

Prolegómenos conflictivos de la transición energética. La política contenciosa gubernamental de la 4T

Conflicting prolegomena to the energy transition. The contentious government politics of the 4T

doi: 10.32870/ees.v3i190.7392

Sandra Miled Hincapié♦

Resumen

En este artículo se analiza una trama de conflictos relacionados con el proceso de transición energética y el rol que debe cumplir el Estado en ello. Argumento que el presidente Andrés Manuel López Obrador desarrolló, desde el inicio de su mandato, una *política contenciosa gubernamental* que “pone de revés” la teoría de la contienda política, para explicar el proceso por el cual el gobierno de la 4T configuró una dinámica contenciosa asociada a la construcción de una red de gasoductos resultado de la reforma energética de 2013. Utilizando las prácticas y repertorios de la contienda, propia de los movimientos sociales, el Gobierno federal logró escalar la dinámica de conflictos localizados a nivel estructural, para transformar las reglas institucionales y distributivas en torno a la construcción de gasoductos, que habían sido estructuradas a partir de la reforma energética de 2013, reconfigurando la relación Gobierno federal-empresarios-comunidades locales.

Palabras clave: política contenciosa gubernamental, conflictos sociales, transición energética, empresarios, derechos humanos.

Abstract

This article analyzes a network of conflicts related to the energy transition process and the role that the State must play in it. I argue that the state behavior led by President Andrés Manuel López Obrador developed, from the beginning of his mandate, a contentious government policy, which “turns upside down” the theory of political contest to explain the process by which the government of the 4T configured a contentious dynamic associated with the construction of a network of gas pipelines resulting from the energy reform of 2013. Using the practices and repertoires of the dispute, typical of social movements, the Federal Government managed to escalate the dynamics of localized conflicts at the structural level to transform the institutional and distributive rules around the construction of gas pipelines, which had been structured from the 2013 energy reform, reconfiguring the relationship between the Federal Government-businessmen-local communities.

Keywords: contentious government politics, social conflicts, energy transition, businessmen, human rights.

♦Profesora-investigadora titular A en el Departamento de Ecología y Recursos Naturales, CucSur de la Universidad de Guadalajara en Autlán. Investigadora nacional nivel 2 en el Área VI de Ciencias Sociales, snii-Conahcyt. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, flacso sede México. Orcid: 0000-0003-3409-0836. Correo electrónico: sandra.hincapie@academicos.udg.mx
Fecha de recepción: 26 de septiembre de 2023. Fecha de aceptación: 27 de febrero de 2024.

Introducción

En noviembre de 2018, a pocas semanas de finalizar el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, la empresa TransCanadá (hoy TC Energy), la primera compañía privada en construir y operar gasoductos en México, se pronunció a través de una carta abierta anunciando el cese de actividades de la construcción del gasoducto Tuxpan-Tula, por las “extorsiones” y “chantajes” de las comunidades, que impedían el avance en la construcción de gasoductos derivados de la reforma energética, ocasionando “pérdidas millonarias”, “generando importantes costos de oportunidad para empresas establecidas” y “desaliento a potenciales inversiones” (Flores, 2018). Al mismo tiempo, en una gira por Europa, representantes de comunidades locales agrupadas en el Consejo Regional de Pueblos Originarios en Defensa del Territorio Puebla e Hidalgo, denunciaban las violaciones a los derechos de consulta previa para la realización de este gran proyecto de infraestructura, y solicitaban la solidaridad internacional para la defensa del derecho a decidir sobre los propios territorios (Vargas, 2018).

El proceso de transición energética ha puesto al gas natural en el centro de la dinámica que permitirá en las próximas décadas dejar paulatinamente la utilización de gasolina y combustóleo, mientras se va construyendo la infraestructura necesaria para generar mayor electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Aunque está inscrito en todos los grandes objetivos nacionales, multilaterales y globales, la manera de hacer este tránsito, la elección de actores estratégicos para llevarla a cabo, quiénes, cómo participan y se benefician del proceso en cada territorio nacional, pero, sobre todo, el papel central de la estatalidad, hace del entramado decisional e institucional un campo de disputa en pleno desenvolvimiento.

En este artículo se pregunta por la construcción de estatalidad a partir del análisis de este conflicto, conocido internacionalmente, como parte de un proceso más amplio de construcción de una red de gasoductos resultado de la reforma energética de 2013, e inscrito en una trama de conflictos políticos sobre la forma de iniciar el proceso de transición energética y el rol del Estado. Argumento que el comportamiento gubernamental encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, desarrolló desde el inicio de su mandato lo que denomino como *política contenciosa gubernamental*, a través de la cual logró cambiar la narrativa de este conflicto social, escalando la dinámica a un nivel estructural y, posicionado del lado de las comunidades afectadas, logró cambiar las reglas institucionales en torno a la construcción de gasoductos que habían sido estructuradas a partir de la reforma energética de 2013, transformando la relación Gobierno federal-empresarios-comunidades locales.

La investigación se inscribe en el análisis teórico de las contiendas políticas, que combina el análisis de procesos institucionales con las teorías de conflictos, movimientos sociales y movilización de recursos (Tilly, 2008; Tilly y Wood, 2009; Tarrow, 1997; MacAdam, Tarrow y Tilly, 2003). Metodológicamente se hizo un seguimiento de las conferencias de prensa de Palacio Nacional, declaraciones de empresarios a través de la prensa y comunicados oficiales, revisión de documentación institucional de empresas públicas y privadas, con las cuales se construyó el calendario de eventos a través del cual se analizaron los episodios de confrontación, estrategias de presión y el enmarcamiento que definió las coyunturas y términos del conflicto. Por otro lado, se analizaron los conflictos comunitarios localizados en oposición a los proyectos de infraestructura gasífera, se reconstruyeron sus repertorios de confrontación y estrategias de presión a través del seguimiento de prensa, documentos de organizaciones y empresas, redes y páginas web, material



audiovisual de entrevistas a actores locales, empresarios y organizaciones sociales acompañantes.

Política contenciosa y conflictos sociales

La pregunta por la construcción de la estatalidad requiere para su explicación y análisis una perspectiva relacional del Estado y la sociedad (Hincapié, 2014), que incorpore en este caso, por un lado, las dinámicas económicas y los intereses del sector empresarial directamente relacionado con el sector energético y, por otro, la respuesta social que disputa las formas de adecuación territorial para las grandes obras de infraestructura que precisa el proceso de reconversión energética e impulso desarrollista). Especialmente la obra de Charles Tilly permite trazar una ruta teórico-metodológica acotada al objeto de estudio de la dinámica contenciosa en los complejos procesos estatales de cambio social, ligado al desafío de la transición energética y sus resistencias sociales, como resultado de las dinámicas de capital, coerción y democratización, cuyas variantes combinadas permiten escudriñar los procesos políticos resultantes (Tilly, 1992, 2008, 2010; Tilly y Wood, 2009).

Siguiendo las teorías sobre estatalidad, movilización de recursos y dinámicas contenciosas, el análisis de procesos “[...] varían en función de acumulaciones locales históricamente determinadas” (Tilly, 2008: 3), como resultado de las concatenaciones de diferentes combinaciones y secuencias de mecanismos causales identificados. Esta perspectiva relacional permite aquí analizar los mecanismos y procesos, que dan cuenta de la intersección contenciosa entre la acción estatal-gubernamental y la acción colectiva (empresarial y social-comunitaria), con el interés de determinar sus efectos transformativos y distributivos.

El concepto de *contienda política* de Charles Tilly buscó explicar los procesos conflictivos “[...] cómo, cuándo, dónde

y por qué la gente corriente plantea reivindicaciones colectivas a las autoridades públicas, otras instancias de poder, competidores, enemigos y objetos de la desaprobación pública” (Tilly, 2009: 10). En este caso se “pone de revés” este concepto al plantear una *política contenciosa gubernamental* con la cual intento explicar una acción de gobierno que usa prácticas y repertorios propios de los movimientos sociales y de la acción colectiva disruptiva, para construir un proceso contencioso, delimitando los oponentes, objetivos y justificaciones que llevan a una dinámica de conflicto con reivindicaciones públicas.

