelo) y las empresas también lo son. De igual manera se intenta fortalecer la integración a partir de 1) un sistema de fronteras inteligentes; 2) una mayor cooperación regulatoria, y 3) la seguridad energética y sustentabilidad como parte de las agendas. En la medida en que es parte de sus objetivos proyectar la región como la más competitiva del mundo, y Canadá y México participan en la construcción de la seguridad energética de Norteamérica (de Estados Unidos), ésta se convierte entonces en uno de los pilares para su éxito.

CABILDEROS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

Si bien han sido históricas las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para aplicar las reformas estructurales por ellos recomendadas, en los últimos años la institución internacional que ha tenido un papel protagónico en la evaluación del desempeño nacional en una diversidad de agendas erigiéndose en una autoridad que recomienda los rumbos de la política económica en México es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual México es miembro⁶ (OCDE, 2010). Sus recomendaciones han tenido en la mira la reforma del sector energético, dominado por las dos empresas estatales Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el que consideran debe ir “más lejos” de los cambios introducidos en 2008, que mejoraron el gobierno corporativo de la compañía, la dotaron de autonomía operativa y de un régimen para la contratación de bienes y servicios, indicó el organismo en un estudio sobre México. “Estas reformas deben llevarse más lejos, incluso a través de una enmienda constitucional que permita compartir los riesgos y los beneficios con el sector privado. Un entorno más competitivo para Pemex podría generar incentivos de mercado adecuados para mejorar su eficiencia, aunque también se debería ampliar la regulación para incluir la supervisión de los nuevos participantes” (González Amador, 2013).

⁶ Su propósito fue evaluar las prácticas de gobierno corporativo de Pemex centrándose en su Consejo de Administración, tomando como referencia las directrices de la OCDE sobre gobierno corporativo de las empresas estatales.

Los informes de la OCDE no sólo anunciaban los cambios constitucionales, sino algunas de las directrices que después incorporaría la Reforma Energética para Pemex, a fin de mejorar su “gobernanza” al quitar restricciones a la inversión (privada) y fortalecer la contraloría para operaciones más eficientes; facilitar compartir ganancias con otras compañías, así como el acceso a tecnologías (OCDE, 2010: 128).

En la antesala de las reformas energéticas de 2008 y 2013, las demandas de las corporaciones transnacionales y nacionales se expresaron en una serie de centros de pensamiento, fundamentalmente de Estados Unidos, en diversos medios, foros, organismos empresariales, a través de periodistas, especialistas, académicos y otros, así como de los cabilderos propios del espectro político nacional, en favor de la propuesta del Jefe del Ejecutivo. En el Congreso, por parte del PRIAN-PVEM, con el apoyo del PRD, en lo que concierne al acuerdo preliminar denominado Pacto por México.

La Reforma Energética de 2013 reeditó la estrategia de 2008 del cabildeo preliminar, bajo la forma de notas y frases publicitarias no sólo en favor de la propuesta, sino con lineamientos que inducían los cambios buscados por ellos (Vargas, 2011: 115-162). Las diferencias entre la reforma de 2008 y de 2013 han sido fundamentalmente de forma, pero la estrategia es similar. Mientras que en 2008 el liderazgo lo llevó el Council of Foreign Relations (con sede en Washington), a través de su apoyo nacional en el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y la Red Mexicana de Energía en el Instituto Autónomo de México (ITAM),⁷ en 2013 el liderazgo en el cabildeo ha correspondido al Woodrow Wilson Center Mexico Institute, con una filial en el ITAM.⁸

Cabe destacar que algunos de estos centros de pensamiento han formado en México sucursales y fuertes nexos con organismos académicos y empresa-

⁷ La Reforma Energética de 2008 tuvo entre sus promotores al Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Su apoyo fue a través de seminarios y, en particular, a través de la Red Mexicana de Energía con sede en el ITAM. Estaban a cargo de la difusión de ideas en la revista *Foreign Affairs* en español, editada en el ITAM. El centro de pensamiento en donde se elabora esta publicación es el Council on Foreign Relations, creado por David Rockefeller en 1921, que es una organización poco conocida, pero muy influyente en los asuntos internacionales que ha ido creciendo en poder, prestigio y amplitud de ámbitos de acción.

⁸ Bajo el liderazgo del británico Duncan Wood, el Woodrow Wilson International Center for Scholars (wwics) ha presentado diversos estudios entre los que se encuentra: “Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano principios y recomendaciones para una reforma a favor del Interés Nacional”, 7 de febrero de 2013.

riales afines. Sus orígenes son las instituciones financieras y corporaciones. En México, el Comexi es un centro de pensamiento cuyos socios corporativos son: Exxon-Mobil, Telmex, Bimbo, Kansas City Southern, Toyota, BAL, Femsa, Banamex, Scotiabank, Grupo México, Union Pacific. Entre sus expresidentes se hallan Luis Rubio (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C., CIDAC) y Andrés Rozental (hermano del excanciller mexicano Jorge G. Castañeda), quien preside su propia consultora, especializada en asesorar a empresas multinacionales sobre sus estrategias corporativas en América Latina. Además de ser consejero del transnacional HSBC. El presidente actual de Comexi es Jaime Zabludovsky.

