

En:

**¿Hacia la integración de los
mercados petroleros en América?**

México DF, El Colegio de México,
Centro de Estudios Internacionales, 2006
ISBN 968-12-1222-3

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL TLCAN
EN EL PLANO ENERGÉTICO: EXPLORACIÓN DE
NUEVAS CONSTRUCCIONES INSTITUCIONALES
Y REGULACIONES EN EL PLANO TRANSNACIONAL

Ángel de la Vega Navarro

El enfoque del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como su nombre lo indica, es preponderantemente comercial. Cualquier tipo de comercio se acompaña, sin embargo, de reglas e instrumentos: los mercados no son una construcción económica pura, sino también y sobre todo una construcción social e institucional. Con todo, la integración en América del Norte se sitúa de manera predominante en la línea de la teoría tradicional, la cual reduce la integración y su acompañamiento institucional a la eliminación de obstáculos al intercambio y al libre juego del mercado.

El TLCAN contiene esencialmente dos aspectos: reducción de las tarifas aduanales y apertura de cada país miembro a las inversiones provenientes de los otros dos. En el espíritu de ese tratado, una mayor integración significa el predominio de los intereses privados, al mismo tiempo que se reducen a su mínima expresión los públicos, así como las formas de propiedad y de gestión estatal. Este proyecto también se presenta como un proceso de integración y de relación entre economías muy desiguales, a las cuales se pretende imponer normas y estándares correspondientes al país que domina el proceso de integración, tanto en el plano económico como en otros que generalmente quedaban fuera de los ámbitos del intercambio comercial.

En el TLCAN no parece tener cabida la idea de un proceso que siga las formas de integración comúnmente aceptadas: zona de libre cambio, unión aduanera, mercado común, comunidad económica y unión monetaria. Además, como se sabe, el tratado no prevé mecanismos institucionales semejantes a los fondos estructurales europeos. Como se verá

más adelante, ello no significa que no incluya aspectos diferentes de los estrictamente comerciales, ni que no contenga un acompañamiento institucional específico. Sin embargo, en relación con otras experiencias de integración como la europea, en la que ha primado el papel del Estado y los acuerdos políticos, aquí se pretende que el mercado tenga el papel predominante en la integración y que a éste se subordinen las instituciones políticas y las regulaciones que de ellas emanen.

Se trata pues de una institucionalidad regida por el mercado y acompañada de una “gobernanza” particular que enmarcará en adelante los movimientos de capitales y de mercancías.¹ La globalización, en efecto, no solamente abarca procesos económicos: es un “proceso de integración económica que comprende tanto gobernanza como mercados”.²

En ese contexto, es útil examinar el contenido y las implicaciones del TLCAN y preguntarse si constituye un modelo para acuerdos como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) u otra generación de acuerdos. El análisis se referirá de manera particular al tema energético en dos puntos sucesivos:³

1. La energía en el TLCAN. Disparidades y límites en una zona de libre cambio.
2. Las contribuciones del TLCAN a una nueva institucionalización y al diseño de una nueva gobernanza para los intercambios energéticos.

Al analizar los flujos energéticos comerciales, se tendrá presente que no se trata de bienes como cualquier otro, sino que son: 1) bienes estraté-

¹ Aunque “gobernanza” existe en español desde hace varios siglos, aquí se utiliza como equivalente de los términos *governance* (inglés) y *gouvernance* (francés), cuyo uso se ha generalizado en las dos últimas décadas, tanto en la literatura política-económica como en la vinculada a las relaciones y acuerdos internacionales. Su significado es más general que el de “gobierno”, ya que engloba las acciones y diversas prácticas formales e informales de poderes, autoridades y diversos actores políticos, económicos y administrativos que conducen un país o un determinado asunto internacional (derechos humanos, medio ambiente, etc).

² Boyce James K., “Green and Brown? Globalization and the Environment”, *Oxford Review of Economic Policy*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, vol. 20, núm. 1, 2004, p. 105.

³ El énfasis en este aspecto se explica porque este trabajo se presentó en el simposio: “El petróleo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en las negociaciones del ALCA”, organizado en el marco del Congreso de Bratislava arriba mencionado.

gicos relacionados con la seguridad energética e incluso nacional de los países. El petróleo, por ejemplo, se encuentra una vez más en el centro del conflicto internacional: no es un bien intercambiable como cualquier otro, es decir *a typical world market commodity*, y 2) bienes provenientes de un sector cuyas industrias tienen un papel específico dentro del aparato productivo del país, de manera particular en los países en desarrollo.

LA ENERGÍA EN EL TLCAN: CONTENIDO, LÍMITES Y CARENCIAS

Realidades y dinámicas muy diferentes se hicieron presentes durante las negociaciones del TLCAN, las cuales se reflejaron en los resultados que quedaron plasmados en el tratado. El grado de imbricación entre las economías y sus sectores, entre otros aspectos, quedaron de manifiesto en lo que Canadá y México, respectivamente, estuvieron dispuestos a aceptar en su sector energético. El de México se mantuvo, cuando menos formalmente, como una excepción, lo cual se cuestiona periódicamente. Por ejemplo, en la declaración conjunta de los presidentes de Estados Unidos y México y el primer ministro de Canadá, durante la Cumbre de las Américas de Quebec, en abril de 2001, se insistió en que “los beneficios de TLCAN” deberían extenderse a todas las regiones y sectores, y en la necesidad de “coordinar esfuerzos en apoyo de mercados energéticos eficientes en América del Norte”.