En primera instancia se analiza la capacidad gubernamental para enmarcar el conflicto: señalando el agravio, injusticia o daño producido que justifica la acción contenciosa de gobierno; identificando con claridad el adversario político y haciendo llamados al tipo de agencia, movilización o curso de acción a seguir para transformar las condiciones que ocasionaron el agravio. En ese sentido, el enmarcamiento como “principio organizador” (Reese, 2001: 11) presenta de manera inicial los argumentos que delimitan un(os) oponente(s), así como quién, cómo, cuándo y dónde se justifican las razones del conflicto político.

Esta capacidad de encuadre y definición de los términos del debate público en la figura presidencial, es fundamental para explicar la generación del conflicto. Además de enmarcar y ejercer su poder para definir el conflicto político, la *política contenciosa gubernamental* recurre a un amplio y sostenido repertorio de contienda que es reforzado a partir de diversas estrategias de movilización y presión, para lograr los objetivos políticos, en este caso dirigidos a transformar los equilibrios distributivos generados en la reforma energética de 2013, específicamente en el sector de la construcción de gasoductos por parte de empresas privadas.

De acuerdo con la elección teórico-metodológica, aquí se entienden los *repertorios de contienda* como aquellos



que delimitan un conjunto de rutinas y demandas que son seleccionadas, aprendidas, compartidas y practicadas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005), en este caso en la acción gubernamental como legitimación de la política contenciosa. Del mismo modo, las *estrategias de movilización y presión* hacen referencia a las diversas acciones que buscan hacer efectivas los esfuerzos de consecución y maximización de las *estructuras de oportunidad* política y los diversos recursos disponibles: económicos, jurídicos, simbólicos, políticos, culturales (Tarrow, 1997).

A partir de aquí vamos a analizar el conflicto político y para ello se identificaron dos *episodios de confrontación* fundamentales. El primer episodio se enfoca en la relación Gobierno-empresarios, y la construcción de la *política contenciosa gubernamental* que dio inicio al conflicto político con los grandes empresarios asociados a la construcción de la infraestructura gasífera del país, derivada de la reforma energética de 2013. Se analizan el enmarcamiento del conflicto, los repertorios de contienda y las estrategias de movilización y presión que terminaron por llevar a los actores involucrados a un punto de negociación y acuerdo. El segundo episodio remite a la relación comunidades locales-Gobierno-empresarios, en los conflictos localizados por la construcción de gasoductos con dos escenarios significativos: el conflicto por la construcción del gasoducto Tuxpan-Tula y la construcción del gasoducto Guaymas-El Oro. En ese sentido la investigación buscó encontrar y da cuenta del equilibrio necesario entre la atención que merece la identificación de mecanismos que explican los fenómenos macroestructurales y de larga duración con los microfundamentos de conflictos localizados con los cuales están acoplados (Pierson, 2004: 102).

Conflicto político en la redefinición del diseño institucional energético-gasífero

TransCanadá es una empresa de capital canadiense la cual construyó los primeros gasoductos privados en México a mediados de la década de los noventa. TransCanadá cambió su nombre a TC Energy en 2019, y es una empresa líder en infraestructura energética de América del Norte, posicionada en las principales cuencas de gas de Norteamérica con una red de gasoductos, y es también el proveedor más grande de servicios de almacenamiento en la actualidad (TC Energy, 2023).

Gracias a la reforma energética de 2013 TC Energy ha tenido un gran crecimiento económico en el país, logrando tres contratos para la construcción de gasoductos; el primero de ellos en alianza con IEnova, desarrolló el gasoducto marino Texas-Tuxpan que entró en operaciones en 2019. Posteriormente, entre 2015 y 2016 ganó los contratos de construcción de los gasoductos de Tuxpan-Tula y Tula-Villa Reyes, que buscan la interconexión con el gasoducto marino para llevar gas al centro del país, haciendo un recorrido que incluye municipios localizados en los estados de Veracruz, Puebla e Hidalgo. Es precisamente en la construcción de estos dos gasoductos interconectados en el que se detonó el conflicto socioambiental. En la sierra de Puebla las comunidades indígenas Otomí-Tepehua de los municipios Pahuatlán, Tlacuiltepec y Honey llevaron a cabo procesos de movilización socio-legal, donde denunciaron la falta de consulta previa a sus comunidades, así como ausencia de evaluaciones de impacto ambiental, por lo cual se oponen al paso del gasoducto por sus territorios, organizándose a través del Consejo Regional de Pueblos Originarios en Defensa del Territorio Puebla e Hidalgo.

Los recursos de movilización socio-legal interpuestos lograron en diciembre de 2017 que el Juzgado Segundo de



Distrito concediera la suspensión provisional de la construcción del gasoducto en Cuauhtepac, del municipio de Tlacuilotepec y San Pablito en Pahuatlán, por lo cual no se pudieron continuar las obras. En noviembre del mismo año, el Juzgado Tercero Distrito en Materia Civil ordenó la suspensión del proceso de consulta iniciado por la Secretaría de Energía en San Pablito, considerando insuficiente la Manifestación de impacto ambiental. En ambos casos los jueces determinaron que debían de llevarse a cabo, por un lado, nuevos estudios de impacto ambiental y, por otro, la Secretaría de Energía debía realizar la consulta previa, libre e informada en los términos del Convenio 169 de la OIT (Hernández, 2017).

En noviembre de 2018, TransCanadá, hoy TC Energy, anunció la suspensión de la construcción del gasoducto Tuxpan-Tula. El anuncio fue hecho por medio de una carta abierta de su filial Transportadora de Gas Natural La Huasteca en los siguientes términos:

En múltiples ocasiones grupos sociales han hecho peticiones irracionales, que rayan en la extorsión, y realizan actos fuera de la ley [...] Estas situaciones paralizan la debida expedición de permisos conforme a derecho y, por su carga financiera, atentan contra la viabilidad de los proyectos [...] luego de tres años de esfuerzos y buena voluntad, nuestros proyectos registran retrasos significativos y pérdidas millonarias (Escamilla, 2018).

Mientras los medios registraron las graves acusaciones realizadas por la empresa en contra de las comunidades locales y sus “pérdidas millonarias”, el Gobierno de Enrique Peña Nieto finalizó su mandato, dando inicio al nuevo gobierno de la 4T. Mientras tanto el Consejo Regional de Pueblos Originarios en Defensa del Territorio de Puebla e Hidalgo se deslindó de las acusaciones y señalaron que

[...] desde un principio hemos solicitado la cancelación del proyecto [...] buscamos que se respeten nuestros derechos como pueblos originarios, nuestros manantiales y fuentes de agua, los cerros sagrados, el bosque mesófilo de montaña y que las familias no sean desplazadas de sus hogares (Vargas, 2018).

Episodio I: política contenciosa Gobierno-empresarios

En 2013 la iniciativa de reformas estatales de liberalización de las empresas estatales buscó la integración del mercado energético de los dos países, siguiendo la ruta marcada por la integración comercial que produjo el TLCAN. A partir de la aprobación de la Reforma Energética, la Secretaría de Energía fue la encargada de establecer una hoja de ruta para la construcción de la infraestructura necesaria para el transporte y almacenamiento de gas natural, que permitiera la importación desde Estados Unidos, aprovechando los muy bajos precios y la demanda creciente en México. En 2014 fueron licitados 24 contratos de servicios de transporte de gas natural por 25 años, que implicaba la construcción de gasoductos, propiedad de las empresas privadas, necesarios para el transporte del combustible. Para 2018, cinco años después de aprobada la reforma, el proceso de construcción de gasoductos tenía un avance considerable, algunos de más del 80% que, sin embargo, no habían sido concluidos por conflictos sociales como los señalados en el caso de TransCanadá y el Consejo Regional de Pueblos Originarios en Defensa del Territorio Puebla e Hidalgo.