En 2013, el Woodrow Wilson Center cabildeó en favor de los intereses corporativos (Mexico's Intelligence, de George Baker) y del gobierno de Estados Unidos, para inducir cambios mayores en México, bajo el marco de la integración profunda en América del Norte. Por recomendación del Woodrow Wilson Center, en noviembre de 2012, el documento "Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional" (Enríquez *et al.*, 2012) solicitaba dar "claridad" conceptual a la diferencia entre el dueño y el operador. Al dueño se le dejaba la determinación de las formas en que el recurso sería explotado, en tanto que el operador, "dado que ha firmado una concesión o un acuerdo de producción compartida", podría contabilizar las reservas sin tener la propiedad del subsuelo. Esta contabilidad sirve a las empresas para efectos de sus manejos financieros, entre los que está solicitar la deuda a cuenta de sus activos, es decir, del petróleo objeto de los contratos que se le otorgaron. Su propuesta de diferenciar al propietario del operador sería uno de los cambios medulares a los organismos públicos descentralizados, Pemex y CFE, al convertirlos en empresas productivas del Estado, plasmados en la Reforma Energética de 2013.

Por parte de los empresarios, el liderazgo lo tuvo el North American Competitiveness Council, cuyo brazo nacional es el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).⁹ El CIDAC, la Business Round Table y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocio, están también entre los más importantes. De los anteriores destaca el IMCO, el cual se presenta como una organiza-

⁹ El Secretariado en México del Consejo para la Competitividad de América del Norte (CCAN) está en el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). Esto queda claramente señalado en CCAN, "Meeting the Global Challenge. Private Sector Priorities for the Security and Prosperity Partnership of North America, Report to the Leaders", abril de 2008, p. 19.

ción apartidista para generar propuestas de políticas públicas para fortalecer la competitividad de México a través de 1) influir la agenda de políticas públicas, 2) mantener el tema de competitividad vigente y 3) lograr la autosuficiencia financiera. Sin embargo, su financiamiento proviene de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la Hewlett Foundation, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, así como de la Embajada Británica en México, y la United States Agency of International Development (USAID). De esta última recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado, cuyo objetivo principal es reforzar la política exterior estadounidense, cooperando con los países receptores en distintas áreas.¹⁰ Quedan en evidencia sus filiaciones con agencias internacionales,¹¹ por lo que sus análisis atienden a los objetivos y demandas de las corporaciones transnacionales y países extranjeros.

Las propuestas del IMCO han sido fundamentales en el contenido de la Reforma Energética. En su libro *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI* promueve la apertura constitucional en materia energética. Las iniciativas del Jefe del Ejecutivo (PRI) y las del PAN, los artículos transitorios y las leyes secundarias derivadas de aquélla, plasman de forma directa sus sugerencias. Desde las iniciativas presentadas por el PAN (Torres, 2013) y el PRI, corroboran la extraordinaria influencia que tuvo esta entidad en el contenido medular de la reforma energética. Entre las principales propuestas y líneas mediáticas están: Pemex debe operar como una verdadera empresa. Es imprescindible sacarlo de las restricciones que se le imponen al ser parte del presupuesto federal y de que el Estado controle sus utilidades y su gasto con criterios políticos y no industriales.

- La apertura en el sector requerirá de la creación de un nuevo marco regulatorio fiscal y de transparencia y rendición de cuentas.

¹⁰ La USAID, junto con la CIA, ha sido acusada frecuentemente de realizar actividades propias de esa agencia en diversos escenarios, como la desestabilización de gobiernos no alineados con las políticas de Estados Unidos, usando distintos medios. Las autoridades de ese organismo han reconocido su apoyo a fuerzas políticas opositoras a gobiernos de América Latina, incluso en los que existen regímenes democráticos.

¹¹ Sobre su financiamiento (proviene de la USAID, Embajada de los Estados Unidos, la Embajada Británica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en <http://imco.org.mx/conoce-imco/?consejo#financiamiento> (fecha de consulta 27 de octubre de 2014).

- La propiedad original de los hidrocarburos es y deberá seguir siendo de la nación, la cual es y seguirá siendo la única dueña original de los hidrocarburos.
- La decisión de concentrar en una sola empresa la tarea de explotar la riqueza petrolera del país ha derivado en un operador que, por sus dimensiones y complejidad, es muy difícil de controlar y administrar eficazmente.
- Se reitera el falso argumento del riesgo. Con esto, en realidad se quiere justificar el hecho de compartir la renta petrolera con empresas privadas y extranjeras.
- Tomando en cuenta una lógica intergeneracional, se deberá destinar una parte de la renta petrolera que captura el Estado a un fondo soberano de inversión que rinda beneficios a las generaciones presentes y futuras.
- México debe aprovechar y ser parte de la revolución energética de América del Norte para convertir la energía en un factor de competitividad en todos los sectores de nuestra economía. Deben revisarse y ampliarse las posibilidades de inversión privada en transporte y distribución, tanto de gas como de recursos petrolíferos.
- Explotar los nuevos recursos es más costoso, de mayor riesgo y son más complejos de identificar y extraer. Lo cual es incosteable para una sola empresa.
- México tiene un sector más cerrado que Cuba, Irán o Corea del Norte (Lomelí, 2014).
- En menos de dos décadas Estados Unidos se convertirá en un exportador neto de petróleo, lo cual afectaría directamente a México al reducirse la demanda de crudo mexicano importado.
- En la mayoría de los países seleccionados existen entes reguladores independientes de los agentes operadores de la industria.
- Estos operadores ayudan a Estados a reducir el riesgo asociado con las actividades petroleras y la inversión que requieren hacer para el desarrollo y explotación de sus recursos.
- En comparación con el resto de Norteamérica, los precios de gas en México no son competitivos.
- Se debe multiplicar la capacidad de ejecución en exploración y producción de crudo y gas (*upstream*). Esto sólo se logrará a través de asociaciones de Pemex con otros operadores.
- Pemex debe operar como una verdadera empresa. Es imprescindible sacarlo de las restricciones que se le imponen al ser parte del presupuesto federal y de que el Estado controle sus utilidades y su gasto con criterios políticos y no industriales (IMCO, 2013).

