

## INTRODUCCIÓN

Para entender la reforma petrolera de 2008 es muy importante no perder de vista las causas contextuales de las modificaciones legales. Una de esas causas fundamentales explica la reforma por razones geopolíticas y geoestratégicas. Así, es importante advertir que Estados Unidos, con el 5% de la población del mundo, consume el 25% de la energía mundial. Desde 1999, el entonces director de Halliburton, Richard Cheney, señalaba que de acuerdo al aumento de la demanda mundial de petróleo, para 2010 Estados Unidos requerirá 50 millones de barriles adicionales de petróleo.<sup>1</sup> Estados Unidos tiene la necesidad de sostener su altísimo nivel de consumo sobre la base de los recursos petroleros de otros países del mundo, entre ellos de México, que es uno de sus principales proveedores.

Nuestro vecino del norte es de los primeros productores de petróleo del mundo, sus reservas se estiman en cerca de 21 000 millones de barriles, los que le permitirían funcionar en gran escala por cerca de tres años. Sin embargo, no desea agotar su petróleo y prefiere consumir las reservas de otros países. En los próximos años, Estados Unidos importará dos de cada tres barriles de petróleo y, aunque los gobiernos estadounidenses están empeñados en recurrir a fuentes renovables de energía, tal como lo dijo Obama, en su discurso de toma de posesión, lo cierto es que esa transición científica y tecnológica les ocupará varias décadas y no implicará la sustitución automática de las antiguas fuentes de energía por las nuevas. Además, no puede dejar de señalarse que el uso intensivo de algunas fuentes de energías renovables, como los biocombustibles, producirán sequías, pérdidas en la agricultura y mayor empobrecimiento en países como México. También debe mencionarse que más allá del uso del petróleo como combustible, está el uso, muchísimo más rentable, del

<sup>1</sup> Montoya Martín del Campo, Alberto, “Petróleo y Seguridad Nacional. Necesidad de un nuevo pacto social para el desarrollo nacional”, en Frente Amplio Progresista, *Simposio Petróleo y Seguridad Energética*, México, Consejo Consultivo, Comisión de Energía y Desarrollo, 5 y 7 de mayo de 2008, p. 373.

crudo como materia básica de la industria petroquímica, en la que también los Estados Unidos están interesados y en la que desean no tener un competidor en el sur de la frontera.

México extrae casi tres millones de barriles de petróleo al día, de los que vende más de la mitad, principalmente a los Estados Unidos. Nuestro país, en una decisión soberana podría decidir no vender el petróleo, sino guardarlo para las generaciones futuras, utilizarlo para el desarrollo de la industria petroquímica o de otras industrias y actividades económicas, a fin de darle mayor valor agregado. Eso no ha sido posible desde finales de la década de los setenta del siglo pasado por la voracidad y presiones de los Estados Unidos, tal como se describe en el capítulo primero de este libro. Ese es el estado de cosas, que los gobiernos neoliberales de México, tanto del PRI como del PAN, no han podido superar. Por el contrario, cada vez se empeñan en entregar al extranjero, en mayor medida y profundidad, los recursos y riquezas del subsuelo de nuestra nación.

El petróleo de nuestro país es un recurso geoestratégico y de seguridad nacional para los Estados Unidos, y desgraciadamente parece no serlo para los gobiernos mexicanos. En los próximos años, la influencia del país del norte y de sus intereses se incrementarán en México, porque somos parte de su área de seguridad nacional. El Acuerdo Marco que firmó el gobierno de Zedillo en 1995 con el Fondo Monetario Internacional para superar la crisis financiera de aquel año,<sup>2</sup> el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los acuerdos ASPAN iniciados en el gobierno de Fox y continuados en el de Calderón, la iniciativa Mérida, o la reciente línea de crédito por más de 47 000 millones de dólares que el Fondo Monetario Internacional (FMI) dio a nuestro país, son eslabones de una cadena que pretende constituir en breve tiempo un nivel de dependencia nacional con respecto a los Estados Unidos nunca antes visto en la historia de México. En ese proceso geopolítico de ampliación de sus fronteras y de acceso a los recursos naturales de otros países, el petróleo y el resto de los hidrocarburos de México, son piezas codiciadas e importantes para el mantenimiento del poderío militar y económico de nuestro vecino del norte.

Cuando Noam Chomsky señala que:

<sup>2</sup> Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 99 y 100.