Desde la campaña presidencial, el presidente Andrés Manuel López Obrador había manifestado su oposición a la Reforma Energética, centrada en procesos de privatizaciones y liberalización de los mercados. Al tomar posesión de su cargo, en diciembre de 2018, cambió el posicionamiento del Gobierno nacional respecto de los conflictos localizados que se estaban escenificando en el territorio nacional por la



construcción de gasoductos. A partir de allí se dio inicio a lo que aquí se caracteriza como *política contenciosa gubernamental*, que se explica por una serie de eventos que, en conjunto, lograron una transformación de los equilibrios distributivos Estado-empresas-comunidades locales, logrados a partir de la intervención del Gobierno federal.

Explico la *política contenciosa gubernamental* a partir de la puesta en escena de una serie de recursos propios de la acción de los movimientos sociales, incorporados por la acción gubernamental como estrategia de presión y conquista de objetivos políticos. El análisis de esta primera coyuntura de la contienda política se sintetiza en un periodo comprendido de ocho meses (febrero-septiembre de 2019), en los cuales el Gobierno federal logró transformar por completo la narrativa de la confrontación, posicionándose como el articulador fundamental en la relación Gobierno-empresa y, posteriormente, en la relación con las comunidades locales al intervenir en los casos particulares para llegar a acuerdos. En términos analíticos a continuación se presentan el *enmarcamiento del conflicto* llevado a cabo desde presidencia, el *repertorio de confrontación* y las *estrategias de presión* centradas en: *políticas de avergonzamiento y movilización legal transnacional*, para llegar a las mesas de negociación que cierran esta primera coyuntura.

Enmarcamiento de la confrontación

Al tomar posesión de su cargo en 2018, el nuevo Gobierno encontró las obras para la construcción de los gasoductos licitadas y avanzadas en 80%, pero todas ellas, que comprendían un total de siete gasoductos, se encontraban detenidas por conflictos sociales o burocráticos irresueltos. El 11 de febrero de 2019 el presidente de la República, en su acostumbrada conferencia de prensa cada mañana, enmarcó la situación en los siguientes términos:

El día de hoy vamos a dar a conocer lo que ha venido sucediendo con la generación de energía eléctrica, el deterioro de la Comisión Federal de Electricidad, de cómo esta empresa pública ha venido debilitándose. Y todo esto afecta a los mexicanos, porque se tiene que pagar más por la luz.

Desde que se inició esta política privatizadora, porque esa es la verdad, el que se le entregó una parte importante del mercado a empresas particulares en vez de mejorar, hemos empeorado en esta materia. Son de los saldos negativos de la llamada política neoliberal, son de los problemas que estamos enfrentando [...]

[...] En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, era una empresa, para decirlo en términos modernos, exitosa, abastecía a todo el mercado, se producía toda la energía eléctrica que consumíamos. Y ahora sólo genera la mitad de lo que se consume, son empresas particulares las que abastecen el mercado con costos muy elevados.

México es de los países que tiene que pagar más cara la energía eléctrica, pagamos más en México por la energía eléctrica que en Estados Unidos y no era así (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

De acuerdo con la información presentada, al revisar los contratos de los gasoductos la Comisión Federal de Electricidad encontró cláusulas por las cuales el Estado mexicano se comprometía a pagar a las empresas por el servicio de transporte de gas aunque no se estuviese prestando, si se demostraba que obedecía a causas de fuerza mayor y por las cuales a mayo de 2019 el Estado mexicano debía pagar a las empresas más de 899 millones de dólares.

Los contratos celebrados involucran a cinco empresas encargadas de la construcción de siete gasoductos: la empresa IMG (Infraestructura Marina del Golfo), consorcio conformado por las empresas IEnova y TransCanadá para la construcción del gasoducto Texas-Tuxpan (gasoducto marino); TransCanadá, empresa encargada del gasoducto Tuxpan-Tula y gasoducto Tula-Villa de Reyes; gasoducto Samalayuca-Sásabe a cargo de la empresa Carso; empresa IEnova a cargo del gasoducto Guaymas-El Oro; empresa



Fermaca, constructora del gasoducto La Laguna-Aguascalientes y del gasoducto Villa de Reyes-Guadalajara.

Repertorios de contienda

A partir de la conferencia de prensa del 11 de febrero, en las diferentes intervenciones se fue construyendo el repertorio de contienda, donde se situó al Gobierno del lado del interés público, y se señaló de manera insistente la injusticia generada con la reforma energética de 2013, que profundiza una larga trayectoria de agravios por las “políticas neoliberales” que acapararon las oportunidades a través de la corrupción y el compadrazgo para el enriquecimiento de unos pocos y en detrimento del “pueblo mexicano”. En ese sentido, los contratos celebrados con las empresas para el transporte de gas responden a ese patrón de injusticias, por las cuales, según el Gobierno federal, era necesario eliminar dichos acuerdos o cambiar sus términos.

Últimamente se dieron contratos para la construcción de gasoductos, porque en este periodo se genera la mayor parte de la energía eléctrica con gas. Pero esos contratos que se entregaron, además de ser particulares, de ser privados los ductos, la Comisión Federal de Electricidad es la garante de la compra del gas, tiene el compromiso de comprar el gas.

Pero no sólo eso. Si los ductos no se pueden construir, como está sucediendo en siete grandes gasoductos, se tiene que estar pagando a las empresas, aunque no haya gas.

Hay siete gasoductos parados que van a significar una erogación para el mediano plazo de 21 mil millones de dólares a la Comisión Federal de Electricidad.

A esto hay que agregar que se subsidia a las empresas particulares porque no pagan por el servicio de la transmisión de la energía y hay que pagarle subsidio por un concepto que se llama cargo fijo, que tiene que ver también con el mantenimiento de las empresas particulares.

Todo esto ha afectado las finanzas de la Comisión Federal de Electricidad (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

La construcción del oponente en los términos planteados por el Gobierno nacional son los “adversarios a vencer”, aquellos que han impulsado, permitido y aprovechado las políticas de privatización para su beneficio, en medio de procesos de corrupción, donde la construcción de los gasoductos lo ejemplifica.

En todo esto han participado funcionarios, ex funcionarios del sector energético, de la Comisión Federal de Electricidad, la práctica totalmente inmoral que los funcionarios terminan su desempeño en el sector público y se pasan a trabajar a las empresas que reciben contratos (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

Los objetivos de la *dinámica contenciosa gubernamental* se delimitaron con claridad desde una posición de presión que describe el problema, los oponentes, y justifica la oposición por el daño patrimonial hecho a la nación en los términos establecidos para la construcción de los gasoductos.

Lo que estamos buscando es que se logre, en el marco de la ley, una reestructuración de acuerdos y de compromisos de manera voluntaria. Estamos exhortando a las empresas que tienen acuerdos con la Comisión Federal de Electricidad para que conjuntamente celebremos un convenio, se revisen contratos y, sobre todo, se haga el acuerdo de que no van a aumentar los precios de la energía eléctrica. El Estado mexicano tiene el compromiso de no aumentar los precios de la energía eléctrica a los consumidores, pero queremos que las empresas particulares ayuden en este propósito (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

Quiero aclarar que no buscamos afectar a las empresas, que queremos que se llegue a un acuerdo, que busquemos una salida justa, equilibrada, que no perjudique al interés público y que tampoco las empresas salgan perjudicadas. Entonces, tenemos que revisar esto. Legalmente no queremos cancelar los contratos, nada más les puedo decir que tienen una falla de origen, no fueron aprobados estos contratos por los consejos



de administración, no se aprobaron por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad. Es un asunto de interpretación jurídica, pero no estamos en ese terreno, lo que queremos es: a ver, vamos a sentarnos a revisar contrato por contrato y a llegar a acuerdos en los mejores términos (Gobierno de México, 21 de marzo de 2019).

Estrategias de presión

Entre las estrategias de presión llevadas a cabo por el Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, dos destacan por su efectividad para transformar la narrativa de la confrontación y llevar a un punto de auge el conflicto: primero se desplegó una política de avergonzamiento y, posteriormente, llevando a un punto de auge la confrontación Gobierno-empresarios se dio paso a procesos de movilización legal transnacional que conminaron a las empresas a la mesa de negociación para resolver el conflicto.