EL CABILDEO EN EL CONGRESO MEXICANO

El cabildeo cierra con broche de oro durante la discusión de la Reforma Energética en el Senado mexicano, con un proceso pleno de irregularidades, lo que lo convierte en un indebido proceso, en el que se especula la participación directa de grupos de poder en el diseño de la propuesta o dictamen finalmente aprobado.¹²

Lo discutido no fueron directamente las iniciativas del Ejecutivo ni la del PAN, que se supone se integraría en el dictamen, sino un nuevo planteamiento concretado en los textos constitucionales (como en la incorporación de 21 artículos transitorios), con cambios significativos, encaminados a la elaboración de leyes secundarias que ameritaban un análisis profundo. Sin embargo, lo que ocurrió fue la incorporación dolosa de un texto denominado “Dictamen con modificaciones sustantivas a los textos constitucionales”. A partir de indefiniciones y ausencias en las iniciativas base del denominado “predictamen”, se pueden identificar cuestiones fundamentales que implicarán cambios sustantivos en el sector energético mexicano.

La injerencia de grupos de interés y la modificación tras bambalinas de los textos de la Reforma Energética, parece formar ya parte de la toma de decisiones en el Congreso, al igual que ocurrió en la fase final de la aprobación de

¹² Previo a su aprobación, el senador Enrique Burgos, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, y David Penchyna, presidente de la Comisión de Energía, presentaron un documento que harían llegar a las Comisiones Unidas, denominado “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía”. Ese día se reunió la Junta de Coordinación Política (Jucopo), alrededor de las 14:00 horas, y se llegó a los siguientes acuerdos:

- a) Establecer un horario de trabajo de las Comisiones Unidas, que sería de 10:00 a 20:00 horas, los días domingo 8 y lunes 9 de diciembre a partir de las 11:00 horas, “lo anterior, sin detrimento de que en caso de ser necesario podrán *“seguir sesionando en días subsecuentes hasta agotar la discusión referida, con base en los lineamientos del Reglamento del Senado”*”.
- b) Discutir en dichas sesiones los artículos reservados y no dejarlos para la sesión del Pleno. Con base en ello, se empezaría a discutir el mencionado “Dictamen” al día siguiente, es decir, domingo 8 de diciembre a las 10:00 de la mañana. Este documento que consta de 300 páginas, entregado a las Comisiones vía electrónica en la *Gaceta del Senado* a las 14:00 horas del sábado, debería ser leído y analizado en un lapso de alrededor de 18 horas (sin descanso), para la siguiente sesión convocada. Debe destacarse la irregularidad de la situación al entregar un Dictamen, y no un proyecto de dictamen que ha sido elaborado por autores distintos a los miembros de las Comisiones Unidas. El Reglamento del Senado es claro al señalar en el artículo 182 que “los dictámenes legislativos son los *documentos formulados en comisiones*, por los cuales se proponen al pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el presidente”.

la Reforma Energética de 2008. La participación directa de los cabilderos de las transnacionales en los procesos de toma de decisiones nacionales, por medio de sus socios nacionales, da cuenta del poder de estos actores y del hecho de que el Congreso mexicano se ha convertido en una entidad que filtra sus demandas.

RESULTADOS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

El decreto publicado el 20 de diciembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* incorporó cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, así como 21 artículos transitorios. Las leyes secundarias fueron para establecer las especificidades sobre los cambios fundamentales a la Constitución.¹³

El paquete de la Reforma Energética incluye la expedición y publicación de nueve nuevas leyes, que son:

- ¹³ Algunos de los cambios más importantes plasmados en los artículos transitorios fueron los siguientes:
- *El cuarto transitorio que ordena al Congreso a dar bases jurídicas a los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para exploración y extracción del petróleo y de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; así como las contraprestaciones del Estado y contribuciones a sus empresas productivas o a los particulares, por actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.* Este transitorio es equivalente al otorgamiento de concesiones y sus correspondientes derechos de propiedad, dominio directo y derechos exclusivos de explotación y beneficio a favor de corporaciones nacionales y extranjeras.
 - *El transitorio quinto confirma la transferencia de derechos de propiedad de los hidrocarburos y de las industria petrolera y eléctrica, a favor de las corporaciones privadas y extranjeras, al establecer que las empresas productivas del Estado, así como los particulares, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la nación.*
 - Conviene destacar que el anterior se refiere al subsuelo. En el suelo es cuando ocurre la privatización del petróleo a través de la “transmisión onerosa”, al igual que *leasings* en Estados Unidos y Canadá, un término equivalente a concesiones. También debe destacarse que el *booking* constituye una forma indirecta de hacer de las reservas petroleras de México un activo de respaldo a los procesos de financiarización de las corporaciones y bancos.
 - *El séptimo transitorio que afirma que se establecerán en la ley porcentajes mínimos de contenido nacional y mecanismos para fomentar la industria nacional; al mismo tiempo que se sujeta dicha ley a los tratados internacionales.* Es pertinente señalar que el Estado mexicano no puede exigir un determinado porcentaje de contenido nacional, como quedó establecido en la Reforma (35% para 2025) para el de contratación de empresas nacionales y de transferencia de tecnología, como se establece en el TLCAN. La sujeción a los tratados internacionales nulifica totalmente la intención y contenido de este transitorio y lo deja en condición de demagogia constitucionalizada (TLCAN, 1994).