El movimiento hacia una mayor articulación de los mercados energéticos en América del Norte se plantea muchas veces como el resultado de una convergencia y armonización de los entornos institucionales y de los sistemas de regulación. Sin embargo, en la actualidad se presentan diferentes asimetrías en el plano de las políticas energéticas, de los arreglos institucionales y de la convergencia regulatoria. Esto es evidente en el caso de los tres países del TLCAN y lo es aún más si la visión se extiende al conjunto del continente americano. Al tener presentes los grandes proyectos y diseños, no hay que olvidar que ni América del Norte ni el resto del continente americano son un bloque homogéneo; tampoco lo son cada uno de sus componentes. Los actores, las regiones, los estados, los mercados y las instituciones difieren.⁴

⁴ Estudios recientes sobre la globalización están tomando cada vez más en cuenta las

Canadá y México: dos situaciones diferenciadas

Algunos datos caracterizan la situación relativa de Canadá y México, en lo que a hidrocarburos se refiere: mientras que en 2003 Canadá produjo 2.98 millones de barriles diarios de petróleo y 6 300 millones de pies cúbicos de gas natural al año, México produjo 3.78 millones de barriles diarios de petróleo y 1 300 millones de pies cúbicos de gas natural al año.⁵ Mientras que los dos países exportan cantidades similares de petróleo crudo a Estados Unidos, Canadá es también el más importante proveedor de gas de ese país, así como de diversos productos petroleros. México, por su parte, es importador neto de gas y de varios derivados del petróleo.

En lo que respecta a los intercambios energéticos, en América del Norte existen dos situaciones claramente diferenciadas: la que corresponde a las relaciones entre Canadá y Estados Unidos y la que se refiere a las relaciones entre este último y México.

En el primer caso, un buen resumen de la situación se encuentra en las siguientes líneas: “Las economías energéticas de Canadá y Estados Unidos se han integrado estrechamente [...] el comercio energético ha crecido significativamente y ha mantenido una orientación de mercado, estimulada por la desregulación y respaldada por el TLCAN.”⁶ La consideración acerca del TLCAN es importante. No se presenta como el motor de la integración energética que se logró al incrementarse de manera explosiva los intercambios energéticos comerciales. Aún más, como esos mismos autores señalan: “Es tentador decir que la gran expansión de las exportaciones de petróleo y gas natural canadienses a Estados Unidos en los pasados 15 años es un tributo a los acuerdos de libre comercio. Creemos que es más un tributo a la desregulación mutua de esas industrias en los años ochenta [...] la inspiración detrás de la expansión del comercio sigue siendo un entorno desregulado.”

disparidades institucionales, no solamente las económicas. Véase Boyce James K., “Green and Brown?..”, *op. cit.*, p. 106: “La ‘Globalización’, aquí definida como la integración de actividades económicas en el mundo, ha sido un proceso desigual, no sólo a través de las regiones sino también a través de las esferas sociales que estructuran la actividad económica.”

⁵ Para ambos países, las cifras (redondeadas) provienen de BP, *Statistical Review of World Energy*, junio, 2004.

⁶ Paul G. Bradley y Campbell G. Watkins, “Canada and the U.S.: A Seamless Energy Border?”, *C.D. Howe Institute Commentary*, núm. 178, abril, p. 35.

Puede decirse que, en el caso de esos dos países, el TLCAN vino solamente a enmarcar, con un conjunto de garantías institucionales, un proceso de simbiosis económico-energética ya en marcha. Este aspecto es importante para el análisis de las perspectivas del TLCAN y de su proyección en el plano continental. Desde la perspectiva de Estados Unidos, el sector energético debería desarrollarse, en una gran zona de libre comercio, siguiendo el modelo de las relaciones que ya existen en las industrias del petróleo, del gas y de la electricidad entre ese país y Canadá.

Por lo que a México se refiere, su sector energético quedó formalmente fuera del TLCAN. Concretamente, en relación con el petróleo, mantuvo su derecho a determinar sus niveles de exportación sin garantizar a sus socios un aprovisionamiento preferencial. Sin embargo, las exportaciones de petróleo, consistentes sobre todo en crudo dirigido a Estados Unidos, han aumentado sistemáticamente desde la firma de ese tratado.⁷ México, en efecto, orienta más de 85% de sus exportaciones de crudo hacia Estados Unidos y se comporta como un proveedor confiable de su vecino y socio en el TLCAN, al asegurar 16% de sus importaciones. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el presidente Fox confirmó de inmediato la disponibilidad del petróleo mexicano para las necesidades de ese país.

Está claro que los yacimientos mexicanos tienen numerosas ventajas para el aprovisionamiento energético en América del Norte: cercanía, productividad de sus pozos, costos, etc. La situación financiera de Pemex, sin embargo, tomando en cuenta los montos de su contribución a las finanzas públicas, además de otros factores como la situación de las reservas, las tendencias del consumo interno, y además, no asegura la continuidad de su papel como exportador. Por una parte, los cambios constitucionales que serían necesarios para una apertura a capitales y compañías extranjeras y que podrían modificar la situación de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, no se prevén para un horizonte cercano; por otra, una reforma en profundidad de Pemex, la cual debería incluir sobre todo una modificación de sus relaciones con el Estado, en particular en el plano fiscal, ha tardado en materializarse.

