

*Del mercado de tierras,
al mercado del territorio
mexicano, el problema
agrario de México a
partir de la reforma
petrolera
(Primera parte)*

**Carlos Humberto
Durand Alcántara***

Resumen

A cien años del movimiento impulsado por Emiliano Zapata y Ricardo Flores Magón, el actual paradigma neoliberal cuestiona la viabilidad del proyecto de nación soberana en su quehacer político-económico, en donde los trabajadores puedan reorientar el manejo de los recursos naturales, y en donde la política petrolera del presidente Peña Nieto los está relegando a la miseria, mientras que el baluarte del utilitarismo y la reproducción del capital se consolidan.

En este trabajo se establece la visión analítica y crítica acerca de los cambios en el paradigma rural, el cual advierte en la actual coyuntura un importante proceso de petrolización.

Abstrac

One hundred years after the movement promoted by Emiliano Zapata and Ricardo Flores Magón, the current neoliberal paradigm questions the viability of the sovereign nation project in its political-economic work, where workers can reorient natural resource management, and where President Peña Nieto's oil policy is relegating them to misery, while the bulwark of utilitarianism and the reproduction of capital are consolidated.

In this paper, the analytical and critical vision about the changes in the rural paradigm is established, which in the current conjuncture shows an important process of petrolization.

Sumario: Algunos antecedentes/ I. La formulación jurídica en la política agraria de Peña Nieto y la privatización a ultranza del petróleo / II. Reforma petrolera y despojo agrario a los pobres del campo / III. Parafraseando a Juan Brom... para comprender la historia... entre problema agrario, nacionalismos y política petrolera / IV. Análisis particular de la reforma legal en materia energética / V. La “excepcionalidad” o “régimen especial” de la nueva política energética / VI. El contratismo y la “especialidad” como figura esencial de la privatización petrolera / Fuentes de consulta

* Dr. en Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Profesor-Investigador del Departamento de Derecho UAM-A., Coordinador de la Maestría en Derecho, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Algunos antecedentes

La política estructural en materia petrolera, siempre ha estado en la mira de los intereses oligopólicos de la modernidad, y ha acentuado su inserción neoliberal en el gobierno de Peña Nieto, aunque también habría que advertir, que no obstante de todos aquellos que con autenticidad buscaron la defensa del petróleo en beneficio de la Nación, (prácticamente desde la sustentación de la Doctrina Monroe), esta política ha tenido su definición y su concomitante adecuación globalizadora desde hace ya tres décadas, con un repunte importante durante los gobiernos de Felipe Calderón y el actual. Diseño que se ha fincado en el sometimiento de la soberanía nacional al contexto definido por la estrategia de las transnacionales petroleras y del capital financiero.

Al tenor de estas circunstancias se crearon “ficciones jurídicas”¹ del legislativo, ratificadas por el ejecutivo en turno a las que el Estado neoliberal mexicano denominó como “contratos”, planteamiento subrepticio que paulatinamente amparó de múltiples maneras la privatización petrolera. Así encontramos, por ejemplo, el exacerbado contratismo que dio puerta a la iniciativa de Ley conforme a la cual Salinas de Gortari dividió a Pemex en cuatro estructuras o “subsidiarias”, a saber:

- Pemex Exploración y Producción.
- Pemex Refinación.
- Pemex Petroquímica Básica y;
- Pemex Petroquímica.

Ya en 2008 este contratismo nos brindaba los siguientes parámetros:

[...] el catálogo de contratistas y proveedores de uno solo de los cuatro corporativos que conforman la compañía, Pemex Refinación, actualizado al 31 de enero, consta de más de 37 mil nombres de compañías y personas,

¹ Por sólo mencionar un ejemplo de la ilegalidad en la que se tornaron los contratos del calderonismo en materia petrolera, encontramos: [...] “Otro contrato millonario entregado por Felipe Calderón a la iniciativa privada extranjera es el que se firmó el 30 de noviembre de 2007, sin que tampoco se publicara en México y que se dio a conocer en EU el 13 de diciembre. Se trata de un contrato por 10 años para operación y mantenimiento de uno de los cuatro sistemas de ductos que tiene el país y que otorgó de manera directa a la empresa *Energy Maintenance Services Group I*, con una deuda para el país por 4 mil 268 millones 792 mil 26 pesos. De acuerdo con el análisis que el Centro Nacional de Estudios de Energía, AC, hizo al contrato, éste viola la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, debido a que propiciará la intervención del sector privado en actividades de operación reservadas de manera exclusiva a Petróleos Exploración y Producción.

El mismo contrato le permite a esta empresa subcontratar a otras para prestar servicios por los que está cobrando. Con ello se viola el artículo 11 de la Ley de Obras Públicas y Servicios que dispone: ‘corresponde a las dependencias y entidades llevar a cabo los procedimientos para contratar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, por lo que en ningún caso se podrán contratar servicios para que por su cuenta y orden se contraten las obras o servicios de que se trate’. Cf. Jesusa Cervantes. “Entreguismo energético”, en *Revista Proceso* núm. 1635, 2 de marzo de 2008, p. 19.

nacionales y extranjeras. Entre esos nombres destaca por ejemplo el de Juan Bosco Abascal Carranza (proveedor número 1000040812, hermano de Carlos, secretario del Trabajo y de Gobernación en el sexenio pasado), encargado de impartir los cursos de moral a legisladores y gobernantes del Partido Acción Nacional, hasta empresas como *Swecomex*, de Carlos Slim, constructora de plataformas petroleras, y *Union Pacific Railroad*, la poderosa ferroviaria estadounidense dedicada sobre todo al transporte de mercancías, no hay eslabón de la cadena petrolera que no esté invadida por particulares.²

Desde nuestra óptica la “hibridación ideológico-jurídica” (por llamarle de alguna manera), que se ha realizado de instituciones clave en materia petrolera, que dieron paso en su momento histórico a la construcción de nuestra Nación, y de las cuales la doctrina jurídica, la jurisprudencia, y legislación, es decir, todo aquello que los estudiosos del derecho concebimos como normativización social, denotarían la vuelta a su estancamiento, con la agudización de las contradicciones socioeconómicas, lo cual por otro lado, nos lleva a precisar la existencia de una crisis del otrora derecho social, en este caso desvirtuando la obra que en su momento impulsó Lázaro Cárdenas.

En esta prospectiva y en el marco del régimen de propiedad agrario mexicano encontramos centenares de contratos fiduciarios que permiten a extranjeros contar con grandes participaciones, en las zonas antes concebidas como restringidas, franjas de 100 kilómetros en nuestras fronteras y de cincuenta en nuestras costas, áreas que, conforme a los cánones originales establecidos en el artículo 27, inhibiría esta circunstancia.

De igual manera podríamos situar el contratismo de tierras por parte de las empresas transnacionales en ejidos y comunidades, como así acontece en las tierras de mejor calidad en el noreste de México, en los valles del Yaqui³ y Mayo en el sur de Sonora, en la Comarca Lagunera en Coahuila, o en la región de la Chontalpa, en el estado de Tabasco, entre otras.