... el mundo no ha renunciado a la guerra. Todo lo contrario. A estas alturas, la potencia mundial hegemónica se arroga el derecho de librar la guerra a su voluntad, bajo una doctrina de “legítima defensa anticipatoria” sin límites declarados. El derecho internacional, los tratados y las reglas de orden mundial se imponen a los demás con severidad y grandes aspavientos de superioridad moral, pero se descartan como irrelevantes para los Estados Unidos...<sup>3</sup>

quiere decir, que los Estados Unidos son una amenaza, tanto para sus habitantes como para el mundo entero. Los mexicanos no podemos perder de vista la concepción militarista de los Estados Unidos, su afán de dominio económico y político, y su interés por integrarnos en su área de seguridad nacional. El complejo militar-industrial y petrolero de los Estados Unidos, es una variable fundamental para explicar la codicia de ese país sobre nuestro petróleo, y una razón que da cuenta de por qué y con qué propósito se aprueban reformas en México.

Una segunda causa contextual de la reforma, reside en las presiones del FMI y del Banco Mundial. Con la crisis de la deuda de 1982 en México y en otros países, entra en crisis definitiva el modelo económico basado en la sustitución de importaciones, y es reemplazado por el modelo neoliberal, cuyo paradigma principal consiste en fortalecer la economía de mercado y reducir el papel del Estado. La industria petrolera nacional comenzó a verse limitada por los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, tal como queda patentizado con el Acuerdo Marco que firmó el gobierno de Zedillo en 1995 y que se describe en el capítulo primero del libro. A partir de esas políticas, se consideró, por los diversos gobiernos mexicanos, que Pemex tenía tres objetivos: garantizar el abasto interno de combustibles, exportar crudo para obtener divisas, y ser la principal fuente para integrar el presupuesto de egresos. Ya no tendría como orientación principal la de ser la palanca del desarrollo nacional para atender el interés general. La industria petrolera se ha ido desmonopolizando mediante la desregulación de determinadas funciones. Ese propósito se ha auxiliado con la liberalización, privatización y el contratismo de actividades. Igualmente, Pemex se fue seccionando, desintegrando, reduciéndose, limitándose, para llevar al organismo público a punto de privatización, tal como suele sugerir el Banco Mundial.

<sup>3</sup> Chomsky, Noam, *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Barcelona, Ediciones B, 2007, p. 9.

El proceso de reducción y privatización de Pemex es parte de lo que se conoce ahora como reformas estructurales: laboral, educativa, fiscal y energética. Reformas que se realizan a través de modificaciones jurídicas con apariencia de corrección y validez formal, pero que subvierten los principios constitucionales que garantizan los derechos sociales y los de la nación con la finalidad de empequeñecer la inversión pública, el gasto social, la protección de los derechos sociales y, por otra parte, aumentar los precios y tarifas del sector público, abrir la economía al sector externo, y privatizar las empresas públicas.

Desde la década de los ochenta, el Fondo Monetario y el Banco Mundial empezaron a elaborar propuestas para evitar la moratoria de pagos por parte de los países deudores. Entre esas respuestas a la crisis de la deuda de muchos Estados, decidieron condicionar la entrega de los apoyos internacionales a cambio de la realización de ajustes estructurales en los países de la periferia, de suerte que las economías en desarrollo quedaron subordinadas a las economías centrales y al poder político de los Estados Unidos. Los programas de ajuste estructural no son más que una estrategia política y financiera que resguardó y promovió los intereses de los países industrializados, de las grandes empresas transnacionales y de los bancos privados de esos países. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no actúan neutralmente ni representan los intereses de los países pobres o en vías de desarrollo, son expresiones y extensiones orgánicas de los Estados dominantes del mundo, y parte de su interés reside en la apropiación de las riquezas naturales de los países débiles.<sup>4</sup>

Otra causa contextual fundamental que explica la reforma petrolera, se localiza en la incapacidad de los gobiernos mexicanos, principalmente los neoliberales, para impulsar una reforma fiscal que grave a los grandes contribuyentes. México es, entre los países latinoamericanos de similar desarrollo, el país que menos recauda fiscalmente. Esa carencia estructural se ha compensado indebidamente con el petróleo. Como se sabe, los ingresos petroleros representan el 40%<sup>5</sup> del presupuesto nacional. Ese hecho es, por tanto, el desencadenante de la antinacional política de extrac-

<sup>4</sup> Fernández Terán, Roberto, *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial*, La Paz, Bolivia, Plural Editores, 2004, pp. 17-52.

<sup>5</sup> Véase Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2009, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008 y, Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de noviembre de 2008.

ción acelerada de hidrocarburos para su exportación, a fin de generar los excedentes y las divisas que permitan el mantenimiento del gasto público; sin embargo, al dilapidar los recursos petroleros también se dilapida el futuro de Pemex. El organismo descentralizado está sobreendeudado, no se invierten con suficiencia recursos públicos en su transformación y modernización, y múltiples presiones sociales y económicas gravitan sobre él a fin de extraerle hasta la última gota de beneficio. Por más de dos décadas, Pemex se ha ido deliberadamente dismantelando. El gobierno federal ha decidido no hacer inversiones en la industria petrolera del país, prefiere invertir antinacionalmente en el extranjero.