⁷ Entre 1993 y 2004, las exportaciones de petróleo aumentaron en alrededor de 500 000 barriles diarios; una cifra que algunos países de la OPEP no alcanzan para sus exportaciones totales.

En América del Norte, tanto Canadá como México son proveedores de energía de Estados Unidos, pero sus situaciones son diferentes, de manera particular en cuanto al marco en el que se establecen esas relaciones. En el caso de Canadá, las relaciones son más estrechas y están caracterizadas por una menor asimetría. Las desregulaciones de uno y otro lado de la frontera han permitido un proceso de convergencia que se acerca a una simbiosis económico-energética. En el caso de México, aunque el sector energético se presenta como una excepción dentro del TLCAN, de ese tratado se han derivado progresivamente nuevas relaciones energéticas que van más allá de la compraventa de petróleo o gas:

- a) en lo que respecta al gas natural, lo mismo que en el caso de los petroquímicos básicos, México se reservó en principio el comercio exterior y el transporte, almacenamiento y distribución hasta las ventas de primera mano. De hecho, los consumidores privados mexicanos y los proveedores canadienses y de Estados Unidos pueden negociar directamente ventas y contratos de aprovisionamiento, desempeñando Pemex sólo el papel de "third party";
- b) la competencia entró en México bajo la cobertura del tratado, formal o informalmente, en ciertos campos monopolizados anteriormente como el de la generación de electricidad;
- c) México se comprometió a revisar y a clarificar sus procedimientos sobre los mercados públicos de las empresas energéticas;
- d) se reclasificaron numerosos productos petroquímicos antes reservados al Estado para hacer posible su producción por empresas privadas. En particular, México eliminó las restricciones que existían para la inversión extranjera en 14 de las 19 categorías de productos petroquímicos básicos y sobre todos los productos secundarios, y
- e) de manera más amplia, ahora existen nuevos arreglos que provienen de la política de apertura al mercado mundial y que se traducen en la aplicación de la licitación internacional de los contratos de obra pública de las empresas e institutos de investigación del sector energético.⁸

⁸ Véase A. Jaime Aboites, *et al.*, "Transformaciones de las relaciones entre Pemex y el IMP. La experiencia de innovación tecnológica de los catalizadores", Coloquio Energía, Reformas Institucionales y Desarrollo en América Latina, UNAM-Université PMF de Grenoble, México, D.F., 5-7 de noviembre del 2003.

La apertura y la liberalización en otros sectores de la economía han modificado de hecho las modalidades del aprovisionamiento energético y los marcos en los que se sitúa el funcionamiento de las industrias energéticas en México. Nociones como “autonomía” o “autosuficiencia energética” han dejado progresivamente su lugar a otras como el logro del “abastecimiento energético mediante los intercambios comerciales”. Entonces, más allá de las excepciones que México logró introducir en el TLCAN y de los límites a las relaciones comerciales en el campo energético, ese tratado inició un proceso en el que toman su lugar progresivamente nuevos elementos de tipo institucional y regulatorio. Esos elementos, como fue percibido muy pronto en Estados Unidos, pueden abrir dinámicas institucionales nuevas. En esto consiste su significado más interesante.⁹

En el documento conocido como Informe Cheney (mayo, 2001), se habla de mercados unificados, de la necesidad de expandir el marco energético de América del Norte, de acelerar las inversiones interfronterizas en ductos y redes eléctricas, de facilitar el otorgamiento de permisos y, en términos generales, de desarrollar la mayor integración energética entre los socios del TLCAN. Con todo, se está lejos todavía del gran mercado del que se ha hablado desde el inicio de la administración del presidente G. W. Bush. En particular, el vicepresidente Cheney ha insistido en “un enfoque que considera a toda América del Norte como a un gigantesco mercado”.

En ese sentido, también se constatan elaboraciones conceptuales no sólo en la academia sino también en los niveles gubernamentales en donde se analiza el comercio internacional de energía entre los tres países. Un ejemplo es el informe trigubernamental elaborado con el título “North America-Regulation of International Electricity Trade”, un documento de referencia para la expansión del comercio y de la cooperación energética entre los tres países.¹⁰ “Un sistema norteamericano de suministro,

⁹ “El TLCAN incluye un *importante rediseño del proceso de contratación y compras gubernamentales* con el objeto de asegurar que las ofertas estadounidenses y canadienses reciban una consideración clara. Esta revisión hace una *importante contribución a la construcción de la infraestructura legal de México* y, en ese sentido, es una de las más importantes partes del TLCAN”, CBO (U.S. Congressional Budget Office), “Energy and Petrochemicals in the North American Free Trade Agreement”, *CBO Papers*, julio, p. 18. Las cursivas son del autor.

¹⁰ Ese informe fue compilado a fines del 2002 por el North American Energy Working Group (NAEWG), un panel diseñado para impulsar la mayor cooperación energética entre los tres países.

confiable y que funcione adecuadamente, es clave para las metas de los tres países en materia de seguridad energética y crecimiento económico”, declaró el secretario de Energía, Spencer Abraham, con motivo del lanzamiento de ese estudio. Esos documentos, aunque desfasados aún de los hechos reales, son interesantes más allá del plano declarativo porque en ellos se expresan proyectos, enfoques, nuevas elaboraciones conceptuales que pueden encontrar su camino en la definición de las políticas.