En retrospectiva podemos delimitar como un eslabón significativo, en materia de energéticos el que correspondió, desde que era Secretario de Energía, Felipe Calderón, trazando la estrategia entreguista de nuestra economía petrolera, la que vinculó a la privatización de la Comisión Federal de Electricidad,⁴ relacionado sobre

² Cf. Carlos Acosta Córdova, “Petróleos mexicanos”, *Revista Proceso* núm. 1635, 2 de marzo de 2008, p. 14.

³ En esta región del país, el Estado mexicano y en particular el gobierno local pretende aplicar el saqueo de las aguas del Río Yaqui, intentando canalizarlas a la ciudad de Hermosillo, recursos hídricos que conforme a Decreto del Presidente Cárdenas fueron salvaguardados para su usufructo por la Tribu Yaqui; circunstancia que ha derivado en el encarcelamiento de sus líderes, represión, chantaje y amenazas del Estado. Recientemente los abogados que conocen del caso fueron desaparecidos y finalmente ubicados en la carretera México Nogales, con señales de tortura a finales de diciembre de 2016.

⁴ “Ya al frente del Ejecutivo, Calderón en el marco del Proyecto de Gran Visión, la Comisión Federal de Electricidad destinará 634 mil 920 millones de pesos a la asociación pública privada entre 2009 y

En nuestra óptica este aspecto que será severamente criticado por generaciones futuras denota el desprecio del capital por un verdadero desarrollo del país, en los hechos el campo mexicano una vez más fue impactado por las políticas entreguistas[...]

todo a la empresa española *Repsol*. En el caso energético autorizó a dicha empresa la ejecución de obras afines con este tipo de infraestructura en la región conocida como Cuenca de Burgos, en el tramo Reynosa-Monterrey, por mencionar tan sólo uno de los diversos actos realizados en la desnacionalización petrolera.

Con todas las implicaciones políticas y legales, aplicadas por la presidencia de Felipe Calderón, se eslabonó la cadena productiva de Pemex a su plena privatización, en la que, en el transcurso de seis años, políticos allegados a su partido, y en alianza con el PRI, pasaron a consti-

tuirse en nuevos partícipes de la ex Paraestatal, transformando cánones jurídicos fundamentales, así los Mouríño, Azcárraga, Slim, Suárez Coppel, Reyes Heróles, Salinas, entre otros y petroleras como la *Exxon* de EUA, y otras multinacionales españolas, e inglesas comenzaron a engrosar las filas de los “nuevos jeques” del petróleo mexicano.

En nuestra óptica este aspecto que será severamente criticado por generaciones futuras denota el desprecio del capital por un verdadero desarrollo del país, en los hechos el campo mexicano una vez más fue impactado por las políticas entreguistas, así el régimen de propiedad de los ejidos y comunidades fue relativizado, se incrementó el desempleo rural, y que decir del medio ambiente, en donde selvas, bosques y fundamentalmente las aguas se colocaron en el perfil de la nueva era post fordista del capitalismo salvaje impulsada por Felipe Calderón.⁵

2018. De acuerdo con el documento “El Sector energético en México: oportunidades de inversión”, tan sólo en 2010 se entregarán cuatro proyectos bajo estos esquemas: el Ciclo Combinado Norte II (acuerdo de compra de energía bajo el esquema del productor independiente de energía), la planta de cogeneración de Salamanca (obra pública financiada), Ciclo Combinado Planta de Energía Valle de México I y II, (obra pública financiada) Ciclo Combinado Agua Prieta II (obra pública financiada)”. Cf. Nancy Flores, “Entrega Calderón áreas estratégicas a transnacionales”, en *Contralínea* 7 de marzo de 2010.

⁵ Por citar un caso, encontramos: “El análisis de conjunto de los casos particulares de destrucción de las condiciones ambientales hídricas en México, pone de manifiesto las distintas aristas de incumplimiento o violación de la ley que realiza el Estado mexicano, a pesar de ser él mismo el encargado de establecer y aplicar la normatividad ambiental, con lo cual dificulta, obstaculiza e impide garantizar las condiciones presentes y futuras a la reproducción social y natural adecuada. Visto aisladamente, cada uno de los conflictos socio-ambientales activos en México exhibe una particular forma de incumplimiento o violación de la ley por parte del Estado, pero no su responsabilidad general en la crisis masiva”. Octavio Rosas Landa, “La lucha legal por la justicia hídrica: México en el Tribunal Latinoamericano del Agua”, *Revista El Cotidiano* núm. 173, mayo-junio de 2012, p. 77.

I. La formulación jurídica en la política agraria de Peña Nieto y la privatización a ultranza del petróleo

La estrategia gubernamental en materia rural se sustentó conforme al Acuerdo 01/2013 del Ejecutivo Federal, por el que se emiten los “Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en los cuales se establecen los elementos y características que deben contener los programas que deriven del Plan; este programa contiene objetivos, estrategias y líneas de acción que reflejan las actividades prioritarias y concretas que se llevarían a cabo en esta administración. De manera particular dicho Plan refiere a su vez, al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

Si bien en la lógica inicial del discurso peñista subyace, (por lo menos en apariencia) el estilo Gramsciano,⁶ a partir de la búsqueda del consenso, aspecto que se dio con ciertas fracciones partidistas, algunas de ellas mayoritarias (“Pacto por México”), pero de ninguna manera, con las clases trabajadoras a las que finalmente se han aplicado una serie de reformas que afectan sus intereses.

Contrario al supuesto de la consensualidad política y social en el que al inicio de su gobierno se colocaba el de Enrique Peña, meses atrás el mundo había conocido la infamante acción en Atenco, estado de México, en la que siendo gobernador el actual Presidente, se victimizó el movimiento social y se colocó en el marco del ejercicio del poder el interés particular de los núcleos hegemónicos y de las transnacionales, que aspiraban a la construcción del nuevo aeropuerto en heredades ejidales y comunales con lo cual se renunció a la vindicación de los intereses de la sociedad —fundamentalmente agricultores y campesinos— del Valle de México.

Fundado en el supuesto de la legalidad y en la búsqueda del cumplimiento de “compromisos ineludibles”, el Estado al referirse al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 señalaba:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el máximo cuerpo normativo de nuestro sistema jurídico, del cual emana todo ordenamiento legal y contiene los principios y objetivos de la Nación. El artículo 25 Constitucional, establece que: al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que,

⁶ Gramsci refiere que el papel del Estado se sitúa en dos campos: en el ejercicio de la hegemonía, la que, por un lado, se puede manifestar como opresión, pero también, se puede expresar abiertamente en el ejercicio de la “violencia legítima”, aspecto que se manifiesta en el manejo de las fuerzas armadas, las policías, las cárceles, el control de los movimientos sociales, entre otros aspectos.