Estrategia política de avergonzamiento

La capacidad de enmarcar el conflicto político, pero, sobre todo, la destreza para legitimar el posicionamiento gubernamental encontró en la forma de comunicar un aliado eficaz. Desde el mismo 11 de febrero, cuando se describió el conflicto y se enunciaron los repertorios de la contienda, se dispuso la estrategia de “nombrar y avergonzar” (Sikkink, 2018), que puso nombre y apellido para sintetizar a partir de allí la contienda, como exigencia de justicia y justificante de las acciones a emprender.

En medio de la conferencia de prensa del 11 de febrero, exhibiendo en términos generales los montos y las cláusulas de los contratos, el presidente López Obrador calificó como “leoninos” los términos de los acuerdos: “¿Qué ha sucedido? Se han hecho negocios jugosos al amparo del poder público, se han celebrado *contratos leoninos*, contratos para favorecer a particulares”.

Más adelante añadió:

Les decía, siete ductos por los que hay que estar pagando. Ductos para gas que no tienen una planta para generar, sino que se dio el contrato, se obligó a la Comisión Federal de Electricidad, una de estas reguladoras que crearon después de la reforma energética obligó a la Comisión Federal de Electricidad a contratar la compra de energía eléctrica a empresas particulares y a pagar si se presentaban problemas a las empresas particulares, como si se estuviese recibiendo el gas, *por eso hablamos de contratos leoninos* (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

En la misma conferencia de prensa, Manuel Bartlett, director de la Comisión Federal de Electricidad, añadió, retomando y reafirmando como sello distintivo el calificativo que había señalado el presidente López Obrador:

Se firman *contratos realmente leoninos*, que establecen que los consultores privados tienen que pagar todo el tránsito para la construcción de estos ductos, debe de cubrir lo que tienen que pagarles a los propietarios durante el paso de esa construcción. Pero se establece en ese contrato que cualquier causa de fuerza mayor que impida a esa empresa continuar la construcción, le obliga a la CFE a pagar una pena como si estuviera recibiendo el gas, sin recibirlo (Gobierno de México, 11 de febrero de 2019).

Fue esta designación de “contratos leoninos” con la cual los medios en prensa registraron a partir de allí el conflicto Estado-empresas, así como la renegociación de los contratos. De esta manera el presidente retomó durante los meses siguientes una y otra vez los contratos de los gasoductos como ejemplo de la corrupción:

[...] es urgente atender el tiradero, desbarajuste que dejaron tanto en (Petróleos Mexicanos) Pemex como en la CFE, le estamos dando atención especial a la revisión de los contratos que se suscribieron para la instalación de gasoductos en el país, porque son contratos leoninos que se



hicieron por medio del influyentismo y con complicidad de servidores públicos (Gobierno de México, 18 de marzo de 2019).

Fue desastroso lo que hicieron en los contratos para la construcción de los gasoductos, *son contratos leoninos*. Se tiene que pagar por esos gasoductos hasta ocho veces más lo contratado; es decir, si el gasoducto tiene un costo de 1,000 millones de dólares, hay que terminar pagando 8,000 millones de dólares de manera inexplicable, porque no sólo es la construcción, sino el sistema de financiamiento, totalmente desproporcionado. Ése es un caso, otro: paga la Comisión Federal los gasoductos y no pasan a ser propiedad de la CFE, siguen siendo propiedad de la empresa que los construyó. ¡Increíble! Y tres. Si por alguna razón se detiene la construcción, la Comisión Federal de Electricidad tiene que pagar multas a la empresa (Gobierno de México, 21 de marzo de 2019).

Una buena muestra de la eficacia en esta política de avergonzamiento es el registro de los titulares de prensa en el país durante los meses de la dinámica contenciosa gubernamental:

AMLO no demandará a empresas por “contratos leoninos” (*La silla rota*, febrero 12 de 2019).

Contratos leoninos para la CFE y otros cinco puntos más de la “mañana” de AMLO (en *Forbes*, febrero 11 de 2019).

Se investigan contratos leoninos para gasoductos: AMLO (*La Jornada Maya*, 18 de marzo de 2019).

Contratos de gas natural de la CFE son “leoninos”: AMLO (*El Economista*, 22 de marzo de 2019).

¿Qué pelea la CFE con las constructoras de los gasoductos “leoninos”? (*Forbes*, 9 de julio de 2019).

Slim propuso a AMLO terminar conflicto de gasoductos “leoninos”:WSJ (Forbes, agosto 25, 2019).

AMLO busca acuerdo con TransCanadá por contratos “leoninos”(*La silla rota*, 27 de junio de 2019).

Juez niega amparo a Tribu Yaqui en contra de gasoductos “leoninos” (Forbes, julio 11 de 2019).

Contratos leoninos de gasoductos causan pérdidas a CFE (*SPD Noticias*, noviembre 08 de 2021).

Así son los gasoductos “leoninos”... que sí quiere la CFE (*Expansión*, 9 de mayo de 2019).

Ahorro de 789 mdd al renegociar contratos leoninos de gas: CFE (*La Jornada*, 16 de noviembre de 2022).

Contratos leoninos a revisión (Editorial *La Jornada*, 2022).

La eficacia de esta estrategia política de avergonzamiento fue fundamental para darle un giro a la narrativa, según la cual las empresas constructoras de los gasoductos como TransCanadá estaban teniendo “pérdidas millonarias” debido a los retrasos en las obras de infraestructura, fundamentales para el país, por la lógica “extorsiva” de las comunidades locales. La dinámica contenciosa gubernamental transformó la imagen de estas empresas al asociar su imagen con la corrupción estatal, el privilegio y la opacidad en la firma de contratos, que sólo benefician sus intereses en detrimento de los recursos públicos. El debate público sobre la importancia de la renegociación de los contratos de los gasoductos quedó más que establecido gracias al posicionamiento del repertorio de protesta llevado a cabo desde la tribuna presidencial.



Estrategia de movilización legal transnacional

A finales de junio de 2018 la Comisión Federal de Electricidad, encabezada por el licenciado Manuel Bartlett, emprendió acciones legales solicitando procesos de arbitraje internacional a la Corte de Arbitraje de Londres para la revisión de los contratos de gasoductos. Primero informó a la empresa IMG, consorcio formado por IEnova y Trans-Canadá para la construcción del gasoducto marino. Al día siguiente fue informado el Grupo Carso sobre la solicitud de arbitraje del contrato de construcción del gasoducto Samalayuca-Sásabe (Corona, 2019).

La Corte de Arbitraje de Londres es una de las instancias encargadas de llevar a cabo procesos de arbitraje a nivel internacional. Sus antecedentes se remontan a 1883, cuando se elaboró la propuesta para formar un comité encargado de dar solución a conflictos mercantiles transnacionales que surgieran en la ciudad y fue creada con el nombre de “Cámara de Arbitraje de la Ciudad de Londres” en 1891; en 1903 pasó a llamarse “Tribunal Arbitral de Londres” y, finalmente, en 1981 adoptó el nombre de “Corte de Arbitraje Internacional de Londres”. Según la información presentada en su página de Internet, a 2023 los principales conflictos en los cuales interviene provienen de los sectores bancarios (29%), energéticos (19%), transporte (14%), construcción e infraestructura (10%) (LCIA, 2023).

El lunes primero de julio de 2019, en un comunicado enviado a la Bolsa de Valores de México, la CFE informó que había iniciado la solicitud de procesos de arbitraje internacional de los contratos de construcción de los siete gasoductos. Las estrategias de presión por parte del Gobierno federal a través del inicio de la movilización legal, llevó a un punto de auge el conflicto al pasar de la estrategia política de avergonzamiento, a las cortes arbitrales internacionales. Los contratos con solicitud de arbitraje en la Corte de Arbitraje Internacional de Londres fueron:

Gasoducto Sur de Texas-Tuxpan: contrato núm. SE-DM-STTX-005-2016, celebrado con Infraestructura Marina del Golfo (IEnova-TransCanada (TC Energy)); Gasoducto Samalayuca-Sásabe, contrato núm. SE-DM-SAMSA-003-2015, celebrado con Carso Gasoductos; Gasoducto Tula-Villa de Reyes, contrato núm. SE-DM-TUVR-003-2016, celebrado con Transportadora de Gas Natural de la Huasteca filial de TransCanadá (TC Energy); Gasoducto Tuxpan-Tula, contrato núm. SE-DM-TXTU-004-2015, celebrado con Transportadora de Gas Natural de la Huasteca, filial de TransCanadá (TC Energy); Gasoducto Villa de Reyes-Aguascalientes, contrato núm. SE-DM-VRAG-002-2016, celebrado con Fermaca Pipeline de Occidente; Gasoducto La Laguna-Aguascalientes, contrato núm. SE-DM-LAAG-001-2016, celebrado con Fermaca Pipeline de Occidente; por último, el Gasoducto Guaymas-El Oro, contrato núm. SE-SM-GUEO-002-2012, celebrado con Gasoducto de Aguaprieta filial de IEnova, el cual fue presentado a la Corte Internacional de Arbitrajes de la Cámara de Comercio Internacional en París.