*Requerimientos energéticos del socio predominante
en el área del TLCAN*

Desde antes del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos ya había inscrito la seguridad energética como un punto central de su agenda, y otorgó a la diversificación de los aprovisionamientos importancia estratégica. Por otra parte, si bien ese país está dispuesto a hacer grandes esfuerzos para incrementar la oferta, tanto dentro como fuera de su territorio, está mucho menos dispuesto a controlar su demanda o a incrementar la eficiencia energética: en la actualidad consume 25% del petróleo del mundo e importa 60% de su oferta de petróleo. En lo que respecta al gas, desde el año pasado ha quedado claro que Estados Unidos enfrentará de manera creciente un problema de oferta, si se consideran las tendencias de su consumo interno.¹¹ Ello hará presión constante sobre los países con recursos de hidrocarburos importantes, sobre todo sus vecinos y socios en el TLCAN.

De hecho, se han acentuado las implicaciones hemisféricas, particularmente para Canadá y México, ya que Estados Unidos considera “seguro” el petróleo que proviene de sus vecinos y socios. Así se ha asumido en las más altas esferas oficiales del vecino país: “Las fuentes más importantes y confiables de energía para Estados Unidos son sus vecinos y nosotros estamos reforzando la cooperación energética con Cana-

¹¹ Véase el informe del National Petroleum Council (2003), para una presentación de la situación y perspectivas de la oferta y la demanda de gas natural en Estados Unidos y Canadá. Una constatación crucial de este informe es la caída de la producción de esos dos países, desde 2002, contrariamente a lo esperado en informes previos. En los próximos años esa caída proseguirá, frente a una tendencia creciente de la demanda.

dá y México”.¹² En un contexto en el que este país importa dos veces más petróleo del hemisferio occidental que del Medio Oriente, se ha abierto también paso el concepto de una “política energética continental”, la cual tiene por objeto asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los recursos energéticos, eliminando los obstáculos para su exploración, producción y transporte y facilitando la presencia y acción de las compañías privadas mediante la instauración de entornos institucionales favorables. No se trata solamente de remover los obstáculos para el comercio de mercancías energéticas, sino de abrir espacios a las inversiones y a los agentes que las pueden realizar —en primer lugar las compañías energéticas privadas— desmantelando los marcos institucionales que no sean funcionales a ese objetivo e instaurando aquellos que lo puedan favorecer.

Los grandes designios, sin embargo, se enfrentan a las realidades y restricciones de cada país. Por un lado, no es seguro que el comercio energético entre Estados Unidos y Canadá se incremente a las mismas tasas que se dieron durante los años noventa, en parte por las crecientes necesidades internas de este último y por las perspectivas de su producción y reservas. Esto aparece cada vez con mayor claridad en el caso del gas: como lo muestran diversos trabajos recientes, no es nada seguro que Canadá pueda incrementar sus exportaciones al ritmo en que crece-

¹² Alan Larson. Under Secretary for Economic, Business and Agricultural Affairs, Department of State “Geopolitics of oil and natural gas”, *Economic Perspectives*, mayo, 2004 <<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>>. Por lo que respecta al lado mexicano, algunas propuestas consideran necesario reorientar la gestión de los hidrocarburos tomando en cuenta la seguridad energética de Estados Unidos. Tal es el caso de una propuesta hecha por el embajador Andrés Rozental, ex subsecretario de Relaciones Exteriores de México y actualmente presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Según esa propuesta, México podría desempeñar un papel fundamental en el contexto de una mayor seguridad norteamericana, garantizando un aprovisionamiento seguro de los Estados Unidos en petróleo. Para ello serían necesarias nuevas modalidades de financiamiento con una participación preponderante del sector privado. La propuesta fue hecha en la conferencia “Au delà du libre-échange: consolider l’Amérique du Nord”, organizada por el Forum sur l’intégration nord-américaine, el 27 de marzo de 2003, en Montreal. Véase Gérard Cadet, “Le pétrole mexicain: frein au développement d’un marché nord-américain de l’énergie”, *Chronique des Amériques*, junio, 2003 <http://www.ameriques.uqam.ca/pdf/Chro_0304_petromex.pdf>. Se trata de una publicación del Observatoire des Amériques, Centre d’Études Internationales et Mondialisation, asociado a la Faculté de Science Politique et de Droit y al Institut d’Études Internationales de Montreal.

rán los requerimientos de Estados Unidos.¹³ Hasta ahora Canadá exporta a este país, el más importante consumidor de gas natural en el mundo, una séptima parte de su consumo total. En el futuro las importaciones de Estados Unidos deberán descansar de manera creciente en importaciones de gas natural licuado (gnl). De hecho la Energy International Administration (EIA) espera que esas importaciones crezcan en 16% anualmente entre 2002 y 2025, introduciéndose así un nuevo dato en las perspectivas de la integración energética en América del Norte.