- Ley de Petróleos Mexicanos.
- Ley de la Industria Eléctrica.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
- Ley de Energía Geotérmica.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Después de los artículos transitorios, se crearon nueve leyes nuevas y se reformaron otras 12, una estrategia de creación y reformulación para permitir abiertamente la inversión extranjera, leyes que se dictaminaron entre el 11 y el 14 de junio de 2014, para ser materia de discusión y votación en el Pleno del Senado entre el 23 y el 28 del mismo mes. Con estas leyes se culminaría la apertura al capital privado en la industria petrolera el sistema eléctrico y el sistema energético, en general.

Los cambios constitucionales eliminaron la “reserva” que mantuvo cerrado el sector energético en el TLCAN al convertir los hidrocarburos y la electricidad en bienes comercializables al abrir prácticamente toda la cadena de producción al sector privado transnacional. Con la Reforma Energética se dará el desplazamiento del Estado de las actividades estratégicas del sector y con ello la apropiación de su dominio directo y del derecho exclusivo a su explotación integral, bajo el argumento de la competencia con la incorporación de numerosos operadores para transitar hacia una estructura de mercado que ha prometido bajar los precios de los combustibles a los consumidores.

El paquete de leyes de la Reforma que se ha ido completando en el tiempo (30 de abril de 2014), evidencia lo que se caracterizaría como un despojo a la nación (Harvey, 2004) o acumulación por desposesión por parte de las élites transnacionales. El despojo no es del todo evidente, ya que está arropado con toda una parafernalia jurídica “liberal” en la que se entroniza el avance hacia el mercado bajo una retórica técnico-jurídica que es necesario desentrañar en su verdadero significado. Destacaremos algunos de los conceptos que podrían ilustrar lo anterior.

En la Ley de Hidrocarburos se encuentran las bases jurídicas para la modificación de los derechos de propiedad a través de asignaciones, nuevas formas de contratos y “ocupaciones temporales” de terrenos y territorios. Un

mecanismo que tendrá este resultado lo constituye la Ronda Cero a que se ha sometido a Pemex.¹⁴

La Ronda Cero es el requerimiento por parte de Pemex a la Secretaría de Energía (Sener) de las áreas de exploración y los campos en producción. Para ello deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La llamada Ronda Cero, programada para darse a conocer por la Sener el 17 de septiembre de 2014, se adelantó más de un mes, para hacerla coincidir prácticamente con la promulgación de las leyes secundarias de la “Reforma Energética” del 11 de agosto de 2014, lo cual indica un manejo con sesgos políticos.

El objetivo de la Ronda Cero sería, en realidad, desplazar a Pemex como el operador único en la industria petrolera a nombre de la Nación, como lo planteaba el artículo 27 constitucional en la versión correspondiente a la administración del presidente Lázaro Cárdenas, modificado al prohibir los contratos en exploración y producción en 1960, con el presidente López Mateos. El propósito es la sustitución de Pemex por muchos operadores privados, preferentemente extranjeros. Con este nuevo modelo, Pemex pasará a ser un operador más en la industria petrolera mexicana; emplazada a desaparecer dentro de un plazo en función de la pérdida de ingresos del gobierno federal, por lo pronto, se le asignarán yacimientos y territorios de manera estricta con el fin de no ampliar el hoyo fiscal del presupuesto, ya que la existencia en sí de una Ronda Cero y una Ronda Uno significa *per se* la entrega de renta petrolera al extranjero y el achicamiento de Pemex, al limitarle en términos de reservas y territorio (kilómetros cuadrados asignados).

¹⁴ La Secretaría de Energía (Sener), con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, adjudicará las asignaciones a Pemex de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, siempre que demuestre contar con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución, asimismo sujeto a un plan de exploración o desarrollo. De no cumplirse con el plan de exploración, el área se revertirá al Estado. Es menester señalar que, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el Sexto Transitorio del Decreto publicado el 20 de diciembre de 2013, el 21 de marzo pasado, Pemex sometió a consideración de la Sener la solicitud de adjudicación de las áreas en exploración y campos en producción que estima está en condición de operar a través de asignaciones. La Sener emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de 180 días naturales posteriores a la fecha referida. Pemex podrá, previa autorización de la Sener, migrar las asignaciones que se le adjudiquen a contratos con particulares. En caso de que la empresa productiva del Estado considere adecuado asociarse con particulares, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo una licitación, sujetándose a los lineamientos que establezcan las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público.

RESULTADO DE LA RONDA CERO¹⁵

Respecto a la Ronda Cero, el análisis arroja como resultado, que el “achicamiento” de Pemex fue más pronunciado que lo anunciado por la Sener, de acuerdo al siguiente cuadro.

Cuadro 1. Ronda Cero agosto de 2014 (miles de millones de barriles)

<i>Reservas</i>	<i>Solicitado Pemex</i>	<i>Solicitado según Sener</i>	<i>Otorgado</i>
1P	13.9 (100%)	13.4 (96%)	13.4 (96%)
2P	21.74 (83%)	20.58 (94.6%)	20.58 (78%)
3P	31.59 (71%)	No se dice	No se dice
Recursos Prospectivos	34.5 (31%)	34.8 (31%)	22.12 (19.3%)
		Total promedio	48.32 %

Fuente: Elaboración propia con información de www.sener.gob.mx y porcentajes con base en las reservas de 2013 solicitadas por Pemex.