Y el otro talante que sitúa Antonio Gramsci, compete a la búsqueda de la “legitimación” del Estado, a través de lo que denominó consenso. Sobre estas consideraciones de Antonio Gramsci consultar Christine Buci Glucksmann, *Gramsci y el Estado. Hacia una Teoría Materialista de la Historia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 1978.

mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Los objetivos, estrategias y líneas de acción, derivan del análisis crítico de la problemática que enfrenta el sector, en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, regional y agrario, y vivienda, elaboradas con fundamento en el artículo 4o. constitucional, párrafo sexto, que establece el derecho de toda familia para disfrutar de una vivienda digna y decorosa; así como en el artículo 27 mediante el cual se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, establece los órganos de los núcleos de población, los límites de la pequeña propiedad, y la procuración de justicia agraria.⁷

Más allá del formulismo jurídico, el peñismo ya habría definido a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sobre todo del nuevo Tratado de Cooperación Asia Transpacífico, el eslabonamiento de su política agraria a los intereses que realmente guían la política mundial, (los de las corporaciones), y que en el caso mexicano han encontrado en el gobierno un aliado principal, al constituirse, en algunos asuntos, en accionistas y socios de los propios oligopolios.

Los eventos que con frecuencia observamos, en este caso los que competen a la nueva ruralidad y que agudizan las contradicciones sociales en que se desenvuelven millones de campesinos, parceleros, ejidatarios, auténticos pequeños propietarios, indígenas, posesionarios y fundamentalmente los jornaleros, no constituyen hechos coyunturales, o producto de una “inercia social” por parte de los pobres del campo (a los que la actual estrategia globalizadora les concibe como “residuos sociales” o “atípicos al sistema capitalista”),⁸ sino más bien forman parte de una política neo maltusiana, iniciada con el llamado Club de Roma, en el que por cierto intervino Felipe Calderón, y que se organiza desde los grandes centros de poder financieros.

No obstante, las graves contradicciones entre la intermitente inercia de la mayoría rural,⁹ las pretensiones del gran capital y un Congreso a modo, Enrique Peña Nieto decretó las aspiraciones de la hegemonía en materia económica a partir de profundas reformas a la Constitución General de la República, las que si bien

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2012, Secretaría de Gobernación, p. 1.

⁸ Me refiero al modelo de economía campesina o mercantil simple, que desarrollan los pequeños productores e indígenas en México, que al no estar guiado por los fines de la acumulación capitalista los ubica como marginales de la estrategia gubernamental. Cf Carlos Marx, *El Capital*, Fondo de Cultura Económica, t. III.

⁹ En términos del movimiento social es innegable que amplios sectores rurales han expresado su descontento de diversas maneras, en este tenor se ubica por ejemplo, el movimiento campesino que vindica sus derechos al territorio, debido a la inserción capitalista con desarrollos mineros, o en su caso la incorporación de grandes obras de infraestructura, lo que en el caso de los pueblos indígenas se ha basado a partir del Convenio 169 de la OIT y del artículo 4 Constitucional que sustentan el Derecho a la Consulta previa por parte de las etnias.

guardan diversidad de aspectos, contienen también sus propios significados en el marco del derecho agrario y de las nuevas formulaciones en lo relativo al régimen de propiedad en el campo.

Bajo este enfoque las reformas del ejecutivo, planteadas al legislativo, con una mayoría a “manera de alianza”, con el PRI y sus “satélites” (PVEM y Nueva Alianza) y, por otro lado, el PAN, y el PRD, (con algunas honrosas excepciones), legitimaron el saqueo de la Nación en materia petrolera y su concomitante impacto al campo mexicano (Al final, *Cf.* Anexo I de este artículo, relativo a las reformas constitucionales en materia petrolera).

II. Reforma petrolera y despojo agrario a los pobres del campo

Uno de los preceptos que trascienden en la nueva política gubernamental en materia de la producción de energía en el contexto agrario, corresponde en lo fundamental a la continuación de la desposesión o despojo que se pretende aplicar a miles de ejidos y comunidades.

Más allá de las implicaciones ideológicas que subyacen en un enmarañado marco legal y que hoy supuestamente se reglamenta en 21 leyes, (en algunos casos se trata de reformas y adiciones),¹⁰ nuestro afán es el de entrar en un análisis minucioso de carácter no sólo jurídico doctrinario, e histórico, sino incluso hermenéutico y semiótico acerca de la manera en que se pretende justificar un nuevo “asalto de la propiedad campesina e indígena”, valga precisar que en este caso solamente acudiremos al análisis de alguno de estos ordenamientos en los que corresponden a la cuestión agraria mexicana.

¹⁰ Básicamente me refiero a: Ley de Hidrocarburos, Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera, Ley de Asociaciones Público-Privadas. Decreto por el que se expiden la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley Federal de Derechos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Ley de Inversión Extranjera, Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Petróleos Mexicanos, Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, entre otras, que fueron reformadas o adicionadas o ambos aspectos. Como observamos dada la magnitud que implica la reforma petrolera, al decir de Sikkink Kathryn, es un fenómeno jurídico “en cascada”. *Cf. La Cascada de la Justicia. Cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política*, Gedisa, Barcelona, 2013. Si bien aún no existe un estudio concienzudo de dicha legislación, independientemente de cada uno de los Decretos que han sido editados por la Secretaría de Gobernación y cuyos textos digitalizados aparecen en la Web, habría que acotar que existe una edición de dicha codificación legal coeditada por SEDATU/Procuraduría Agraria, al tenor del Marco Legal de la Reforma Energética, la que en un destello de “populismo peñista”, se alude en su portada que el texto de referencia se publica en el *Centenario de la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915*, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria [...], ¡qué ironía y desprecio por las luchas del derecho social agrario!

En el decreto que dio a conocer Enrique Peña Nieto el 18 de diciembre de 2013, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014 y cuyas raigambres habría que ubicarlas en el paradigma económico actual, se establece el supuesto de que: “la Nación continúa siendo propietaria del territorio y en particular del subsuelo”, afirmación que indudablemente es indispensable delinear por su significado e importancia, al respecto encontramos que la nueva adaptación al artículo 27¹¹ señala:

[...]

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, *la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.*¹²

¿Por qué insiste el presidente Peña Nieto y sus asesores, en mantener aún, el tan ya desgastado discurso, acerca del supuesto “nacionalismo mexicano”, en este caso en materia petrolera, cuando en los hechos la política de desincorporación territorial, para entregar el petróleo y la Nación entera, al sector privado y los oligopolios internacionales ha sido una constante que tiene ya, más de tres décadas? Aspecto que indudablemente en la actual coyuntura adquiere para las clases trabajadoras caracteres dramáticos.

Una y otra administración priista y panista, en su desgobierno, en el marco de su política desnacionalizadora petrolera caracterizada por el sindicalismo “charro y blanco”, controlado también por el Estado y los empresarios, la gigantesca burocracia, los “contratos aleatorios”, el desgaste de la infraestructura petrolera, la dependencia tecnológica frente a los EUA, los accidentes nunca explicados, la clase obrera aristocratizada y de cuello blanco (que prácticamente en el sindicalismo petrolero se mantuvo en franca alianza con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el compromiso de pagar gran parte de la deuda externa a los organismos financieros con petróleo y otros recursos naturales, en pocas palabras el saqueo de la Nación por uno y otro gobierno neoliberal, aspectos que no sólo ponen en entredicho la idea de un país supremo y soberano, sino lo más riesgoso, embarcar a nuestro país en el paradigma neoliberal que como se sabe es el causante del desastre planetario. Al decir de Rocío Vargas, respecto del papel en que fue sumido Pemex:

¹¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, México, 2015, pp. 11-13.

¹² Cursivas del autor.