Por otro lado, en el caso de México, el gobierno estadounidense desearía, como lo ha manifestado en varias ocasiones, que México se convirtiera también en un proveedor importante y confiable de gas natural, lo cual sería factible si dispusiera de los recursos financieros necesarios o si abriera sus yacimientos a la intervención de las compañías extranjeras en las actividades de exploración y producción (EP). Tomando en cuenta esas dos restricciones, lo más probable es que en lugar de convertirse en un importante exportador, México continúe importando cantidades crecientes de gas natural, ya sea de sus socios en el TLCAN o de otras zonas geográficas por la vía del gnl. En la actualidad, el consumo de México representa 6% del total de América del Norte, y no puede ser satisfecho completamente por la producción local. En 2003, las exportaciones de gas de Estados Unidos a México a través de gasoductos, se elevaron a 333 000 millones de pies cúbicos, un nivel récord que representó un crecimiento de 26.5% respecto a 2002.

Al considerar lo anterior, se pueden señalar sin embargo algunas pistas que permiten presumir –aunque con incertidumbres e indeterminaciones– una mayor integración energética entre México y Estados Unidos. No sólo son factores geográficos los que llevan a insistir en este ángulo bilateral: a pesar de que el TLCAN constituye un acuerdo trilateral, las relaciones bilaterales siguen siendo determinantes. En este marco, en efecto, la integración está avanzando en varias direcciones, algunas de las cuales se profundizarán en los próximos años. Se puede esperar, por ejemplo, mayor presencia en México de capitales en exploración y producción (EP) de gas no asociado, según las formas de contratación usua-

¹³ Véase, por ejemplo, Frank Clemente (senior professor of Social Science, Penn State University), “Canada Cannot Solve Our Natural Gas Problem”, artículo aparecido en el sitio de Energy Pulse, *Insight, Analysis and Commentary on the Global Power Industry* <<http://www.energypulse.net/centers/front.cfm>>

les en la industria (contratos de riesgo, los cuales son ahora inconstitucionales). También se puede pensar en la instalación de nuevas centrales eléctricas en la frontera mexicana para abastecer a Estados Unidos (aunque pueden presentarse problemas para el abastecimiento de gas de esas centrales, debido a las insuficiencias de la producción doméstica y de las reservas de este energético y a que no es seguro que se pueda contar con importaciones de Estados Unidos). En cuanto a objetivos más elevados de exportación de petróleo crudo a ese país, es posible que se enfrenten limitaciones, por las capacidades de producción y reservas probadas existentes. Además, se tendrían que revisar los acuerdos con la OPEP y encarar una posible colisión con los principales rivales en ese mercado: Arabia Saudí y Venezuela. Lo que no se puede descartar es que sean las importaciones de productos refinados provenientes de Estados Unidos las que aumenten en los próximos años: por ahora alcanzan 15% de la demanda interna de esos productos.

En otros campos, es posible que se materialicen acuerdos o asociaciones estratégicas que impliquen aportación de tecnología o financiamiento para la exploración de crudo en los Hoyos de Donas, en el Golfo de México. El problema está en definir hasta dónde está México dispuesto a avanzar en el plano fiscal y contractual, ya que no hay que olvidar que los agentes que disponen de tecnología y financiamiento para las actividades de exploración y producción (EP) en aguas profundas son las compañías petroleras. El objetivo principal de éstas es el acceso a los recursos, y acorde con ello norman su comportamiento en el plano contractual y fiscal. No es casualidad si las *majors* no se han interesado realmente en los contratos de servicios múltiples, como quedó de manifiesto en el caso de la primera ronda de licitación de esos contratos.

En lo que respecta al gas natural, frente a las limitaciones que encuentra la expansión de la producción interna, una de las opciones consideradas, además de la búsqueda de la participación de capitales externos en EP, es la ampliación de la infraestructura (gasoductos, compresores, etc.) que haga posible el crecimiento de la importación de gas natural de Estados Unidos. En el momento actual, existen diez puntos de interconexión con ese país y cuatro más se planean, así como el incremento en la capacidad de transporte. Esto ha dado lugar a relaciones institucionales en ambos lados de la frontera —por ejemplo entre la Comisión Reguladora de Energía y la Texas Railroad Commission— con el objetivo de desarro-

llar nuevos proyectos y lograr mejor abastecimiento energético. La importación de gas de Estados Unidos no puede ser, sin embargo, una solución de largo plazo para satisfacer la demanda interna, ya que en el futuro ese país tendrá sus propias restricciones, tanto en oferta como en sus reservas. Un aspecto que despierta ahora creciente interés de las compañías energéticas extranjeras es el del gnl, sobre todo por las limitaciones que encuentra la EP de gas natural en territorio mexicano frente la previsible explosión de la demanda en los próximos años. En otras regiones (Asia Pacífico, Caribe, América del Sur, Medio Oriente, etc.) se encuentra gas disponible y puede ser licuado y transportado a territorio mexicano, no sólo para la demanda interna sino también para ser reexportado hacia Estados Unidos. Empresas estadounidenses y europeas cuentan ya con proyectos; los ojos puestos en el mercado mexicano y en el estadounidense, que les interesa seguramente mucho más. Se trata de empresas como: Shell, Total, Repsol, BP, Chevron Texaco, Exxon Mobil, Sempra, entre otras.