Cuadro 2. Según la Sener en su informe dice:

<i>Reservas</i>	<i>Volumen otorgado</i>	<i>Otorgado/solicitado según Sener (100%)</i>	<i>Años R/P</i>
1P	13.4	100	-
2P	20.58	100	15.5
3P		No se dice	No se dice
Recursos Prospectivos	22.12	67 de lo solicitado y 19.3 del total	5
		Total de años	20 con una producción de 2.5 millones b/d

Fuente: www.sener.gob.mx

¹⁵ Las estimaciones de esta sección fueron realizadas por el ingeniero Heberto Barrios Castillo, asesor en el Senado de la República de la fracción del PT.

Se dice también que con las 12 asignaciones entregadas a Pemex, se cubre el 71% de la producción actual de crudo y el 73% de la producción de gas natural.

De los cuadros 1 y 2 puede deducirse, que el “achicamiento” de Pemex en cuanto a asignación de reservas es más pronunciado de lo que dice la Sener, ya que en realidad se le otorgarían sólo el 48.32% de las reservas solicitadas y no el 68% que dice la Sener, el director de Pemex Emilio Lozoya y Gustavo Hernández, director general de Pemex Exploración y Producción (PEP). Los errores o diferencias respecto a las cifras oficiales que dan cuenta de este mayor “achicamiento”, se basan en:

- a) Se está comparando lo solicitado contra lo otorgado con datos de reservas diferentes, ya que Pemex solicitó la Ronda Cero con reservas a enero de 2013 y la Sener las otorgó con reservas a enero de 2014, lo que en el caso de las 1P significa que son 4% menores y en el caso de los recursos prospectivos 2% menores.
- b) No se le otorgaron a Pemex reservas 3P cuando solicitó el 71% (31.6 mmbb) de ellas. Lo que baja notablemente el monto de reservas asignado.
- c) Esto explica que el periodo de tiempo de explotación baje de 36 años (solicitado por Pemex) a 20 años, como lo anunció la Sener.
- d) Todo ello demuestra una actitud poco favorable a Pemex.
- e) Aunque se dice que Pemex podrá participar en las rondas 1 y las subsecuentes, solo o asociado, esto será muy difícil ya que dependerá de la voluntad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que se encargará de asignar los recursos.

Además de esta situación la posibilidad de que los recursos petroleros pasen a las compañías privadas ocurre a partir de las disposiciones del régimen fiscal que propone la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos para los contratos. Aun cuando se otorguen las asignaciones que está solicitando Pemex a este se le invita a migrarlas a contratos, en los que puede o no participar. Esto da toda oportunidad para transferir reservas, utilidades, renta y producción a los inversionistas privados extranjeros.

Otro aspecto de este despojo se concreta en una figura de la Ley de Hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos 2014), llamada “Servidumbre legal de hidrocarburos”, u “ocupación temporal”. El antecedente es el Transitorio 8 (estratégico). En las leyes secundarias se acuerda desterrar la figura de expropiación y se sustituye por la de “ocupación temporal”. Por razones de utilidad pública e interés social se da lugar a la “ocupación temporal” y servidumbres

legales tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Industria Eléctrica y la Geotérmica. Esto significa que cualquier predio de interés para los negocios de la Industria Energética puede ser objeto de “ocupaciones temporales” o construcción de servidumbres. A fin de hacerla aceptable ante el público mexicano se otorgarán contraprestaciones (pago del dueño del predio) del orden de 2% de las utilidades del contratista por petróleo y de 3% por gas.

Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del asignatario o contratista se regirán por las disposiciones del derecho común federal y las controversias relacionadas con las mismas, cualquiera que sea su naturaleza, serán competencia de los tribunales federales. Estas se podrán decretar vía judicial o administrativa, en términos de esta ley y las demás aplicables.

Esta ley que propicia el despojo ilegal de tierras será la oportunidad para que la frontera entre México y Estados Unidos se corra hacia el sur, bajo el pretexto de que hay una continuidad geológica de los yacimientos de Eagle Ford localizados en Texas hacia territorio mexicano (Morales Gil, 2012). La explotación del petróleo y gas de lutitas en el norte de México (incluso en el resto del territorio y en Chicontepec) es vista como la posibilidad para que la industria texana se adjudique la explotación de dichos recursos en territorio nacional, ya que los inversionistas podrán adquirir los terrenos y traer agua de donde sea (de hecho ya traslada agua del río Panuco hacia Nuevo León para la explotación del gas de lutitas y también utilizan el *fracking* en Chicontepec).

El Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) intervendrá para mediar en la negociación, dispondrá de peritos para que realicen avalúos y se establezca una nueva oferta, si después de 10 días no se tiene respuesta, en el numeral 101 se establece que el IMP notificará a la Sener, que propondrá al Ejecutivo Federal la constitución de una “Servidumbre legal de hidrocarburos” por vía administrativa, o por medio de la expropiación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

DE OPERADOR A PROPIETARIO: LEY DE PEMEX Y DE LA CFE

Uno de los principales argumentos de los cabilderos de la Reforma Energética ha sido la “insuficiencia en la organización y derecho mexicano”, por lo que habría que diferenciar al administrador del propietario. Con ello, en realidad se incorpora la noción de gobernanza que lleva a la idea de gobernabilidad en un esquema en el que el Estado no es el único o más importante actor, en el que los inversionistas privados en una empresa delegan su manejo a una bu-

rocracia que administra y que cuida sus utilidades en el negocio. Para Pemex y CFE, la incorporación de la gobernanza corporativa introduce, además de la distinción entre propietario y administrador, un esquema dual en el que ambas dejarán de regirse por la Ley de Entidades Paraestatales y las Leyes de Adquisiciones, Obras y Arrendamientos y Servicios del Sector Público, mientras que la Ley General de Bienes Nacionales sólo operará en el caso de las propiedades inmuebles de Pemex. De organismos descentralizados, Pemex y CFE se transforman en empresas productivas del Estado, cambiando con ello conceptos básicos del derecho mexicano administrativo y de propiedad. En menos de dos años, se convertirá a Pemex y a la CFE en “empresas productivas del Estado” (EPE). El cambio de régimen jurídico no es menor, ya que las obligarán a competir con empresas transnacionales (mientras les mantienen el mismo régimen fiscal), además de que tendrán que pagar cada año al Estado parte de sus ganancias, con el denominado “dividendo estatal”, hacia 2016, que “será como mínimo del 30 por ciento de sus ingresos después de impuestos”.

Los funcionarios aseguran que Pemex y la CFE se beneficiarán en la medida que tendrán más autonomía de gestión en sus recursos. En realidad, estas entidades serán paulatinamente despojadas de su carácter público; dejarán de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, al igual que el dominio emitenente que rige los recursos. Esto es lo que quedó en la legislación secundaria para Pemex y CFE.

Al convertirse el Estado en el dueño, otro diferente al administrador de la empresa, ya no participará en las operaciones cotidianas de aquélla, y ésta a su vez tomará sus decisiones autónomamente, con base en lógicas empresariales y de negocios.

El Consejo de Administración de las EPE's establecerá las políticas, bases, lineamientos y procedimientos para el desmantelamiento, enajenación, afectación en garantía o el gravamen de las instalaciones industriales tanto de Pemex como de sus empresas productivas o, en su caso, de empresas filiales (Rosas, 2014).

En el caso de la CFE, deberá *sujetarse* a la estricta separación legal que establezca la Sener para fomentar el acceso abierto (artículo 20 transitorio). Esta restricción tiene un impacto que se traduce en una separación entre sus divisiones, regiones e, incluso, entre sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Las subsidiarias y filiales deberán, entre otras acciones, ofrecer energía eléctrica y productos asociados al mercado eléctrico mayorista sin restricción y en condiciones de competencia; otorgar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión o a las Redes Generales de Transmisión.

Así el gobierno corporativo y modelo de vigilancia y auditoría propuestos por la OCDE definen los principios de derecho privado con los cuales se dejan de aplicar las leyes del derecho público, bajo el supuesto de un marco jurídico flexible con el cual deberán operar estas empresas.

En suma, el corazón de la reforma a Pemex y a la CFE se encuentra, precisamente, en el establecimiento de un modelo de gobierno corporativo que aplicará las reglas del derecho privado en y a las empresas del Estado. Estas se regirán como cualquier empresa privada, pretendiendo la regulación necesaria que, sin embargo, será más retórica que real.

Al mismo tiempo, se promete maximizar la renta petrolera y generar valor económico. En artículo 42 de Ley de Hidrocarburos se instruye a autoridades, reguladores y productores a maximizar la producción que en realidad llevará a la sobreexplotación de los yacimientos y la multiplicación del número de petroleras privadas cuyo objetivo es la máxima ganancia en el menor tiempo posible. Esto llevará a maximizar la obtención de renta petrolera que, a través de los contratos, permitirá a las corporaciones acceder y acaparar la parte de león de dicha renta habida cuenta su añeja experiencia, las asimetrías de información y de poder.

Los riesgos son muchos, en la medida en que se propone una legislación profunda, de dimensiones monumentales y sin gradualidad. Algunos de los riesgos:

Dada la debilidad del gobierno frente a actores corporativos transnacionales, se pensaría en la captura de los órganos reguladores por parte de estos actores.

- Se creará una enorme y onerosa burocracia centralizada.
- Se fortalecerá el Poder Ejecutivo a través de la Sener.
- Los nuevos reguladores servirán más para colocar y facilitar las inversiones extranjeras, que para “regular” (como ha ocurrido hasta la actualidad).
- Habrá una creciente dependencia industrial, tecnológica y comercial.
- Reducción drástica del aporte fiscal de Pemex y CFE al erario, compensado con mayor deuda pública y mayores impuestos para los mexicanos.
- Convertir a México en un enclave exportador de hidrocarburos de la industria petrolera de Estados Unidos (con alguna participación de empresas mexicanas). Volumen de exportación de 1.2 a 1.6 MMb/d entre 2013 y 2018.
- Posible agotamiento acelerado de reservas. Menos probable el desarrollo de la industria de refinación.
- En el corto y mediano plazo, el repliegue de Pemex hacia aguas someras y yacimientos convencionales.