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.¹³

Hermenéuticamente queda claro que “la nueva idea de Nación” en el contexto de los ingeniosos creadores de la política Peñista, rompe cánones en una ocurrencia de transfiguración lingüística¹⁴ y en todo caso en una idea distinta de Nación, la Neoliberal que se filtra en lo que queda del Estado mexicano a la par de la hegemonía detractora mundial.

Y no sólo ello, sino que quienes han formulado la nueva legislación, no sólo carecen de memoria histórica, sino de la debida agudeza intelectual, de técnica jurídica y fundamentalmente de conocimiento doctrinario en materia de lo que solemos comprender como derecho en general, derecho constitucional y en particular derecho agrario. Entiendo que se trata de brillantes tecnócratas, probablemente egregios doctores de Harvard¹⁵ que en su nueva sustentación jurídica advierten evidentes carencias, aquí valdría señalar en primer término que el carácter general

Hermenéuticamente queda claro que “la nueva idea de Nación” en el contexto de los ingeniosos creadores de la política Peñista, rompe cánones en una ocurrencia de transfiguración lingüística¹⁴ y en todo caso en una idea distinta de Nación, la Neoliberal que se filtra en lo que queda del Estado mexicano a la par de la hegemonía detractora mundial.

¹³ Rocío Vargas, “La reforma energética a 20 años del TLCAN”, *Revista Problemas del Desarrollo* 180, núm. 46, enero-marzo, 2015.

¹⁴ Transfiguración de la lengua, se refiere a composiciones breves en cuya estructura, literariamente [...], se ajustan las palabras precisas, exactas, cinceladas a modo de sencillas definiciones, sentencias, máximas, aforismos o proverbios, que Fernando Rielo denomina transfiguraciones. [...] cazar instantes, que se implican, pasando por la vivencia espiritual, en su perfil cultural, filosófico y religioso, adobado con estados anímicos, psicológicos y de connatural altruismo, sin duda marcados por un “dolor sin amargura” [...] que se asocian con situaciones que atañen al individuo, a la sociedad, y a la cultura. Los temas que se entretajan en estas composiciones son de diversa índole: la mística, la religión, la moral, la filosofía, el derecho, el arte, la ciencia. Cf. Fernando Rielo, *Un diálogo a tres voces*, (Libro de entrevistas por Marie-Lise Gazarian), Nueva York, 1993, F.F.R., Madrid, 1995, p. 109.

¹⁵ “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), en 2013. El liderazgo en el cabildeo ha correspondido al

de la nueva formulación legal carece de un punto medular, el de su consenso real y no político (por llamarle de alguna manera); bajo esta idea queda claro que los principios que construyen en cualquier latitud mundial a la denominada democracia no fueron aplicados en este caso, sino más bien referiríamos agolpamiento del Poder Legislativo, que se supeditó a los intereses de las transnacionales, rompiendo el principio que supone su primigenia circunstancia de representación popular. No es factible que la posible negativa de asumir las dichas reformas estructurales, por la mayoría de mexicanos, la confirmen aproximadamente cuatrocientos individuos (legisladores), aspecto que evidentemente reduce ésta y otras reformas constitucionales a la ignominia,¹⁶ o en el mejor de los casos, se expresa en el poder de unos cuantos.

III. Parfraseando a Juan Brom... para comprender la historia... entre problema agrario, nacionalismos y política petrolera

La construcción de nuestra Nación hunde de manera vigorosa sus raíces culturales, a la Patria, la que perfilaron Morelos, Zapata, Villa, Flores Magón y Cárdenas, y en nuestros días el neo zapatismo en el sureste del país y diversos movimientos vindí-

Woodrow Wilson Center Mexico Institute, con una filial en el ITAM. Cabe destacar que algunos de estos centros de pensamiento han formado en México sucursales y fuertes nexos con organismos académicos y empresariales 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, FEMSA, Banamex, *Scotiabank*, Grupo México, *Union Pacific*. Entre sus ex presidentes se hallan Luis Rubio (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C., CIDAC) y Andrés Rozental (hermano del ex canciller 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", 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". Cf. Rocío Vargas, *op cit.*, pp. 110 y 111.

¹⁶ "La mayoría de la población mexicana se opone drásticamente a la inversión privada en la industria energética propuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto, así como a la aplicación del IVA en alimentos y medicinas, según las encuestas y consultas realizadas hasta el momento. Este rechazo popular se manifestó en la consulta que acaba de realizar en todo el país Alianza Cívica, donde 80% de los mexicanos expresó su desacuerdo en modificar la Constitución para permitir la inversión privada en la explotación y transformación del petróleo y del gas. Mientras que 87% se opuso a la aplicación del IVA en alimentos y medicinas porque esa medida perjudicaría sobre todo a las clases más desprotegidas. La Cámara de Diputados realizó su propia encuesta, en la cual 54% de la población se pronunció en contra de la inversión privada en Pemex. Y en la encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 65% de los mexicanos se opuso a tal medida. Cifra muy similar al 62% que rechazó la privatización de Pemex en la encuesta realizada por Buendía y Laredo. Mientras que la de Parametría arrojó 49% de rechazo y 16% a favor de la privatización" [...]. Cf. Rodrigo Vera, "Rechazo Popular", *Revista Proceso* núm. 1923, septiembre de 2013, p. 8.

cativos, dentro de ellos los del Congreso Nacional Indígena, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), entre otros; y también aquella que desde el arte y la literatura de alguna manera, en su versión moderna describieron y plasmaron de forma magistral: Rivera, Orozco, Siqueiros, Moncayo, los hermanos Revueltas, Rulfo y tantos otros, y en donde el problema agrario jugó un papel crucial a partir de construir un México contemporáneo, a través de la identidad de aquellos quienes nos brindan con sus manos la riqueza del campo y la ciudad, y no tan sólo en la prospectiva productiva, sino en la valoración de nuestra diversidad cultural, y también por supuesto, aquella que en nuestros días vindica el neo zapatismo, entre otros movimientos sociales.

Hoy el sustento de los neoliberales constituye la plena desaparición del derecho agrario como un derecho social, de los trabajadores del campo; aspecto evidentemente contradictor a la idea de “Nación” en que pretenden involucrarnos los que des gobiernan a partir de cánones como los sustentados actualmente en el artículo 27, el cual se funda en el paradigma reinante.

IV. Análisis particular de la reforma legal en materia energética

A diferencia de múltiples decretos que a través de toda la historia de México han dado a conocer los ejecutivos, el caso de la reforma peñista al artículo 27 y sus concommitantes 25 y 28 constitucionales resultan por demás asombrosos por la confusión y complejidad que plantean y esencialmente por lo que ello representa, no sólo por los ya reiterados planteamientos que le vinculan a los intereses del capital financiero mundial, sino por su propia formulación y de lo cual se denota que sus “operadores” carecen de experiencia y no esperaron en su momento siquiera el decreto para crear la nueva ley reglamentaria que regulara debidamente lo señalado en los párrafos supra citados y que han reformado la Constitución General de la República.¹⁷

¹⁷ La reforma constitucional aprobada por el Congreso: “no es sólo un cambio en la estructura de la propiedad de los hidrocarburos, sino un cambio en la estructura del Estado; se fortalece el ‘hiper presidencialismo’, se genera una ‘severa mutilación de las facultades del Congreso, se pierde soberanía ante los tribunales internacionales y el gobierno se queda sin el instrumento legal necesario para la intervención y la expropiación en el sector energético.