Las pretensiones de la Comisión Federal de Electricidad estaban centradas en cinco puntos: primero, declarar nulas todas las cláusulas contrarias a la política pública, al interés social y a los principios de equilibrio y equidad; segundo, declarar la nulidad o modificación de las cláusulas de fuerza mayor; tercero, reintegrar los pagos realizados por la CFE por las cláusulas anteriormente mencionadas; cuarto, que las empresas paguen daños y utilidades perdidas, así como los costos adicionales incurridos y directamente relacionados con el incumplimiento de contrato de servicio de transporte de gas natural en la fecha convenida; quinto, que las empresas paguen los gastos y costos del arbitraje (Comisión Federal de Electricidad, 2019). Como respuesta a la estrategia de movilización legal, los empresarios se pronunciaron expresando inconformidad con el Gobierno nacional por sus acciones disruptivas y aceptaron sentarse a negociar.

Del conflicto a la negociación

La renegociación de acuerdos del sector energético/gasífero entre Gobierno y sector empresarial iniciaron en el mismo mes de julio de 2019, mientras se pospusieron las solicitudes de arbitraje internacional. El 8 de julio se dio inicio a un conjunto de tres reuniones generales donde participaron representantes de las empresas, el Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Mexicano de Negocios, Alejandro Esquer en representación del presidente de México, y por la CFE su director general Manuel Bartlett Díaz, Miguel Reyes director general de filiales de CFE Energía y CFE Internacional, y el coordinador de Administración y Servicios Miguel Alejandro López. En total se llevaron a cabo tres reuniones generales y 16 reuniones con cada una de las empresas, donde también participaron los observadores del sector empresarial, tal y como fue informado en la conferencia de prensa del 27 de agosto de 2019 (Gobierno de México, 27 de agosto de 2019).

El escenario de la conferencia de prensa del 27 de agosto de 2019 fue, sin lugar a dudas, la demostración del éxito de la política contenciosa gubernamental llevada a cabo desde la Presidencia. En el estrado, dos filas de personalidades que concentran las decisiones del sector energético gasífero del país. El presidente Andrés Manuel López Obrador anunció el acuerdo con el sector empresarial sobre los términos de la construcción de gasoductos en el país: “Tenemos que agradecer la voluntad de los empresarios para llegar a un acuerdo mediante el diálogo”. Agradeció a Carlos Slim, quien fue el primero en llegar a un acuerdo: “Fue muy importante que haya aceptado participar, marcó la pauta para lograr los acuerdos posteriores”. Del mismo modo, el presidente agradeció a todos los demás representantes de las empresas involucradas. Hizo público el reconocimiento agradeciendo la intermediación que llevó a cabo el Consejo Coordinador Empresarial en cabeza de su presidente Carlos

Salazar Lomelín y Antonio del Valle, presidente del Consejo Mexicano de Negocios; ambas cúpulas del sector empresarial del país hicieron parte de las reuniones y encuentros que produjo el acuerdo final.

Además del presidente, también se pronunciaron Manuel Bartlett, que sintetizó el proceso de negociación, así como los términos de los acuerdos. Carlos Slim subrayó la importancia para el país de los gasoductos, como parte del desarrollo de infraestructura nacional a través de la cual se puede acceder al gas más barato del mundo; destacando también la contribución que significa para el país y a los objetivos climáticos, el aumento en el consumo del gas al reemplazar el diésel y combustóleo, altamente contaminantes y mucho más caros. Posteriormente, las palabras de Carlos Salazar Lomelín del Consejo Coordinador Empresarial al referirse al papel del Gobierno no podían ser más elocuentes:

Agradecemos la confianza que ha depositado en las organizaciones empresariales para que seamos un vehículo de consenso [...] Estamos enormemente satisfechos, nos motiva y entusiasma la confianza puesta en estas dos organizaciones empresariales. [...] Éste es un día memorable porque creo que refleja la voluntad de nuestro gobierno en darnos certeza, darnos certidumbre y sobre todo en ayudarnos a que México tenga una ventaja competitiva básica [...] hoy podemos tener energía más barata que los europeos, más barata que los asiáticos, sin duda más barata que cualquier país de América Latina y eso nos representa una ventaja en el mediano y largo plazo para competir, para crecer, para desarrollarnos y al final para alcanzar las tasas de crecimiento que tanto hemos pensado y ansiado para el futuro. Creo que esto marca sin duda el inicio de un proceso de inversión importante en el país, todos lo estábamos esperando, y yo quiero destacar que en este proceso hay un ganar-ganar, todo mundo ha ganado con este tipo de diálogo (Carlos Salazar Lomelín, conferencia de prensa. Gobierno de México, 27 de agosto de 2019).

En este escenario de cordialidad y elogios al Gobierno federal quedó clara su capacidad contenciosa, pero también de negociación y establecimiento de acuerdos con los sectores empresariales nacionales y transnacionales. Al final, los acuerdos permitieron establecer nuevos términos distributivos para terminar la red de gasoductos: se redujo la tarifa de transporte en 28% promedio y se aumentó el volumen de gas a transportar; asimismo, el plazo del contrato se amplió a 30 años y las cláusulas fueron renegociadas con “acuerdos más equilibrados” según las palabras de Manuel Bartlett, lo que permitió planear nuevas inversiones con la construcción de otros gasoductos en el sur del país.

Tabla 1. Cronograma de Eventos

11 de febrero de 2019	El presidente Andrés Manuel López Obrador anunció una reestructuración de contratos.
22 de marzo de 2019	Se presenta informe por parte del director de la CFE Lic. Manuel Barlett.
24 de junio de 2019	CFE envió a empresas solicitud de inicio de arbitraje internacional a IMG por gasoducto Texas-Tuxpan.
26 de junio de 2019	CFE envió a empresas solicitud de inicio de arbitraje internacional a Carso.
1 de julio de 2019	La CFE anunció por medio de un comunicado a la BVM la solicitud de arbitraje internacional de los contratos de siete gasoductos.
8 de julio de 2019	CFE comenzó mesas de renegociación con las empresas de siete gasoductos. El arbitraje internacional mientras tanto quedó suspendido.
27 de agosto de 2019	El presidente Andrés Manuel López Obrador anunció haber llegado a acuerdos con Carso, IEnova y TransCanadá, mientras que Fermaca, propietaria de dos gasoductos continúa en negociaciones.

11 de septiembre de 2019	Gobierno anuncia acuerdo con Fermaca.
17 de septiembre de 2019	Entra en funcionamiento el gasoducto Tuxpan-Tula.
10 de diciembre de 2019	Inicia operaciones gasoducto La Laguna-Aguascalientes.
1 de octubre de 2020	Inicia operaciones gasoducto Villa de Reyes-Aguascalientes.
15 de febrero de 2021	Inicia operaciones gasoducto Samalayuca-Sásabe.

Episodio 2: procesos de mediación comunidades locales-Gobierno-empresarios

Después del arreglo con las empresas, la otra cara de la dinámica contenciosa incluía la acción colectiva de las comunidades locales y los conflictos localizados que tenían frenados las construcciones de los gasoductos. En ese sentido la dinámica gubernamental se mantuvo desde el inicio a favor de la escucha de los reclamos de las comunidades locales. Dos casos tienen relevancia por la sostenida acción colectiva y el proceso organizativo que representan; por un lado, las comunidades del Consejo Regional de Pueblos Originarios en Defensa del Territorio Puebla e Hidalgo en oposición al gasoducto Tuxpan-Tula y, por otro lado, la Tribu Yaqui de Lomas de Bacum en oposición al gasoducto Guaymas-El Oro.