Se ha usado al petróleo para suplir algo que debería haber sido enfrentado por los tres niveles de gobierno desde hace mucho tiempo. ¿Por qué los gobiernos federales, locales y municipales no han buscado fiscalmente sus propias fuentes de financiamiento público? ¿A qué le tienen miedo? La respuesta parece ser obvia, los gobiernos han tenido temor a los grandes intereses económicos del país y a las reacciones sociales que lastimarían sus fuentes de legitimidad política. Por eso, nuestro país desde hace cuarenta años no ha aumentado en el nivel necesario el porcentaje de imposición y recaudación fiscal. Sólo el 11% de los ingresos federales es de origen fiscal. Es por ello que Pemex tiene enormes utilidades antes de pagar impuestos y pérdidas cuantiosas una vez que los cubre. En los últimos 10 años Pemex transfirió al país cada año el 8% del producto interno bruto, lo que representa el doble de la recaudación del impuesto sobre la renta de todas las empresas y todas las personas físicas de este país. De esta manera, el empobrecimiento de Pemex es atribuible a las transferencias desproporcionadas de ingresos a las finanzas públicas.

La reforma petrolera propuesta por el gobierno y que fue respaldada en términos generales por los principales partidos políticos del país, se inscribe en esa lógica. Antes que realizar la reforma fiscal y hacendaria que nuestro país necesita para garantizar los derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural de cada uno de los miembros de la población y de satisfacer los servicios públicos, se prefiere entregar la industria estratégica más importante del país a los inversionistas privados extranjeros.

Una cuarta causa contextual que explica la reforma energética, está vinculada a las presiones de las grandes empresas petroleras del mundo. La reforma se hizo, se confeccionó, para satisfacerlas. Se trata de una reforma que ha privatizado la industria petrolera del país. Gobiernos y

empresas extranjeras, desde el siglo XIX hasta la fecha, han hecho todo lo posible para que el gobierno mexicano no aprobara, aplicara o interpretara normas jurídicas en materia de petróleo en contra de sus intereses económicos como damos cuenta en las páginas que siguen. La historia del petróleo en México da cuenta de toda suerte de presiones, desde las militares, pasando por las diplomáticas, económicas y jurídicas de esas empresas transnacionales. Los distintos gobiernos de México las han sorteado con mayor o menor éxito, pero desde luego, los últimos gobiernos neoliberales han sido los que más se han sometido a los intereses extranjeros. La reforma petrolera aprobada es una reforma privatizadora, entreguista y, contraria al interés nacional, porque establece entre otras cosas que: 1) se podrán entregar a particulares vía contratos y permisos, las actividades sustantivas de Pemex (exploración, extracción, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano); 2) se acepta que Pemex siga extrayendo crudo para su exportación a los Estados Unidos, sin incorporarle al petróleo ningún tipo de valor agregado; 3) se otorga el control de los yacimientos a la banca internacional porque la reforma da inconstitucionalmente atribuciones a Pemex para endeudarse en el extranjero y para someterse a tribunales extranjeros; 4) se beneficia a las grandes empresas extranjeras del petróleo y de servicios, y a unas pocas nacionales que se subordinarán a ellas; 5) se entrega una parte fundamental de la renta petrolera, que es de la nación, a esas empresas extranjeras; 6) no se fortalece la industria petrolera nacional, y Pemex será una empresa administradora de contratos; 7) no se desarrollará la ciencia ni la tecnología nacional; 8) se impide al país convertirse en potencia económica al no favorecer la industria nacional; 9) es una reforma que promoverá la corrupción y la concentración de poder en el Ejecutivo, y 10) se destina la poca renta petrolera que quedará en el país al gasto corriente del gobierno y no a las generaciones futuras.

El gobierno y el Poder Legislativo, al aprobar la reforma petrolera en contra de los intereses del país, y para favorecer los negocios de las empresas transnacionales, cancelan la posibilidad de México para impulsar un paradigma alternativo de desarrollo. Con esta reforma, nuestra nación queda subordinada a la órbita de los grandes intereses económicos mundiales e, impide que nuestro país tenga rutas propias para transformarse. Nos hicimos con la reforma más dependientes de la economía y de los intereses mundiales, no para beneficiarnos sino para beneficiar a los intereses foráneos.