Con esa contundencia resume Diego Valadés —ex ministro de la Suprema Corte, ex procurador capitalino y general de la República, y ex director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM— las consecuencias más graves de los cambios a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, además de los 21 transitorios que, afirma, se volverán “la auténtica trampa” de la reforma energética.

‘Es una reforma que no necesitábamos. Bastaba con modificar el artículo 10 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, donde existía una prohibición de firmar contratos con Pemex. Hubiéramos modificado esto sin necesidad de tocar la Constitución. Era mejor, porque la asociación no le da al socio derechos reales sobre la propiedad de los hidrocarburos. En los contratos aprobados sí se los dan’, explica el experto en derecho constitucional [...] Cfr. Jenaro Villamil, “Menos Estado, menos soberanía, menos independencia”, *Revista Proceso* núm. 1937, 15 de diciembre de 2013, p. 7.

Por primera vez un decreto de la presidencia está tan densamente argumentado (está acompañado de veintidós cuartillas) que integran veintiún artículos transitorios, lo que denota los tiempos políticos y económicos que se avecinaban, y que revelan también: desorden, premura, falta de visión e incluso anarquía en el régimen jurídico que compete a la política petrolera del país.

La transitoriedad de la Ley, en este caso la que compete al cambio constitucional en materia petrolera, simplemente debió de estipular la nueva adecuación en que se situaría el contexto de la reforma o adición de referencia; desde nuestra óptica la amplitud y complejidad de dichos artículos transitorios constituyen el artificio terminológico por el cual se diluye la condición nacional de Pemex y del manejo de los recursos petroleros, hasta su concomitante y plena privatización.

Increíblemente y como si se tratara de “factores o cosas”, y no de cierto tipo de relaciones sociales humanas y básicamente de propiedad (como derecho humano de los ciudadanos) y en donde mucho menos existe el menor discernimiento para el futuro de los bienes hoy existentes en el suelo y subsuelo que hace al territorio del país, la sustentación de dicho decreto se forja o supuestamente se explica, bajo cánones simplemente utilitarios, en donde tal pareciera que la geografía nacional y toda región, en la que exista o se descubra petróleo es considerada como una especie de “tabla rasa” y *en donde el factor humano, si acaso está considerado, se encuentra en el último eslabón*, (como así conciben algunos economistas modernos a la “cadena productiva”).

Al decir de algunos de los preceptos transitorios señalados encontramos lo siguiente:

Tercero. La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto.¹⁸

Resulta inconstitucional, al igual que un acto jurídico administrativo inexistente identificar, que bajo el supuesto de ciertas “asignaciones” en su condición de empresa paraestatal, y que aún sin haberse establecido como lo que el Estado neoliberal llama Empresa Productiva, Pemex ya pudiese celebrar contratos con particulares, interrogamos ¿bajo qué tesis es factible esta circunstancia cuando aún no existía la Ley Reglamentaria sobre la materia, señores diputados, senadores y hacedores de

¹⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, México, 2015, p. 14.

la nueva y flamante reforma energética? Sin embargo, esto no es lo más importante, sino razonar en todo caso, la transmisión de la *asignación* (como acto jurídico administrativo) a las empresas transnacionales, lo que en los hechos se traduce como cesión de soberanía territorial a extranjeros y empresarios privados.

V. La “excepcionalidad” o “régimen especial” de la nueva política energética

El Estado mínimo mexicano (con la determinación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), calificó como “régimen especial”, el nuevo contexto en que se ubica la política energética, y de la cual encontramos serios desapegos a nuestra tradición jurídica nacional, existiendo evidentes incongruencias en los textos “legales” energéticos que intentan justificar dicha política y que infortunadamente rompen tradiciones de la juridicidad mexicana, que son principales en nuestra normatividad, jurisprudencia y en todo aquello que comprendemos como derecho, digamos nuestras distintas fuentes que instaura la juridicidad nacional.

Una vez que el investigador asiduamente revise el sentido que los nuevos apologetas han establecido a los energéticos, (entre otros bienes de la naturaleza), y analicen con detenimiento el fárrago de circunstancias en que nos sitúan más de 21 leyes, encontrarán fundamentalmente el sentido utilitario-económico y de ninguna manera social o popular de la nueva política petrolera, y cuyo horizonte deviene precisamente de la adaptación de brindarle a una ex paraestatal (Pemex) el carácter de empresa privada, con poderes omnipresentes, para ofrecer y brindar soberanía y supremacías territoriales y cuyo sustento de “régimen especial” se intenta justificar, a través de lo que la doctrina mexicana conoce como *régimen de excepcionalidad*, el que en realidad como observaremos se erige en un equívoco dada la contextura en que pretende situarse.

Así en el Título Segundo, Capítulo I de la Ley de Hidrocarburos encontramos la siguiente fundamentación.

Artículo 6.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, podrá otorgar y modificar a Petróleos Mexicanos o a cualquier otra empresa productiva del Estado, *de manera excepcional*, Asignaciones para realizar la Exploración y Extracción de Hidrocarburos” [...].¹⁹

Continúa estipulando el Artículo 6:

¹⁹ Ley de Hidrocarburos, *Diario Oficial de la Federación*, del 11 de agosto de 2014, en: SEDATU. *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, Ed. SEDATU/ Procuraduría Agraria, México, 2015.

Para el otorgamiento de una Asignación, la Secretaría de Energía deberá motivar que se trata del mecanismo más adecuado para el interés del Estado en términos de producción y garantía de abasto de Hidrocarburos y que el posible Asignatario tiene la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer los Hidrocarburos de forma eficiente y competitiva.

[...]

Previo al otorgamiento de las Asignaciones, la Secretaría de Energía deberá contar con opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la cual será emitida a través de un dictamen técnico.

De esta manera la “hibridación” que se hace por parte de los operadores en la nueva Ley, radica según este precepto en que su “régimen especial” se orienta bajo el principio jurídico de la *excepcionalidad*, y tal y como está sustentado, (sin salir por supuesto, de nuestro engendrado régimen hiper presidencialista). Es una facultad del Ejecutivo, brindar dicha excepción (a empresas productivas del Estado) para que se establezca el “puente”, vía “migraciones de los contratos” que disfrutarán las empresas transnacionales y mexicanas más acaudaladas.



www.cenace.gob.mx

Previo al otorgamiento de las Asignaciones, la Secretaría de Energía deberá contar con opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la cual será emitida a través de un dictamen técnico.

Desde la doctrina jurídica en México la excepcionalidad se explica como el accionar del Estado ante circunstancias de otra naturaleza socio jurídica que invocan a un régimen especial en términos de posibles asechanzas a nuestra soberanía. El implorar esta figura jurídica no guarda precedente, ya que solamente serían causas excepcionales las fortuitas estrategias del exterior, guerra, terrorismo etcétera, lo que justificaría el Estado de excepción.