Conflicto social y mediaciones por el gasoducto Tuxpan-Tula

La construcción del gasoducto Tuxpan-Tula a cargo de TransCanadá, que cambió su nombre a TC Energy, suspendió en 2017 sus operaciones con un 87% de avance cuando el Juzgado Segundo de Distrito concedió amparos a favor de los pobladores de Coatepec. Más adelante, en 2019 el resultado de nuevos amparos interpuestos continuó favoreciendo la oposición de las comunidades locales al paso del gasoducto por sus territorios.



Más allá de la movilización socio-legal mediante amparos para detener las obras, las comunidades locales en defensa de sus territorios hicieron marchas hasta Puebla, diversos pronunciamientos, comunicados, presentaciones en foros y búsqueda de articulación con organizaciones civiles y comunitarias dentro y fuera del país. En 2020 se llevó a cabo una reunión con los pueblos otomí, náhuatl, totonaco y tepehua en la Sierra Norte de Puebla, en el municipio de Pahuatlán, allí el presidente Andrés Manuel López Obrador escuchó a los representantes de los pueblos indígenas. El mensaje a cargo del presidente de la Junta Auxiliar de Xolotla y representante indígena náhuatl, Gabino Hernández Cruz, le dio la bienvenida al presidente diciendo: “es un momento de júbilo, un momento que pasa a la historia en el municipio de Pahuatlán. Por primera vez un presidente de la República nos acompaña en estas tierras olvidadas, en estos pueblos olvidados de los pueblos indígenas”. Más adelante se refirió específica y directamente al conflicto con los gasoductos, después de haberse pronunciado sobre la oposición a los proyectos mineros y de *fracking* en sus territorios:

[...] En el caso específico de esta región, solicitamos se cancele el paso por esta zona del gasoducto Tuxpan-Tula, que lo está llevando a cabo la empresa TransCanadá, en el cual se pretende pase por la parte del Cerro Sagrado de este pueblo de San Pablito, que lo tenemos aquí del lado derecho a unos cuantos metros, ahí es donde pretenden pase este tipo de gasoductos. Afortunadamente tenemos la visita de usted y se da cuenta cuál es la topografía de la zona. Esto sería devastante para la fauna endémica, para el bosque mesófilo de montaña, que ya se está acabando, para los mantos acuíferos, los cuales abastecen a todos los pueblos que se encuentran en la parte baja de los cerros, señor presidente. Solicitamos su intervención para que se cancele el paso del gasoducto por esta ruta. Y no lo hacemos por necesidad y no lo hacemos porque estemos en contra del desarrollo del país, no lo hacemos por negligencia; lo hacemos, señor presidente, porque éste

es nuestro hogar y no tenemos a otro lugar donde ir. Éste es nuestro hogar en el cual debemos de salvaguardar, debemos de cuidar el futuro de nuestros nietos, de nuestros hijos. Se lo pedimos de manera especial, señor presidente (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

Como respuesta el mandatario empezó enumerando los programas sociales y su apuesta de gobierno para desterrar la corrupción como práctica de los funcionarios públicos. Más adelante resaltó los apoyos a los jóvenes, a procampo y prometió que los municipios de la Sierra Norte de Puebla entrarían a formar parte de la ampliación de los beneficiarios de Sembrando Vida que, efectivamente, entre 2020 y 2023 ha tenido una ampliación sostenida en todo el país. En lo referente específicamente a la construcción del gasoducto Tuxpan-Tula, el presidente dijo lo siguiente:

Quiero también comentarles esto del gasoducto. Miren, nosotros heredamos muchas cosas podridas, pero ya no es la misma política de antes, ha habido cambios. Les puedo decir que no hemos entregado ni una sola concesión para la explotación minera en todo el tiempo. ¿Saben cuántas hectáreas concesionó, por hablar de un gobierno, Felipe Calderón? Veintiséis millones de hectáreas del territorio nacional. Bueno, de Salinas a Peña concesionaron 90 millones de hectáreas del territorio nacional. ¿Cuánto tiene México? ¿Cuánto es el territorio de nuestro país, de nuestro gran país? Doscientos millones de hectáreas y concesionaron 90 millones, el 40% del territorio nacional. Muchos campesinos, pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros ni siquiera sabían que ya lo que estaba debajo de sus tierras ya estaba entregado, concesionado para la explotación minera [...]

En el caso de los gasoductos encontramos contratos ya firmados por miles de millones de dólares. Bueno, ya se hicieron revisiones a esos contratos y se llegó a un acuerdo; sin ir a tribunales internacionales, se llegó al acuerdo de que bajen las tarifas y se logró en general un ahorro de cuatro mil 500 millones de dólares, en el caso de los gasoductos. Pero quiero comentarles que en esos contratos hay cláusulas —para



que vean cómo eran contratos, o son todavía, contratos leoninos—, hay cláusulas en donde se establece que si no puede la empresa construir el gasoducto, de todas maneras el Gobierno tiene que pagarle a la empresa. Así como lo están escuchando. Entonces, nosotros estamos revisando estos casos. Sí les digo aquí en San Pablito Pahuatlán, aunque tengamos que pagar, pero no va a pasar el gasoducto por los cerros sagrados. Y no vamos a aceptar esas condiciones. Vamos a proponerles otros trazos que no afecten las zonas sagradas y no estarles pagando, porque para ellos es muy cómodo decir: “Yo no resuelvo el problema, resuélvelo tú, porque al final de cuentas a mí me tienes que pagar”. No va a ser así, ya vamos a arreglar este asunto. Pero les digo a ustedes, en el peor de los casos, no va a pasar por este cerro ese gasoducto (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

Éste fue el compromiso directo y expreso del presidente que significó una victoria para la defensa del territorio por parte de las comunidades indígenas. Con el contrato renegociado y el gasoducto detenido, la Comisión Federal de Electricidad inició nuevas negociaciones con TC Energy que culminaron en 2022 con la firma de una alianza estratégica público-privada para el desarrollo de los gasoductos. La TC Energy y la Comisión Federal de Electricidad construirán juntas el gasoducto Tuxpan-Tula y Tula-Villa de Reyes, encontrando nuevas rutas para su construcción. Del mismo modo, se emprendieron un conjunto de obras sociales por parte de TC Energy buscando fortalecer su legitimidad, como sistemas fotovoltaicos en ejidos por donde pasará el gasoducto (*Oil & Gas Magazine*, 2023).

Por otro lado, en esta alianza público-privada TC Energy y la Comisión Federal de Electricidad construirán juntas el gasoducto Puerta al Sureste, que conecta con el gasoducto Tuxpan-Tula con Coatzacoalcos en Veracruz y Paraíso en Tabasco por medio de un gasoducto submarino (Comisión Federal de Electricidad. Prensa, 2022). Con una capacidad de transporte de gas de 1,300 millones de pies cúbicos por

día, el gasoducto Puerta al Sureste asegurará el suministro a la Península de Yucatán al interconectar ductos que van desde Paraíso a las plantas de generación de ciclo combinado que se encuentran actualmente en construcción y proveerán de energía toda la península (TC, Energy, 2023c).

Todo lo anterior muestra la gran capacidad que demostró el Gobierno federal para reorientar la política gasífera en lo relativo a la construcción de la infraestructura de gasoductos del país, a partir de conflicto y la negociación, respetando el interés general y los derechos de los pueblos.