LAS CONTRIBUCIONES DEL TLCAN A UNA NUEVA
INSTITUCIONALIZACIÓN Y EL DISEÑO DE LA NUEVA GOBERNANZA
PARA LOS INTERCAMBIOS ENERGÉTICOS

Desde el punto de vista de los intercambios energéticos comerciales, el cuadro que se presenta a diez años de la entrada en vigor del TLCAN no es particularmente brillante en lo que respecta a la integración energética de México en el marco de América del Norte. Sin embargo, ese tratado, más allá de las cuestiones referentes a ese tipo de intercambios, ha abierto perspectivas que probablemente tengan mayor interés y alcance, sobre todo para la nueva generación de acuerdos comerciales y de integración.

Con la globalización se han estado desarrollando en el mundo nuevas formas de acceso a los recursos naturales, acompañadas de novedosos cuerpos legales y tratados para facilitar las inversiones y los intercambios en el campo energético. Entre ellos se encuentra el TLCAN (capítulo XI), además del *Energy Charter Treaty* (ECT, 1994), de varios tratados bilaterales e incluso proyectos abortados como el AMI (Acuerdo Multilateral de Inversión), el cual se venía negociando en el marco de la OCDE. El ECT

ha dejado incluso de ser europeo y sirve como modelo para proyectos de integración energética en otras regiones. Esos nuevos cuerpos legales buscan favorecer las inversiones en un plano global y proporcionarles seguridad legal y económica en los países receptores, respeto de las obligaciones contraídas por los Estados, repatriación de ganancias en divisas convertibles, y arbitraje internacional, entre otros.¹⁴ La cuestión fiscal tiene una importancia particular: al tipo de regímenes fiscales que se tiende a imponer en la actualidad —por ejemplo en las relaciones entre los países consumidores y las compañías petroleras internacionales, por un lado, y los países exportadores, por el otro— se agregan precisamente las disposiciones de los tratados internacionales (ECT, TLCAN, OMC, entre otros).

Las transformaciones de la economía y de sus diferentes sectores no tienen que ver solamente con las reformas internas; están relacionadas también con ese nuevo contexto institucional que se está construyendo en el plano internacional. En ese marco, es preciso plantear, por ejemplo, el papel del Estado con sentido renovado. La incorporación de México a tratados u organismos internacionales (TLCAN, OMC), con las modalidades e impactos de la integración en curso, replantea los alcances de una política industrial tradicional, sin eliminar sus posibilidades.

El TLCAN y su significado institucional

Como se dijo, desde la perspectiva de Estados Unidos “integración económica” se identifica con “comercio y plena apertura al movimiento de capitales”, con fuerte presencia de las empresas privadas. Tanto el TLCAN como el ALCA carecen de la dimensión política y social a la imagen de la que existe en la integración europea, sin que ello signifique que el primero no se vea acompañado de un proceso de institucionalización *sui generis*.

¹⁴ En lo que respecta al TLCAN, A. Larson plantea las cosas de la siguiente manera: “La confiabilidad del comercio energético se ve incrementada por la proximidad geográfica. Más importante que la geografía son, sin embargo, el imperio de la ley (*rule of law*) y las condiciones de inversión predecibles creadas por el Tratado de Libre Cambio de América del Norte, redes integradas de ductos y relaciones basadas en una oferta confiable de largo plazo. Estamos trabajando continuamente para mejorar ese marco de imperio de la ley y de condiciones predecibles de inversión en América del Norte, aun si buscamos construir marcos similares en otras regiones.” (*Op. cit.*).

En esta perspectiva, si bien está claro que un tratado de libre cambio tiene por objetivo facilitar e incrementar el comercio entre los que lo suscriben, gracias a la formulación de ciertos principios, “el reconocimiento y la sanción de esos principios plantean un conjunto de problemas de armonización, transposición e incorporación de leyes, reglamentos, normas y directivas que aplicados al conjunto de los campos y de los sectores cubiertos por esos acuerdos, pueden provocar profundas modificaciones del marco institucional”.¹⁵ Los cambios que traen consigo y necesitan esos acuerdos son ahora más vastos, ya que tienen que ver con los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones, los mercados públicos, así como con diversos mecanismos de negociación y arreglo de conflictos que exigen armonización de los marcos institucionales, jurídicos y regulatorios.

El TLCAN fue uno de los primeros acuerdos que introdujo un marco normativo transnacional e innovaciones que acompañan los aspectos comerciales; por ello, ha requerido dispositivos institucionales nuevos e intervenciones públicas y privadas en varios campos, diferentes de los relacionados únicamente con el impulso o la remoción de obstáculos al libre comercio. Las normas del TLCAN, el cual fue concebido como un primer paso en la perspectiva de un vasto mercado libre “de Alaska a la Tierra del Fuego”, rebasan la eliminación de los derechos de aduana y de otras restricciones a los intercambios comerciales; incluye medidas para abrir los mercados públicos, para certificar los productos, para proteger la propiedad intelectual y para asegurar el acceso equitativo de los inversionistas a cada uno de los países de América del Norte. Extensiones del tratado han añadido medidas en el campo del medio ambiente y de ciertos aspectos de la legislación social. Todo eso exige una operación de normalización de una envergadura considerable, la cual queda en parte reflejada en la cantidad de comités, subcomités y grupos de trabajo encargados de realizar de manera detallada un sinnúmero de normas. En ellos tienen, por cierto, presencia destacada intereses privados propiamente comerciales, lo cual constituye una de las innovaciones en relación con las responsabilidades usualmente asumidas por instancias públicas.