¿Es que acaso la deuda adquirida con los organismos internacionales motiva ésta excepción?; o ¿que justifica por ejemplo, en el marco de los derechos humanos y de las garantías individuales, transversales a todas nuestras leyes y a las estructuras que suministran la justicia, (hoy incluso en el ámbito internacional) para que se rompa un canon fundamental de la legalidad mexicana?, nos referimos a que ninguna persona moral o ciudadano podría situarse, por lo menos formalmente (jurídicamente) de manera diferencia-

da: *todos los ciudadanos desde 1689,²⁰ hasta nuestros días somos iguales*, ningún interés, persona, patrimonio etcétera y mucho menos por lo que hace a empresas monopólicas transnacionales, pueden gozar de dicha excepcionalidad.

A la figura jurídico-política de Estado de emergencia también se le conoce como Estado excepción y se define como mecanismos previstos en las constituciones de los países o naciones, en caso de que acaezca alguna situación extraordinaria, como, por ejemplo: catástrofe natural, perturbación grave del orden interno, guerra exterior, guerra civil, invasión, crisis económica financiera. Usualmente, un régimen de excepción o Estado de emergencia contempla la suspensión o restricción de ciertos derechos fundamentales consagrados en la Constitución y otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo sobre sus gobernados.²¹

Si se tratará del lenguaje común es indudable que lo excepcional lo constituirían diversos aspectos, vínculos, relaciones, configuraciones, etcétera; pero en este caso el marco de estudio de la excepción se torna jurídico, a la vez que sociopolítico, de ahí la imperiosa necesidad de transparentar, si acaso la citada reforma estructural en materia energética cumple con el marco jurídico nacional. Tarea primigenia cuando este fenómeno trasciende a la investidura de los tres poderes que conforman el Estado mexicano.

VI. El contratismo y la “especialidad” como figura esencial de la privatización petrolera

Desde una visión jurídica amorfa y confusa, la fórmula pragmática que instrumentaron los tecnócratas para imponer la privatización petrolera se sustenta, entre otros aspectos, en el denominado “contratismo”, el que, si bien no es de hechura reciente, se agolpa en su fundamentación y aplicación con el Peñismo, bajo híbridos jurídicos, en los que como veremos, la OCDE ya habría “orientado” al Estado mexicano bajo el soporte del concepto que alude al “régimen especial”; al respecto encontramos en el artículo 4 transitorio de la reforma decretada por Peña Nieto:²²

²⁰ Conforme a la tradición occidental de los derechos humanos el dato relativo al origen moderno de los derechos humanos se ubica en el año de 1689, momento en el que se dio a conocer la denominada Carta de Derechos o Declaración de Derechos, por sus términos en inglés, *Bill of Rights*. Cf. Carlos Humberto Durand Alcántara, *Derechos Humanos ... Entre lo Real y lo Posible*, Ed. UAM A., t. I, 2014.

²¹ Gabriel Mario Santos Villarreal, “Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina, (Regímenes de Estado de Excepción)”. Cámara de Diputados, Mayo, 2009, p. 1.

²² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, México, 2015, p. 14.

Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, *regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia,*²³ para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.

La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación, atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.²⁴

En lo relativo al “régimen especial” se conjugan tres artículos iniciales de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, por un lado el artículo 1, que funda el supuesto constitucional basado en el artículo 25, párrafo IV, y que delimita el carácter de régimen especial que guardará Pemex, como empresa productiva subsidiaria y empresas filiales; por otro lado, el artículo 2, le brinda a Pemex la autonomía técnica, operativa y de gestión, para finalmente en el artículo 3 señalar que las acciones de Pemex para los efectos de su desempeño, se basarán, además de las leyes federales reglamentarias, en los cánones que guardan el derecho civil y mercantil, en conclusión se establece una hibridación jurídica.

²³ Subrayado del autor.

²⁴ *Ibidem*.

Independientemente a que nos referiremos más ampliamente al problema de los usufructuarios del suelo: ejidatarios, indígenas, poseionarios, pequeños propietarios, pescadores, etcétera, y el concomitante impacto petrolero, resulta interesante ubicar que en el *animus* que inspiró al legislador el contratismo al que hacen referencia, no menciona, por lo menos a lo que hace a los artículos transitorios a dichos usufructuarios del suelo, aspecto que para nosotros es principal, no solamente



migueljara.wordpress.com

Al haber planteado el “contratismo estatal”, sin este sustento estructural, (delimitar debidamente el régimen de propiedad ejidal y comunal) constituiría un parámetro más acerca de su carácter inexistente.

por las implicaciones que tendrá en los hechos la aplicación de estas leyes, con las que se proyecta la desposesión agraria para miles de campesinos, en virtud no sólo del cambio en el uso del suelo, sino por su antípoda, cuyo sustento doctrinal se basa en los artículos del 1 al 28 constitucional, que constituyen un “arco iris” de consideraciones legales y demás que transverzalizan a la Constitución en materia de derechos humanos, como derechos oponibles a la reforma energética. Al haber planteado el “contratismo estatal”, sin este sustento estructural, (delimitar debidamente el régimen de propiedad ejidal y comunal) constituiría un parámetro más acerca de su carácter inexistente, es decir, que el espacio territorial que supuestamente impactarán las transnacionales, con sus afamados “contratos especiales”, no se trata para su realización de páramos, eriales, desiertos o terrenos inhabitados, sino que corresponde a propietarios agrarios con sustento constitucional.

Lo interesante del caso, es que no obstante, la existencia de propietarios agrarios, sea cual sea su régimen de propiedad, el Ejecutivo, vía la Secretaría de Energía (Sener) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, obvian la existencia de las relaciones de propiedad agraria²⁵ (o por lo menos así ha acontecido en la formulación que guardan sus procedimientos), para que Pemex, en una función que como veremos ya no le compete (por no ser Paraestatal), obtenga la *asignación*, que le brinde soberanía territorial y “migre contratos” en los que infelizmente se encuentran implícitamente

²⁵ Increíblemente el Estado mexicano permite la sustentación unilateral, a lo que denomina “contrato”, documento que las transnacionales pueden imponer por “legitimación gubernamental” a los indígenas y campesinos, a efecto de que se apliquen los desarrollos petroleros. Planteado de otra manera, comprendemos que el régimen especial desarrollado por el gobierno neoliberal es tan flexible, como así lo decidan los centros de poder económico.

considerados los derechos de propiedad de miles de campesinos, ¿cómo puede ser posible esta acción?

Siguiendo desde la doctrina al doctor Jorge Fernández Ruíz, encontramos acerca del régimen especial las siguientes adecuaciones:

Quienes ven en el régimen jurídico especial un elemento esencial del contrato administrativo señalan que éste es regido por reglas exorbitantes del derecho privado [...].²⁶

Y en cuyo caso la preexistencia de dicho régimen especial, siguiendo a Pedro Guillermo Altamira²⁷ debe de contar entre otros aspectos, “Un régimen de interpretación especial”, es decir contar con su fundamento constitucional de legalidad y legitimidad.

Si bien advertimos el significado ilegal que pueden adquirir los contratos mencionados, también es indispensable revisar desde la técnica jurídica, el argumento que complementa esta fundamentación y que corresponde a una ficción jurídica denominada “migración contractual”, de la cual interrogamos ¿Cuál es su sustento constitucional?, ¿es que acaso es factible romper los cánones del acto jurídico administrativo que corresponde a las asignaciones del gobierno Paraestatal?