Conflictos en las Tribus Yaqui por el gasoducto Guaymas- El Oro

El contrato de construcción del Gasoducto Sonora en el tramo Guaymas-El Oro fue otorgado a la empresa IEnova en el año 2012. Esta obra de infraestructura de 331 kilómetros conecta los estados de Sonora y Sinaloa con el gasoducto, atravesando el territorio perteneciente a las diferentes tribus del pueblo yaqui, sólo una de las tribus se opuso a la obra y se pronunciaron públicamente en contra desde 2014. Con la aceptación de la construcción por parte de las demás tribus, iniciaron los procesos hasta agosto de 2017, cuando se topó directamente con la resistencia local por parte de la Tribu Yaqui Lomas de Bacum, comunidad por la cual debía ser dirigido el gasoducto en el tramo final de 90 kilómetros. Aunque en el resto de comunidades yaquis no hubo retrasos y se realizó la construcción sin problemas, al llegar a la comunidad Lomas de Bacum, ésta se opuso, enfrentándose incluso violentamente con las demás tribus, dejando muertos, encarcelados y desaparecidos (García, 2021). En 2017 el Juzgado Séptimo del Distrito de Ciudad de Obregón le concedió un amparo a la Tribu Yaqui Lomas de Bacum, que llevó a la suspensión de las obras hasta que la empresa contara con el consentimiento de todas las tribus (Montoya, 2017).

En 2018 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación núm. 17/2018 sobre el



Pueblo Mayo y la Tribu Yaqui Lomas de Bacum, al presentarlo como un caso de vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, por la construcción del segmento Guaymas-El Oro (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018). Sin embargo, en 2019 un juez federal negó el amparo a la Tribu Yaqui Lomas de Bacum, argumentando que la consulta y aceptación que se llevó a cabo con las demás tribus era suficiente para legalizar la construcción (Solís, 2019b).

El 6 de agosto de 2019, en medio de las negociaciones por los “contratos leoninos” de gasoductos, IEnova informó, por medio de un comunicado público que, para evitar la terminación del contrato, firmaron un convenio de suspensión de pagos con la CFE por cuatro meses, mientras las partes involucradas llevaban a cabo “todas las acciones necesarias y a su alcance para reiniciar la operación del gasoducto” (IEnova, 2019). El 29 de agosto de 2019 en la habitual conferencia de prensa en Palacio Nacional, al ser interrogado el presidente López Obrador por el conflicto con la tribu yaqui y el acuerdo firmado con IEnova, dijo:

Sí, estamos interviniendo, la Secretaría de Gobernación, la licenciada Olga Sánchez Cordero está atendiendo este asunto; y vamos a seguir ayudando para destrabar estos conflictos y que podamos liberar los ductos. [...] resulta que si se detiene la construcción de los ductos, pues pierde el pueblo, porque es la Comisión Federal de Electricidad, no es la empresa, y ahora la Comisión Federal de Electricidad es de la nación —porque llegó el momento en que ya no era de la nación, estaba tomada al servicio de intereses particulares—, es de la nación, es de todos (Gobierno de México, 28 de agosto de 2019).

A pesar de la violencia desatada, los reveses judiciales, los llamados del presidente y los esfuerzos del Gobierno para

mediar en el conflicto, la Tribu Yaqui Lomas de Bacum se mantuvo en su negativa al paso del gasoducto por sus tierras. El Gobierno tomó entonces la decisión de buscar alternativas en medio de un programa mucho más amplio de justicia para la tribu yaqui, comprometiéndose a buscar trayectos alternativos para la construcción del gasoducto, respetando la voluntad de las comunidades.

En 2021 se informó que el tramo final del gasoducto sería desviado por la Sierra del Bacatete, aumentando considerablemente los costos de la obra, por lo cual ahora será desarrollado en una coinversión entre IEnova (filial de Sempra) y la CFE (Sánchez, 2021). En estos dos conflictos localizados, tanto para la Tribu Yaqui Lomas de Bacum, como para las comunidades de la Sierra Norte de Puebla, la intervención del Gobierno federal fue fundamental para respetar el derecho de las comunidades a decidir sobre su territorio. Igualmente, también se pusieron en evidencia los conflictos sociales generados a partir de las prácticas estatales tradicionales, las cuales llevaban a cabo, en el mejor de los casos, consultas a las comunidades locales en un momento posterior a la firma de los contratos y al inicio de las obras, que terminaban siendo por la fuerza de los hechos reuniones informativas sobre procesos en marcha. Por todo lo anterior, en estos casos particulares podemos observar y explicar un cambio de comportamiento estatal mucho más ajustado a parámetros de respeto por los derechos humanos y derechos de los pueblos.

Conclusiones

Con este artículo ha quedado demostrado de qué manera el Gobierno federal encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador llevó a cabo lo que denominé *política contenciosa gubernamental*, al utilizar las prácticas y estrategias propias de los movimientos sociales en la acción

de gobierno, para sacar adelante iniciativas que considera fundamentales, contener oponentes y transformar equilibrios distributivos, en este caso relacionados con el sector gasífero de la transición energética. La *política contenciosa gubernamental* se caracteriza por la utilización de acciones disruptivas para provocar cambios en políticas establecidas, posicionando la agenda de gobierno. En los diferentes apartados quedó establecido que el Gobierno federal utilizó la política contenciosa para renegociar los términos de los contratos de gasoductos, siendo como es, la infraestructura básica estratégica en construcción, a lo largo y ancho del territorio nacional, que marcará la pauta de la transición energética y el desarrollo económico territorial en las próximas décadas.

El éxito de la política contenciosa gubernamental llevada a cabo por el Gobierno federal se explica en un primer momento por la capacidad de enmarcamiento, para configurar y escenificar el conflicto definiendo con claridad adversarios, objetivos y justificantes que legitimaron la acción de gobierno. En un segundo momento, el despliegue de repertorios de confrontación y diversas estrategias de movilización y presión llevaron a un punto de auge en la confrontación Gobierno-empresarios, que terminó por llevar las partes a mesas de negociación, trastocando los acuerdos distributivos de los contratos de gasoductos que mejoraran la posición estatal, tal como se había planteado en los objetivos iniciales, y permitiendo mayor participación de la empresa estatal de energía en los proyectos de infraestructura, ahora como copropietaria en acuerdos público-privados.

Por otro lado, a nivel de la relación comunidades locales-Gobierno-empresarios, la *política contenciosa gubernamental* favoreció el cambio del comportamiento estatal, que transformó el diseño institucional para llevarlo a un nivel de mayor regulación, transparencia y participación, privi-

legiando el derecho a la libre determinación de los pueblos, a la consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo territorial local, cambiando la manera tradicional de imposición de megaproyectos de infraestructura. ☰

- Alegría, A. (2022, 16 de noviembre). Ahorro de 789 mdd al renegociar contratos leoninos de gas: CFE. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/16/economia/ahorro-de-789-mdd-al-renegociar-contratos-leoninos-de-gas-cfe/>
- Comisión Federal de Electricidad. (2019, 2 de julio). *Conferencia de prensa ofrecida por el director General de la Comisión Federal de Electricidad, licenciado Manuel Bartlett Díaz, llevada a cabo en el auditorio del propio organismo*. Comisión Federal de Electricidad. Recuperado de [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cfe.mx/cdn/2019/Archivos/Boletines/Conferencia%202%20julio%202019.pdf](https://www.cfe.mx/cdn/2019/Archivos/Boletines/Conferencia%202%20julio%202019.pdf)
- Comisión Federal de Electricidad. Prensa. (2023, 28 de junio). *CFE y TC Energía refrendan alianza estratégica con proyectos que fortalecerán la soberanía energética de México*. Comisión Federal de Electricidad. Recuperado de <https://app.cfe.mx/aplicaciones/otros/boletines/boletin?i=4858>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Recomendación núm. 17/2018 sobre el caso de vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, del Pueblo Mayo y la Tribu Yaqui, por el gasoducto Sonora, segmento Guaymas-El Oro*. Ciudad de México, a 15 de junio de 2018. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_017.pdf
- Corona, L. (2019, 27 de junio). La CFE pide arbitraje para anular cláusulas del contrato del gasoducto de Carso.