¹⁵ D. Brunelle, O. Leblanc y C. Marinelli, “La gouvernance au temps du libre échange une étude des mécanismes de mise en œuvre de l’Alena et de l’ACI”, *Groupe de Recherche sur l’Intégration Continentale*, Université de Québec à Montréal, 2002. Las traducciones de citas, salvo que se indique lo contrario, son del autor de este trabajo.

Un proceso de integración como el que plantea el TLCAN va necesariamente acompañado de otro de adaptación y ajuste de las normas nacionales a las globales; entendidas éstas, en el caso de América del Norte, como aquellas que responden a las exigencias e intereses comerciales de la potencia hegemónica en la zona de integración.¹⁶ Ese proceso conduce a la implantación de una “gobernanza” de tipo particular en la región de América del Norte, la cual se pretende instaurar a través de las negociaciones económicas y comerciales, y tras considerar el conjunto del continente.¹⁷ Esta situación involucra evidentemente a México, pero también preocupa a Canadá: “En las disputas con Estados Unidos sobre la política comercial, el TLCAN provee la solución, pero está por ver si el tratado es lo suficientemente fuerte para proteger los intereses canadienses contra los de Estados Unidos.”¹⁸

En lo que respecta a México, al TLCAN se le otorgó un papel clave en lo interno, en la perspectiva de un cambio institucional de conjunto.¹⁹ Restricciones externas de tipo institucional fueron fijadas para que los procesos de desregulación, de liberalización, de apertura de la economía y de sanciamiento de las finanzas públicas, resultaran irreversibles. Esto forma parte de un designio más vasto: trabajar en el sentido de la “reinstitutionalización” de las sociedades latinoamericanas, de la gene-

¹⁶ Los protagonistas del tratado tienen otro punto de vista sobre esta cuestión. Es el caso de Carlos Salinas de Gortari: “El TLC significaba un nuevo tipo de relación bilateral entre dos vecinos distanciados por la historia. Además daba certidumbre de acceso a los productos mexicanos en el mercado más grande del mundo. Por primera vez las cuestiones laborales y ambientales [...] tenían cabida en un acuerdo comercial. En suma, el TLC representaba la posibilidad de institucionalizar la cooperación y establecer una relación de nuevo tipo con los Estados Unidos.” “TLC. Ayer, hoy y mañana”, *Reforma* (suplemento *Enfoque*), 15 de diciembre, 2002.

¹⁷ “Asistimos [en el caso de América del Norte] a la instauración de una gobernanza muy original en relación a las que prevalecen dentro de otros espacios regionales (...) los parámetros de esa gobernanza son en primer lugar el resultado de exigencias que vienen en gran parte de ese socio económico que son los Estados Unidos y de que esas exigencias tienen por objetivos sancionar un régimen que la Casa Blanca quisiera eventualmente instaurar en el nivel multilateral”. Véase: D. Brunelle; O. Leblanc y C. Marinelli, *op. cit.*

¹⁸ Paul G. Bradley y G. Campbell Watkins, “Canada and the U.S.: A Seamless Energy Border?”, *C.D. Howe Institute Commentary*, núm. 178, abril, 2003, p. 35.

¹⁹ Se retoman aquí planteamientos hechos en Ángel de la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México, Programa Universitario de Energía*, UNAM, 1999, cap. 5.

ralización de ciertas reglas, instituciones y comportamientos. Estados Unidos se sitúa así en la continuidad de su política: proponer o imponer a las sociedades latinoamericanas elementos clave de su modelo de libre cambio, de economía de mercado y de democracia liberal.²⁰

En ese marco, se otorga un trato privilegiado a las empresas e inversionistas estadounidenses, tanto frente a los gobiernos como a las empresas nacionales, tal como lo ha visto con claridad Joseph E. Stiglitz.²¹ Esas empresas o inversionistas pueden recurrir a tribunales especiales si se sienten perjudicados por la regulación de algún país; pero los perjudicados por esas empresas –por ejemplo en el plano ambiental– no tienen ese mismo tipo de protección ni pueden recurrir a tribunales internacionales y recibir compensaciones. Dado lo anterior, según Stiglitz:

Todo esto tiene implicaciones importantes para la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas, y para los países que piensan en firmar acuerdos bilaterales con Estados Unidos [...] Estados Unidos [...] quiere que los países latinoamericanos comprometan sus soberanías nacionales y que estén de acuerdo en “protecciones” para el inversionista.

Otro tipo de medidas discriminatorias favorables a las empresas extranjeras se refiere a los mercados públicos a los cuales se exige transparencia y apertura plenas, cuando nada parecido se considera para las compras de esas empresas las cuales pueden muchas veces con comportamientos monopólicos favorecer o afectar a quienes lo consideren con total discrecionalidad.