- Estrategia de privatización gradual de “fierros”. Convertir a Pemex y CFE en empresas otorgadoras de contratos. En el largo plazo, su aniquilamiento.
- En particular destaca la dependencia del gas de Estados Unidos y la incursión hacia formas de explotación depredadoras del medio ambiente, como el gas y el petróleo de lutitas (*shale gas*).
- La afectación incluso puede ser de terrenos y territorios de paso de las obras. Todas las actividades de la industria petrolera y eléctrica se reconocen de interés social y de orden público, lo que deja en la indefensión a los propietarios de los terrenos en donde las obras se realicen.
- Desplazamiento de puestos de trabajo en la industria petrolera y eléctrica.

IMPLICACIONES JURÍDICAS

- Políticas públicas y reglamentos a los que las corporaciones consideran como factores de debilitamiento de los “beneficios futuros esperados”.
- Pueden obligar a los gobiernos a anular normas, regulaciones y condiciones de contrato.
- Tendrían derecho a demandar al gobierno mexicano ante tribunales internacionales si están en desacuerdo con acciones o políticas gubernamentales (por ejemplo, los resultados de un contrato petrolero) que minen sus ganancias esperadas. Una “toma regulatoria” (como un impuesto) se considera como violación que amerita compensación. Habrá que considerar que los fallos de los tribunales internacionales o supranacionales son inapelables. De no cumplirse, habrá confiscación de bienes.

PROPUESTA ALTERNATIVA

Ante esto la pregunta que surge es ¿hay un modelo alternativo? Ciertamente lo hay. La definición de una política energética debiera partir de una visión integral, a partir del objetivo de la seguridad energética y de objetivos y estrategias nacionales basados en un modelo de ventajas competitivas y no en un esquema de especialización que descansa en la producción de materias primas que no añade valor. La política debería tener un carácter multidimensional y estructural determinante del progreso. Debe ser una política de Estado, una que no dé prioridad a condiciones exógenas; que contemple la dimensión de desarrollo industrial, fiscal y tecnológico, de comercio exterior, de relación con la política monetaria y de abasto de energéticos. En términos concretos, una política orientada a crear, adicionar, modificar y derogar diversas disposiciones

jurídicas en materia del sector energético nacional, sin modificar la Constitución, ya que una vez que se modifica, se puede hacer todo, hasta entregar al país mismo a los intereses foráneos. Se trataría de fortalecer a Pemex y CFE a partir de un proceso real de autodeterminación desligándolas de su contribución financiera a las arcas nacionales. Considerando que la vanguardia a nivel internacional sigue siendo el mantener el control estratégico tanto en las empresas públicas como privadas, este debería ser el derrotero al igual que mantener la propiedad de los recursos, ser motor de la demanda de bienes y servicios nacionales y, utilizar la renta petrolera para reinvertirla en la empresa misma a fin de desarrollar capacidades y generar empleos, entre lo más importante.

CONCLUSIONES

A poco más de 20 años de instaurado el TLCAN se presenta la oportunidad de avanzar en el proyecto político-económico de Estados Unidos, a fin de fortalecer su economía por medio del acceso a las industrias energéticas de México, para ser parte de los beneficios económicos directos e indirectos en vista de los impactos multiplicadores hacia otros sectores de su economía. Aumentará la apropiación de la renta vía contratos, permisos y concesiones, así como todos los negocios asociados (colaterales).

La Reforma Energética responde, después de estos 20 años de vigencia del TLCAN, promoviendo un nuevo impulso que trata de profundizar en el dominio de las corporaciones en México, adentrándose en la incorporación de México al Acuerdo Transpacífico.

La Reforma Energética negociada resuelve el último obstáculo para avanzar en el proyecto de privatización del sector energético mexicano, bajo un modelo de mercado, que en realidad constituye el mecanismo para modificar el modelo productivo, de propiedad y de distribución de los recursos y renta del sector, para beneficio del sector privado, preferentemente transnacional.

La aprobación de la Reforma Energética dio cuenta de la capacidad de las corporaciones para arrasar las leyes nacionales que se interponen en el camino de las ganancias. El TLCAN otorga a las corporaciones multinacionales nuevos privilegios y un proceso de cumplimiento extremo. Esta reforma permite la privatización total de los recursos y del sector.

Por ahora, los funcionarios y cabilderos dejaron aún el término estratégico para ciertas actividades del sector, con miras a hacerlas prevalecer sobre otras y sobre los intereses y activos de la sociedad civil. Es una utilización del término a modo ya que las actividades otrora estratégicas son las que en los hechos

se han tornado en un bien comercializable o *commodities*. Sin embargo, los cambios están lejos de ser una fiel interpretación de los modelos liberales en los países desarrollados; más bien corresponden al capitalismo de compadres que ha tendido lugar en México, con los que se ha favorecido a los grupos en la cúpula del poder.

La transformación productiva del sector energético mexicano no sólo no revertirá su dependencia de Estados Unidos, sino que más bien tenderá a profundizar la asimetría estructural entre sus economías, en la medida en que se transfiera la renta derivada de la explotación petrolera y la de la industria eléctrica. Como el modelo no tiene, en realidad, una propuesta de desarrollo de capacidades endógenas, mejoras tecnológicas, innovación y estrategias de desarrollo de capital humano, habrá destrucción del valor económico construido durante varias generaciones, así como un mayor desplazamiento laboral. No es posible pensar que el modelo propuesto modifique el modelo de acumulación prevaeciente, un modelo en favor de pocos (preferentemente extranjeros).