Continuando con este balance de los artículos transitorios, del decreto constitucional, en materia de hidrocarburos observamos:

Quinto. Las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que suscriban un contrato con el Estado o alguna de sus empresas productivas del Estado, para el mismo fin, conforme a lo establecido en el presente Decreto, 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.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios durante el periodo de transición a que se refiere el transitorio tercero del presente Decreto.²⁸

La asignación como figura contractual la estudia el derecho administrativo mexicano y se refiere a la facultad que tiene el Gobierno centralizado o federal,

²⁶ Jorge Fernández Ruíz, *Derecho Administrativo. Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 795.

²⁷ Pedro Guillermo Altamira, *Curso de Derecho Administrativo*, Edición póstuma, Buenos Aires Argentina, Depalma, 1971, p. 516.

²⁸ *Ibidem*.

para brindar algún servicio o actividad, determinando su uso de forma exclusiva y únicamente al sector paraestatal; de esta manera estamos frente a una nueva “hibridación” o en el mejor de los casos, frente a un “derecho confuso” en el que Pemex con apariencia de paraestatal, más que de una empresa productiva, le brinda a particulares por vía contractual, el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, comercialización etcétera de los bienes del subsuelo, incluyendo por supuesto el petróleo; desprendemos nuevamente que de ser de esta manera la realización del acto jurídico administrativo, se está cediendo soberanía territorial a empresarios privados.

Valga en esta dirección la insistencia que desde 2010 la OCDE²⁹ planteó al gobierno mexicano, acerca de: “flexibilizar la incorporación del capital privado en materia petrolera” circunstancia que fue tratada como la *creación de un régimen jurídico especial*, ya que como se encontraba la Constitución mexicana y sus leyes reglamentarias, sería prácticamente imposible que las transnacionales y grandes empresarios accedieran a las explotaciones petroleras. Se trataba del último reforzamiento que los oligopolios trazaron desde el arranque del TLCAN y la adopción del nuevo Tratado, Asia Transpacífico (TTP).

Más allá de entablar un debate en torno a la preexistencia de ciertos “rasgos especiales concernientes a nuestro sistema jurídico nacional”, como se podría referir a determinados procedimientos y adecuaciones formales en materia de derecho social, laboral, fiscal, o la propia materia agraria, cuando se trata de pueblos indígenas y campesinos, delimitamos, que según la doctrina mexicana estaríamos frente a determinados espacios de dicha juridicidad, no del todo aun suficientemente explicados y en cuyo caso, insistimos, en México no es factible la existencia de sistemas, o regímenes especiales, como hoy lo intenta adecuar la reforma estructural peñista, y en todo caso compete a la sociedad en su conjunto visualizar la gravedad de contradicciones que guardaría la adaptación de lo que en México es prohibitivo, es decir los llamados regímenes especiales.

De manera particular, advertimos que, entre otros fenómenos, esta “especialidad del derecho”, sustenta una especie de subrogación contractual en donde en realidad la asignación del espacio petrolero nacional se le está brindando a particulares, lo cual insistimos, es formalmente inexistente, ya que el principio de legitimidad que corresponde al régimen paraestatal y las áreas estratégicas lo impediría, (esto sin considerar la multiplicidad de factores de impacto ambiental que están de por medio y en los que se violan cánones fundamentales de nuestro régimen jurídico).

Y en segunda actitud de la nueva reforma y su “régimen especial”, (por llamarle como así lo denominó la OCDE), concebimos que más que buscar el afianzamiento de Pemex como una empresa productiva, se trata de mantener una estructura *per se*

²⁹ Cf. OCDE, Gobierno Corporativo y medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos: evaluación y recomendaciones, Informe del Secretariado de la OCDE preparado a petición de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de las autoridades mexicanas. OCDE, 2010.

paralizada y la que *contrario sensu* está llamada a solamente “servir de fachada” a las asechanzas del paradigma económico mundial.³⁰

Al decir del Estado, dentro de los considerandos que justifica el reiterado régimen especial en que se ciñen tanto Pemex, como la Comisión Federal de Electricidad, ahora como empresas productivas del gobierno, se consideran tres aspectos, el que corresponde a la nueva facultad del legislador ordinario para crear dichos regímenes, por otro lado, el que se finca en el carácter público que continúan teniendo dichas empresas, (aspecto que más allá de este tipo de formulismo sería interesante situar si efectivamente dicha publicidad se cumple en realidad) y finalmente que al ser creado dicho régimen corresponderá a los fines de éstas empresas, para que sean competitivas en el contexto empresarial internacional, bajo esta tesis si acaso estos son los indicadores formales del “régimen especial”, interrogamos: ¿en dónde queda el marco general (colectivo) que debe obedecer al sentido de inspiración, formulación y aplicación de la norma?, en virtud de que nos encontramos, no ante normas del derecho común o civil, como podría ser por ejemplo un contrato, o el surgimiento del acta constitutiva de una persona moral (y aún aquí incluso sería necesario transparentar a que factores sociales de carácter general, obedecerían ciertos márgenes de especialidad del derecho). Para el caso que nos ocupa se transita de manera sinuosa a dos ámbitos de la juridicidad nacional, así estamos en realidad, en presencia de dos espacios particulares que benefician evidentemente a las transnacionales a partir del derecho público, en su versión constitucional y administrativa para aplicarlos de manera particular o especial, sin que medie la visión general que debe guardar la normatividad social.

Continuando con nuestro análisis de los artículos transitorios, del decreto de referencia tenemos:

Sexto. La Secretaría del ramo en materia de Energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

El organismo deberá someter a consideración de la Secretaría del ramo en materia de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, 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 solici-

³⁰ Régimen especial, la definición de la naturaleza y características de la nueva figura de empresa productiva del Estado debe acompañarse del desarrollo normativo referente a su régimen especial. Es éste el que, a fin de cuentas, determinará las reglas básicas que garantizarán el cumplimiento y respeto de los mandamientos constitucionales relativos a la operación autónoma, eficaz y eficiente de las nuevas empresas estatales. Cabe recordar que la Constitución General facultó al legislador ordinario para que pueda establecer todos aquéllos regímenes especiales que considere se reflejarán en un beneficio para la mejor consecución del objeto de las empresas.

tud se deberá presentar dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.³¹

Es evidente que mientras la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, orquesten las asignaciones que competan a Pemex, así como que sean las encargadas de desempeñar toda la función administrativa sobre esta materia, y cuyos integrantes son designados por el Ejecutivo Federal, mantendrán los cánones presupuestados por el paradigma neoliberal, y como asentábamos párrafos atrás bajo un presidencialismo a ultranza.

Más adelante el propio artículo sexto transitorio delimita la redacción compleja y difusa en que ha colocado a la política petrolera.

[...]

Párrafo Séptimo:

En la *migración de las asignaciones*³² a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la ley. La ley preverá, al menos, que la Secretaría del ramo en materia de Energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la

Es evidente que mientras la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, orquesten las asignaciones que competan a Pemex, así como que sean las encargadas de desempeñar toda la función administrativa sobre esta materia, y cuyos integrantes son designados por el Ejecutivo Federal, mantendrán los cánones presupuestados por el paradigma neoliberal.