La quinta causa contextual de la reforma energética tiene que ver con la corrupción. La corrupción explica en buena medida la reforma, pues las modificaciones legales aprobadas no afectan los intereses del sindicato petrolero ni de los contratistas, sino que por el contrario, parece que se alientan. Se limitan las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y no se aumentan las de la Auditoría Superior de la Federación. La fiscalización, según la reforma, se verificará por vías internas, es decir, por aquéllos que tomarán las principales decisiones. Los consejeros profesionales de Pemex quedan por disposición de la reforma sujetos a un régimen de excepción en materia de responsabilidades. Y, lo más grave es que el diseño de la reforma consiste en vulnerar la Constitución, no sólo en lo referente a la propiedad de los recursos del subsuelo y a la propiedad y control de la industria petrolera nacional, sino en materia de adquisiciones, obras, servicios, deuda, competencias del Congreso de la Unión y del Poder Judicial federal. Es una reforma para que las grandes compañías petroleras y de servicios del mundo vengán a hacer negocios con el petróleo y los hidrocarburos de nuestro país en un marco de profunda corrupción en Pemex. Por ejemplo, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, se inicia el esquema empresarial que le permite a Pemex tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales, evadir impuestos, reportar pérdidas y mantener inversiones accionarias al margen de la ley. Hoy en día se trata de 45 inversiones de capital que superan los 70 000 millones de pesos en 25 empresas, 20 de las cuales no son consideradas paraestatales a pesar de que fueron constituidas con recursos públicos, tienen características similares a las “international bussines corporation” y están radicadas en México y en el extranjero.<sup>6</sup>

La sexta, pero desde luego no la última causa de esta reforma, reside en el déficit de legitimidad democrática del gobierno de Calderón. Como sabemos, Calderón llega a la Presidencia en medio de uno de los procesos electorales más sucios e inequitativos en la historia reciente de México. Muchos consideran que no es un presidente con legitimidad de origen y que necesita, por ello, del reconocimiento de las instancias internacionales, las que seguramente también respaldaron su campaña para verse favorecidas con su presidencia. Me parece, que esta causa es más que una hipótesis, Calderón ha trabajado consistentemente en todo su sexenio

<sup>6</sup> Véase el Informe de resultados de la cuenta pública 2007. Auditoría Superior de la Federación. Flores, Nancy, “Extinguirá Pemex sus empresas «privadas»”, *Revista Contralinea*, México, 12 de abril de 2009, pp. 19-24.

para ser aceptado y aplaudido por el gobierno de los Estados Unidos y por los gobiernos de los países europeos. A este presidente no le interesa la aceptación ni el aplauso de América del Sur sino el de América del Norte. Los intereses del norte coinciden y suelen ser los mismos que los de Calderón, de ahí que la subordinación y dependencia de este gobierno al de Estados Unidos, en materia de petróleo y en otras, sea algo más que una anécdota.

Estas son algunas de las causas contextuales que propiciaron la reforma. Oficialmente obedeció a la necesidad de modernizar a Pemex y a la urgencia de contar con recursos frescos del extranjero para dotar al organismo descentralizado de herramientas para cumplir con sus tareas sustantivas. La Secretaría de Energía y Pemex, en los primeros meses de 2008, elaboraron un diagnóstico sobre la situación en Pemex, dicho documento justificó la reforma, la que fue finalmente aprobada en octubre de 2008, en un clima de gran cuestionamiento social y político, por ser contraria al interés nacional, a juicio de muchos sectores.

El libro que el lector tiene en sus manos consta de cuatro capítulos. En el primero, se analiza la disputa histórica por el petróleo de México. En el segundo, se describen y critican las iniciativas de ley que fueron promovidas por Calderón y los partidos políticos durante 2008 para reformar la industria petrolera y energética del país. En el tercero, damos cuenta de los principales debates jurídicos que tuvieron lugar en México sobre la modernización y/o privatización de la industria petrolera. Y, en el cuarto, se expone la crítica jurídico-constitucional a las reformas aprobadas. La pretensión del libro es que no se pierda la memoria histórica y jurídica sobre lo que, a juicio del autor, significa y significará la reforma petrolera para la nación y para los mexicanos, incluyendo desde luego su posibilidad de reversión.

Muchas personas me apoyaron en este libro, tanto con razones e ideas como con aliento. Principalmente el grupo de análisis sobre la reforma petrolera que coordina en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, la profesora Sarahí Ángeles Cornejo, en donde participan distinguidos mexicanos como Manuel Bartlett Díaz, Raúl Jiménez, Víctor Rodríguez-Padilla, Francisco Garaicochea, Alfonso Hickman, Rosío Vargas y John Saxe Fernández. También mi agradecimiento a Porfirio Muñoz Ledo, coordinador del Frente Amplio Progresista y a Jesús González Schmal secretario del mismo, por no perder de vista la discusión nacional en el tema. El agradecimiento se hace extensivo a los cientos de

ciudadanos con los que he intercambiado puntos de vista en los círculos de estudio del Movimiento social en defensa del petróleo, la economía popular y la soberanía nacional. Todos ellos me han dado argumentos y motivos para escribir un libro como éste. De María de la Luz, agradezco su amor, confianza y respaldo para dedicarme a estas tareas. A mis hijos les digo que los hidrocarburos deberán ser de ellos y de millones de mexicanos. Y reconozco del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de su director, su pluralismo y tolerancia.