Mientras que las corporaciones extranjeras y las oligarquías nacionales ganan con esta reforma, el resto de la nación mexicana pierde cualquier beneficio derivado de este sector. Es un conflicto de clase que se profundizará en la medida en que ocurra la entrega de los hidrocarburos y las actividades asociadas. Con ello se reedita el conflicto de clase y, en el contexto de la cuestión petrolera, la histórica disputa por la apropiación del excedente.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCOA (2013), “Guide: President Barack Obama in Mexico and Costa Rica”, 6 de mayo, disponible en <<http://www.as-coa.org/guide-president-barack-obama-mexico-and-costa-rica>>, consultada el 9 de mayo de 2014.
- Brooks, David (2012), “La propuesta energética de Romney busca más injerencia de EU en Pemex”, *La Jornada*, 2 de noviembre de 2012.
- Council on Foreign Relations, *The New North American Energy Paradigm: Reshaping the Future*. Speaker: Rex Tillerson, Chairman and CEO, Exxon Mobil Corporation. Presider: Alan S. Murray, Deputy Managing Editor and Executive Editor, Online *Wall Street Journal*, June 27, 2012.
- Collins, Jennifer (2013), “As Obama Visit Mexico, The Slippery Topic of Oil Comes Up”, 2 de mayo, disponible en <<http://www.marketplace.org/topics/world/obama-visits-mexico-slippery-topic-oil-comes>>, consultada el 9 de mayo de 2014.

- Enríquez, David *et al.* (2012), “Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional”, México, Wilson Center Mexico, Institute-ITAM, noviembre.
- González Amador, Roberto (2013), “Abrir Pemex a la IP y aplicar IVA a todo, fórmula de la OCDE”, *La Jornada*, 17 de mayo, p. 31, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/05/17/economia/021n1eco>>, consultada el 15 de mayo de 2014.
- Harvey, David (2004), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Social Register*, www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/social/harvey.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) (2013), *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, IMCO, julio, disponible en <<http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>>, consultada el 23 de mayo 2014, y <<http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/An%C3%A1lisis-de-la-propuesta-presidencial-de-reforma-energ%C3%A9tica-FINAL.pdf>>, consultada el 18 de mayo de 2014.
- “Ley de Hidrocarburos, Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas” (mimeo), 20 de abril de 2014, 127 pp.
- “Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad” (mimeo), 20 de abril de 2014, 159 pp.
- Lomelí G., Paulina (2014), “La reforma energética”, disponible en <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc222/Paulina_Lomeli.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2014.
- Morales Gil, Carlos-Pemex Exploración y Producción-IMP (2012), “La exploración y producción de hidrocarburos en México: la sustentabilidad como premisa”, 12 de septiembre, p. 17, disponible en <www.pemex.com>, consultada el 23 de enero de 2013.
- Murphy Ewell, E. JR. (2000), “The Prospect for Further Energy Privatization in Mexico”, *Texas International Law Journal*, vol. 36: 75.
- OCDE (2010), “Economic Policy Reforms: Going for Growth”, París, OCDE, p. 128, disponible en <<http://www.oecd.org/mexico/44651760.pdf>>, consultada el 15 de mayo de 2014.
- _____, “Gobierno Corporativo y Medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos. Evaluación y Recomendaciones”, Informe preparado a petición de Pemex y las autoridades mexicanas (traducción), 1 de septiembre 2010.

- Pascual, Carlos (2013), Written Testimony of Special Envoy and Coordinator for International Energy Affairs, U.S. Department of State Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere United States House of Representatives Energy and the Western Hemisphere, April 11.
- Rosas Duarte, Alina (2014), “Obligarán a Pemex a competir con empresas transnacionales y a compartir ganancias. Entrevista a Heberto Barrios”, *Revolución tres punto cero*, 4 de mayo, disponible en <<http://revolucion-trespuntocero.com/obligaran-a-pemex-a-competir-con-empresas-transnacionales-y-a-compartir-ganancias/>>, consultada el 14 de mayo de 2014.
- Terra-noticias (2014), “Obama en México: recuento de sus visitas desde 2009”, 12 de febrero, <http://noticias.terra.com.mx/mexico/obama-en-mexico-recuento-de-sus-visitas-desde-el-2009,f3788bce15924410Vgn-VCM20000099cceb0aRCRD.html>, consultada el 6 de octubre 2014.
- The Economist* (2013), “Barack Obama visit to Mexico. The Unmentionables”, 3 de mayo, disponible en <<http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2013/05/barack-obama-s-visit-mexico>>, consultada el 9 de mayo de 2014.
- Torres, Atzayaelh (2013), “IMCO ve positiva propuesta de reforma energética del PAN”, *Dinero en imagen*, disponible en <<http://www.dineroenimagen.com/2013-07-31/23898>>, consultada el 1 de agosto de 2013.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (20 de diciembre de 1993), “Capítulo XI, Inversión”, disponible en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/462/139.htm?s=>>, consultada el 23 de mayo de 2014.
- United States Senate, 112 Congress (2012), “Oil Mexico, and the Transboundary Agreement. A Minority Staff Report Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Twelfth Congress, Second Session. December 21.
- Vargas, Rosío (2014), *El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica*, México, CISAN, UNAM.
- _____ (2011), “La estrategia para aprobar la reforma energética en México”, en O. Sarahí Ángeles Cornejo (coord. y comp.), *Reforma Energética. Anti-constitucional, privatizadora y desnacionalizante*, vol. 1, México, Cosmos.
- _____ (1994), “¿Ganamos o perdimos en las negociaciones sobre energéticos?”, *El Cotidiano*, año 10, núm. 60 (enero-febrero), pp. 42-45.