²⁰ Alfredo G. A. Valladao, *Le Retour du Panaméricanisme. La Stratégie des États-Unis en Amérique Latine après la Guerre Froide*, Centre de Recherches et d'Études sur les Stratégies et les Technologies, Ecole Polytechnique, París, 1995, p. 149, insiste mucho sobre este aspecto: “reorganizar las instituciones políticas y económicas del planeta alrededor del liderazgo norteamericano [...] una ambición que apunta, poco a poco, a integrar al mundo en un marco hecho de normas y de comportamientos –jurídicos, económicos, comerciales, políticos y aun culturales– inspirándose en la ‘democracia de mercado’ norteamericana. [El TLCAN] al establecer normas draconianas en campos clave, que afectan no solamente a lo jurídico sino también a lo político, se convierte por ello mismo en un poderoso centro mundial de elaboración y de promulgación de normas, de reglamentaciones y de comportamientos económicos. Y, en particular, en adelante constituye la regla a la cual deberán más o menos alinearse los demás países latinoamericanos, si quieren tener acceso a ese fabuloso espacio.” Las cursivas son originales.

²¹ “The Broken Promise of NAFTA”, *New York Times*, 6 de junio de 2004.

Ese tipo de comportamientos, en éste y en otros campos, explica las reticencias que se mantienen en México ante el posible regreso de las compañías petroleras. Como en otros casos, la historia de este país recuerda: "En el caso del petróleo, la autoridad más importante no ha sido siempre el Estado, en tanto que es representado por el gobierno nacional, sino la compañía petrolera o el grupo de compañías petroleras que administran efectivamente el mercado".²²

CONSIDERACIONES FINALES

El TLCAN representa una de las primeras experiencias de reglamentación de la globalización desde una perspectiva liberal. No carece de un proceso de institucionalización; reproche que frecuentemente se hace al TLCAN en referencia a la construcción europea. Más bien ese proceso adquiere características específicas: se trata de una reglamentación fuertemente orientada por la filosofía liberal, según la cual el único propósito de la acción política es construir un entorno institucional y reglamentario que propicie la libre concurrencia y la competencia entre actores privados. Una versión más actualizada de esta visión, que toma en cuenta la existencia de firmas multinacionales, considera que éstas, al actuar de acuerdo con los principios de maximización de la ganancia, efectúan una asignación eficiente de los recursos en el ámbito internacional. Entonces, desarrollar un entorno reglamentario que favorezca la actuación de estas firmas debe ser necesariamente benéfico. Ésta es la racionalidad que rige la búsqueda de marcos y mecanismos para una mayor presencia y participación de las firmas multinacionales en la economía en general y, en particular, en sectores como el energético.

En el caso de la energía, hacer el balance desde el enfoque comercial predominante en el TLCAN no es muy halagüeño; no lo es para la relación Canadá-Estados Unidos, aunque los intercambios han aumentado significativamente, ni tampoco para la que se ha establecido entre México y Estados Unidos. En el primer caso, el motor de la expansión de los intercambios ha sido la mayor homogeneización desde el punto de vista

²² Susan Strange, *States and markets: An Introduction to International Political Economy*, Pinter Publishers, Londres, 1994, pp.194.

regulatorio; en el segundo, si bien existe mayor imbricación energética entre los dos países, ilustrada por el lugar que ocupan las exportaciones de petróleo mexicano y, en alguna medida, las de gas estadounidense en sentido contrario, el TLCAN solamente ha tenido en ello efectos indirectos, ya que el sector energético mexicano fue formalmente excluido.

Para el futuro, con o sin TLCAN, todo hace suponer que los pesos geopolíticos y las urgencias financieras incidirán en el mantenimiento de México como un exportador de petróleo crudo, en su gran mayoría hacia Estados Unidos, siempre y cuando logre aumentar sus reservas y su producción al mismo tiempo que libera un excedente para la exportación, después de satisfacer las necesidades crecientes de su mercado interno. En cuanto al gas natural, es probable que las necesidades de México encuentren solución parcial fuera del área del TLCAN, con el transporte y la regasificación de gnl desde otras zonas geográficas.

En el nuevo contexto internacional, posterior al 11 de septiembre de 2001 y a la invasión de Irak, la política energética hemisférica de Estados Unidos ha adquirido resonancias nuevas: vía el mercado o por otros mecanismos, los recursos energéticos de un país del hemisferio no pueden permanecer ajenos a las necesidades de aquél. Las preocupaciones sobre su seguridad energética están llevando progresivamente a Estados Unidos a políticas de un perfil más intervencionista, tanto internas como externas. Estas últimas aparecen con fuerza en zonas más lejanas como el Medio Oriente, como lo muestra la política y las acciones concretas de ese país, pero países del continente americano no parecen estar a salvo de ellas.

Planteadas las cosas en esos términos, convendría actualizar cuestiones que parecían evidentes al analizar acuerdos comerciales o procesos de integración. Una de ellas es la de saber —como señala un estudio de la UNCTAD (2002)— si los países con recursos energéticos podrán “preservar su capacidad, en el contexto de negociaciones comerciales futuras, de utilizar sus recursos naturales de energía para promover su desarrollo y reforzar su competitividad en el mercado mundial, mientras que defienden y mejoran el acceso al mercado para sus productos”.

Frente a estos hechos, tendencias y preguntas, algunos Estados y organismos internacionales buscan márgenes de maniobra para definir, por ejemplo, reglas dentro de las cuales se desarrollen intercambios o actividades de tipo mercantil o de otra índole, como las que tienen que

ver con bienes públicos internacionales. Sin embargo, algunos Estados son más poderosos que otros y pueden imponer reglas para encaminar a esos mercados a trabajar en beneficio de ellos, sin olvidar el regreso a formas más primitivas de adquisición de bienes y recursos. Los próximos años serán decisivos.