Bibliografía

Bibliografía

- Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/empresas/2019/06/27/la-cfe-pide-arbitraje-para-anular-clausulas-del-contrato-del-gasoducto-de-carso>
- Editorial La Jornada. (2022, 16 de noviembre). Contratos leoninos a revisión. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2022/01/31/edito/002a1edi>
- Escamilla, F. (2018, 18 de noviembre). TransCanadá se va de Hidalgo por extorsión. *Newsweek*. Recuperado de <https://newsweekespanol.com/2018/11/transcanada-se-va-de-hidalgo-por-extorsion/>
- Esquivel, E. (2021, 08 de noviembre). Contratos leoninos de gasoductos causan pérdidas a CFE. *SPD Noticias*. Recuperado de <https://www.sdpnoticias.com/opinion/contratos-leoninos-de-gasoductos-causan-perdidas-a-cfe/>
- Flores, M. (2018, 14 de noviembre). *TransCanadá se va de Hidalgo por “extorsión”*. *Criterio Hidalgo*. Recuperado de <https://criteriohidalgo.com/noticias/por-extorsion-e-impuestos-paran-dos-gasoductos>
- Forbes Staff. (2019, 25 de agosto). Slim propuso a AMLO terminar conflicto de gasoductos “leoninos”: WSJ. *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/slim-propuso-a-amlo-terminar-conflicto-de-gasoductos-leoninos-wsj/>
- García, C. (2021, 5 de agosto). México: La permanente batalla de los yaquis contra el despojo. *Moganbay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2021/08/mexico-yaquis-despojo-desapariciones-pueblos-indigenas/>
- Gobierno de México. (2019a, 11 de febrero). *Conferencia Presidente*. [video disponible en línea]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=w3aaQpYI3g-Q&ab_channel=GobiernodeM%C3%A9xico
- . (2019b, 18 de marzo). *Conferencia Presidente*. [Video disponible en línea]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=ojbx4z4yq00&t=4s&ab_channel=gobiernodeM%C3%A9xico

- . (2019c, 21 de marzo). *Conferencia Presidente*. e Video disponible en línea]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=GhnlC5lomHE&t=4s&ab_channel=GobiernodeM%C3%A9xico
- . (2019d, 27 de agosto). *Conferencia Presidente*. [Video disponible en línea]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=uyc5xisaw38&ab_channel=gobier-nodem%C3%A9xico
- Hernández, G. (2017, 17 de diciembre). Comunidades indígenas de Puebla logran suspensión de gasoducto Tuxpan-Tula. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2017/12/7/comunidades-indigenas-de-puebla-logran-suspension-de-gasoducto-tuxpan-tula-196260.html>
- Hincapié, S. (2014). Estados débiles o conceptos fallidos. Por una definición teórica del orden estatal. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXI(61), septiembre-diciembre, pp. 51-83. <https://doi.org/10.32870/eees.v21i61.264>
- ENova. (2019, 5 de agosto). *ENova firma un convenio de suspensión de plazos con la Comisión Federal de Electricidad para evitar la terminación anticipada del contrato del gasoducto Guaymas-El Oro. Comunicado público*. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bmv.com.mx/docs-pub/eventemi/eventemi_943651_1.pdf
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). *Diálogo con los pueblos otomí, náhuatl, totonaco y tepehua en Puebla. Acto público encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador en Pahuatlán*. INPI. Gobierno de México. Recuperado de <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.inpi.gob.mx/dialogos/wp-content/uploads/sites/11/2020/01/22-estenografica-pahuatlan-puebla.pdf>
- Jiménez, N. (2019, 18 de marzo). Se investigan contratos leoninos para gasoductos: AMLO. *La Jornada Maya*.



Bibliografía

- Recuperado de <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/130385/se-investigan-contratos-leoninos-para-gasoductos-amlo>
- LCIA. (2023). Introduction. *London Court of International Arbitration*. Recuperado de <https://www.lcia.org/lcia/introduction.aspx>
- López, I. (2019, 11 de febrero). Contratos leoninos para la CFE y otros cinco puntos más de la “mañanera” de AMLO. *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/contratos-leoninos-para-la-cfe-y-otros-5-puntos-mas-de-la-mananera-de-amlo/>
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, Ch. (2005). *Dinámicas de la contienda política*. Madrid, España: Hacer.
- Monroy, J., y García, K. (2019, 22 de marzo). Contratos de gas natural de la CFE son “leoninos”: AMLO. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Contratos-de-gasnatural-de-la-cfe-son-leoninos-AMLO-20190322-0009.html>
- Montoya, E. (2017, 21 de noviembre). Yaquis desmantelan parte del gasoducto en Bacum, Sonora. *Debate*. Recuperado de <https://www.debate.com.mx/politica/Yaquis-desmantelan-parte-del-gasoducto-en-Bacum-Sonora-20171113-0172.html>
- Oil & Gas Magazine, Staff. (2023, 14 de julio). Inaugura TC Energía sistema fotovoltaico en ejido de Villa de Reyes, SLP. *Oil & Gas Magazine*. Recuperado de <https://oilandgasmagazine.com.mx/2023/07/inaugura-tc-energia-sistema-fotovoltaico-en-ejido-de-villa-de-reyes-slp/>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Redacción Encuentro Energía. (2019, 22 de mayo). Se dieron contratos leoninos en energías renovables: AMLO. Recuperado de <https://encuentroenergia.mx/ultimas-noticias/se-dieron-contratos-leoninos-en-energias-renovables-amlo/>

- Redacción La Silla Rota. (2019a, 12 de febrero). AMLO no demandará a empresas por “contratos leoninos”. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/2019/2/12/amlo-no-demandara-empresas-por-contratos-leoninos-179464.html>
- . (2019b, 27 de junio). AMLO busca acuerdo con TransCanada por contratos “leoninos”. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/2019/6/27/amlo-busca-acuerdo-con-transcanada-por-contratos-leoninos-189707.html>
- Reese, S. (2001). Framing public life: A bridging model for media research. En S. Reese, O. Gandy, A. Grant, *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world* (pp. 7-31). Mahwah, Estados Unidos: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sánchez, P. (2021, 3 de octubre). Gasoducto Sonora: Un triunfo yaqui con un costo muy elevado, CFE hará cambios en las rutas. *Tribuna*. Recuperado de <https://www.tribuna.com.mx/sonora/2021/10/3/gasoducto-sonora-un-triunfo-yaqui-con-un-costo-muy-elevado-cfe-hara-cambios-en-las-rutas-269979.html>
- Sigler, E. (2019, 9 de mayo). Así son los gasoductos “leoninos” ... que sí quiere la CFE. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/empresas/2019/05/09/asi-son-los-gasoductos-leoninos-que-si-quiere-la-cfe>
- Sikkink, K. (2018). *Razones para la esperanza: La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Solís, A. (2019a, 9 de julio). ¿Qué pelea la CFE con las constructoras de los gasoductos “leoninos”? *Forbes*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/que-pelea-la-cfe-con-las-constructoras-de-los-gasoductos-leoninos/>
- . (2019b, 11 de julio). Juez niega amparo a Tribu Yaqui en contra de gasoductos “leoninos”. *Forbes*. Recuperado de



Bibliografía

- <https://www.forbes.com.mx/juez-niega-amparo-a-tribu-yaqui-en-contra-de-gasoducto-leonino/>
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- TC Energy. (2023a). *Nuestros proyectos y operaciones en México*. TC Energy. Recuperado de <https://www.tcenergia.com/activos/>
- . (2023b). *TransCanada obtiene contrato para construir el gasoducto Tula-Villa de Reyes por \$550 Millones de dólares*. TC Energy. Recuperado de [https://www.tcenergia.com/noticias/transcanada-obtiene-contrato-para-construir-el-gasoducto-tula--villa-de-reyes-por-\\$550-millones-de-dolares/](https://www.tcenergia.com/noticias/transcanada-obtiene-contrato-para-construir-el-gasoducto-tula--villa-de-reyes-por-$550-millones-de-dolares/)
- . (2023c). *Puerta al Sureste*. TC Energy. Recuperado de <https://www.tcenergia.com/activos/puerta-al-sureste/>
- Tilly, Ch. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- . (2008). *Explaining Social Processes Boulder*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- . (2010). *Democracia*. Madrid, España: Akal.
- Tilly, Ch., y Wood, L. (2009). *Los movimientos sociales, 1768-2009: Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona, España: Crítica.
- Vargas, L. (2018, 20 de noviembre). *Exigen cancelación oficial de gasoducto Tuxpan-Tula*. *Regeneración.mx*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/exigen-cancelacion-oficial-de-gasoducto-tuxpan-tula/>