El régimen especial que se propone, y que se detalla más adelante, abarca los aspectos más importantes sobre el funcionamiento y la operación de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, e incluye: las materias de contrataciones, remuneraciones, bienes, presupuesto, deuda, dividendo estatal, empresas subsidiarias y filiales, así como responsabilidades. Cabe destacar que la necesidad de los regímenes especiales señalados, parte del reconocimiento de que las empresas que nos ocupan seguirán formando parte del sector público; es decir, serán compañías de carácter. En materia de bienes, el régimen especial está encaminado a dotar de flexibilidad y celeridad en la administración patrimonial de las empresas estatales, acercándolas a un marco jurídico aplicable a cualquier empresa privada, pero reconociendo el carácter público que se ha mencionado, por lo que se hacen las provisiones correspondientes. Cf. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate/ownedenterprises/48632643.pdf>. OCDE, 2011, Consulta 20 de mayo de 2016.

³¹ Marco Legal de la Reforma Energética, *op. cit.*, p. 15.

³² Subrayado del autor.

administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

De singular importancia significa identificar que desde la doctrina jurídica, jurisprudencia, costumbre y la propia legislación no existe precedente alguno que nos remita a la llamada *migración de contratos*, y mucho menos cuando se trata de un ámbito tan delicado para todo el país, (las áreas estratégicas del territorio), valga precisar que esta es la “figura anómala” que plantea la actual legislación para transmitir las asignaciones a empresas privadas y particulares, aspecto que requiere evidentemente de mayor análisis, no sólo en su explicación teórico-jurídico, sino de su apego a la legalidad mexicana y en respeto tanto a los principios generales del derecho, como a la doctrina jurídica mexicana, pero primigeniamente a la sociedad mexicana, por lo que hace a la ética y la justicia.

¿Qué aspectos podrían explicar que el apartado relativo a la transición jurídica (artículos transitorios) de este decreto sea tan difuso, complejo además de extenso?, quizás los tiempos políticos y/o la celeridad por adecuar el Tratado Asia Transpacífico con la liberación del petróleo.³³

Así continuando con la diversidad de artículos transitorios encontramos una amplia, pero también confusa explicación que acompaña a dicho decreto y la que insiste, una y otra vez, como señalábamos, acerca del “nacionalismo, inherente a la política petrolera”, la cual también se puede leer, entre líneas, como pueril ideología, desde el marxismo como una falsa representación de la realidad.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Altamira Pedro Guillermo. *Curso de derecho administrativo*. Edición póstuma. Buenos Aires Argentina, Depalma, 1971.

Buci Glucksmann Christine. *Gramsci y el Estado. Hacia una Teoría Materialista de la Historia*. Madrid, España, Siglo XXI, 1978.

Corporativo. *Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, 2017.

³³ “La complejidad del histórico proceso de la apertura energética sobrepasó las capacidades del gobierno, impidiendo realizar las 22 migraciones de contratos de Pemex, con privados, a nuevos modelos contractuales que tendrían que haberse llevado a cabo en junio pasado, retrasando así que se detonen inversiones hasta por 44 mil millones de dólares (mdd) de la llamada Ronda 0.5, explicaron analistas y fuentes involucradas con las negociaciones. La poco conocida Ronda 0.5 se refiere a los contratos que Pemex, y sus contratistas podrían migrar, de los Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) y de los de Obra Pública Financiada (COPF) a las nuevas modalidades contractuales de exploración y extracción.

De los 22 contratos, 11 debían haber migrado en diciembre de 2014 y el resto antes de concluir el primer semestre de 2015, según el calendario de la Secretaría de Energía (Sener)”. Edgar Sigler, “Pemex, rezagado con migración de 22 contratos”, *El Financiero*, Sección Economía, 26 de Julio de 2015.

- Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Derechos Humanos... Entre lo Real y lo Posible*. UAM Azacapotzalco, t. I, 2014.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo*. Enciclopedia Jurídica Mexicana. T VIII. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Fraga Gabino. *Derecho administrativo*. 29 ed., Porrúa, 1999.
- Habermas Jürgen. *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Barcelona, España, Paidós, ICE, UAB, 1997.
- Ley Agraria*. Porrúa, 2017.
- Marx Carlos. *El Capital*. México, Fondo de Cultura Económica, t. III.
- Rielo, Fernando. *Un diálogo a tres voces*. (Libro de entrevistas por Marie-Lise Gazarian), Nueva York, 1993, F.F.R., Madrid, 1995.
- Robles Berlanga, Héctor. *Saldos de las reformas al artículo 27 Constitucional*. México, CCDEDRSSA, 2008.
- Santos Villarreal, Gabriel. *Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina*, (Regímenes de Estado de Excepción)". Cámara de Diputados, mayo, 2009.
- SEDATU. *Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915*. Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, México, 2015.
- Sikkink, Kathryn. *La Cascada de la Justicia. Cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política*. Barcelona, Gedisa, 2013.

Hemerográficas

- Acosta Córdoba Carlos. "Petróleos mexicanos". *Revista Proceso* núm. 1635, 2 de marzo de 2008.
- Cervantes Jesusa. "Entreguismo energético". *Revista Proceso*, núm. 1635, 2 de marzo de 2008.
- Diario Oficial de la Federación*. 16 de diciembre de 2012. Secretaría de Gobernación.
- Flores Nancy. "Entrega Calderón áreas estratégicas a transnacionales". *Contralínea*, 7 de marzo de 2010.
- Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. Publicado en el *DOF*, el 31 de octubre de 2014.
- Rosas Landa, Octavio. "La lucha legal por la justicia hídrica: México en el Tribunal Latinoamericano del Agua". En Revista *el Cotidiano* núm. 173. Mayo-junio de 2012.
- Sigler, Edgar. "Pemex, rezagado con migración de 22 contratos". México, *El Financiero*, Diario, Sección Economía, 26 de julio de 2015.
- Vargas, Rocío. "La Reforma Energética: a 20 años del TLCAN". *Revista Problemas del Desarrollo*, UNAM, vol. 46, enero-marzo de 2015.
- Vera, Rodrigo. "Rechazo Popular". *Revista Proceso* núm. 1923, septiembre de 2013.
- Villamil, Jenaro. "Menos Estado, menos soberanía, menos independencia". *Revista Proceso* núm. 1937, 15 de diciembre de 2013.

Legislación

Ley de Hidrocarburos. *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014. En: SEDATU. “Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915”, México, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, 2015.

Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. México. En: SEDATU, Marco Legal de la Reforma Energética. Centenario de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, Ed. SEDATU/Procuraduría Agraria, 2015.

Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Tratado, Asia Transpacífico. (TTP).

Otras

OCDE. Gobierno Corporativo y medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos: evaluación y recomendaciones, Informe del Secretariado de la OCDE preparado a petición de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de las autoridades mexicanas. OCDE, 2010.

OIT. *Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas*. Ginebra, Suiza, 1989.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Siempre más desigualdad por qué la brecha de los ingresos aumenta*. OCDE, 2008.

Poder Ejecutivo Federal. Gobierno de la República. *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. Que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo, 2013–2018.