

Integración energética de América del Norte

Rosío Vargas[‡]

Desde los fundamentos de la política exterior de los Estados Unidos la integración es un elemento dentro del poder suave (*soft power*) que se ejerce a través de la diplomacia, la negociación, el comercio y la promoción de las inversiones. Sus alcances pueden ser, incluso, mayores que los del poder militar.

La estrategia de integración energética se origina en la incapacidad de los Estados Unidos de alcanzar la autarquía energética, lo que lleva a justificar la dependencia de los abastecimientos del exterior como la opción económicamente óptima.

En el caso específico de América del Norte son medulares los objetivos de la seguridad energética de los Estados Unidos, como el factor de integración de sus dos socios geográficos. Al integrarlos busca ampliar la oferta energética regional y garantizar el acceso a los recursos de México y de Canadá para cubrir sus necesidades energéticas. Parte de la estrategia es abrir mercados a sus empresas,

[‡] Doctora en Ingeniería Energética por la UNAM. Coordinadora del Área de Estudios de la Globalidad en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la UNAM.

lo cual hace a través de garantizar la permanencia de los mecanismos de regulación de mercado “mejorando el clima” para las inversiones de su país en el sector energético de sus socios. La última negociación trilateral o Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) afianza lo anterior al crear una zona *confiable* de recursos previendo la posibilidad de una ruptura en las cadenas globales de suministro petrolero por lo que se privilegian los aspectos de seguridad relacionada con la infraestructura energética y sus lugares de tránsito.

En la integración es posible diferenciar las perspectivas respecto de la integración en los tres socios. En el caso de los Estados Unidos la cuestión energética se contempla desde un enfoque estratégico. La propiedad sobre sus empresas, sus recursos y su control son asuntos de seguridad nacional. Ello implica que el capital extranjero es objeto de regulación y límites cuando se localiza en el sector energético. En el caso de México, en las altas esferas gubernamentales priva la idea de *colaborar* con la seguridad energética de los Estados Unidos. Canadá privilegia el aspecto de negocios y apunta al principio de mercados competitivos y, al igual que México, no tiene su propia estrategia de seguridad ni tampoco ha usado la energía como palanca de negociación con su socio estadounidense. Por lo anterior, el proceso de integración parece no tener contradicciones.

El incremento de los flujos comerciales es el resultado de tratados, acuerdos y toda la institucionalidad de organismos internacionales que alientan y regulan el libre comercio y la integración. El Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (1989) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito entre los tres países en 1994 han contribuido a cambios en las reglas que rigen el comercio a partir de dar acceso de forma no discriminatoria a la inversión extranjera y asegurar que se operen los cambios en favor de la desregulación. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se han establecido para abrir mercados a la participación privada en el rango completo de servicios de energía que abarcan desde la exploración hasta los servicios al consumidor final. De manera más reciente, en el TLCAN plus o la “integración profunda”, dada a conocer en su versión de junio de 2005, los presidentes acordaron avanzar en la homologación regulatoria, la eficiencia energética, el comercio del gas natural, la energía nuclear, el gas

natural licuado, la confiabilidad de las redes de transmisión eléctrica y la producción petrolera a partir de las arenas bituminosas, al tiempo que se incorporaron dispositivos de defensa.

Sin duda el proceso de integración energética es el contexto para concluir las reformas estructurales pendientes. Por ello será importante la armonización regulatoria (directivas, normas, determinación de precios de mercado) como un aspecto de los cambios a la regulación secundaria. Esta será la manera en que se gestarán las reformas estructurales sin efectuar cambios radicales en el sistema jurídico como modificaciones a la Constitución. La armonización tiene importantes implicaciones y significa en realidad un ajuste unilateral de las leyes y regulaciones de México y Canadá, a los estándares de los Estados Unidos.

La institucionalidad en la integración refleja el poder, el liderazgo y los intereses de los Estados Unidos en el proceso. Esto es claro con la Comisión Regulatoria Federal de Energía de los Estados Unidos (FERC, por sus siglas en inglés) en la creación de un mercado de energía eléctrica a lo largo de Norteamérica y el papel que la agencia regulatoria ejercerá en su diseño. A través de sus políticas “de reciprocidad” de acceso al mercado busca que sus cambios sean *reciprocados* por Canadá y México, lo cual plantea retos importantes para los dos últimos: 1) el mayor es que romperá con la integración vertical de las empresas eléctricas para dar lugar a la competencia en estos mercados privilegiando con ello la incorporación de productores privados en perjuicio de la planeación de largo plazo; 2) mediante la creación de Organizaciones de Transmisión Regional (RTO) tendrá autoridad para establecer precios, regular horarios de intercambio, mantener la seguridad del sistema y planear la expansión futura. Las entidades estatales, regionales (norte de México) y provinciales (Canadá) perderán el control sobre la determinación de precios; 3) la creación de RTO alentarán la generación eléctrica para mercados de exportación.

En teoría, los organismos supranacionales y toda la institucionalidad relacionada con el proceso de integración debería ser en beneficio de todos los Estados miembros. Sin embargo, dada la asimetría económica y de poder, sobre todo entre México y los Estados Unidos, la institucionalidad y la regulación traducen dicha asimetría y reflejan el interés del hegemon. América del Norte en materia energética

está muy lejos de ser un modelo de integración a la manera de la Comunidad Económica Europea.

Estructura de la integración

La anterior disparidad también se refleja en la estructura productiva de la integración. Hay dos países que han sido históricamente proveedores netos de energía (Canadá y México) para los Estados Unidos. En el caso de México su vocación exportadora de crudo hacia el norte ha devenido en una estructura petrolera que no se diversificó por lo que su papel no ha rebasado el de un productor de una materia prima. En la inserción estructural es necesario considerar otros dos aspectos importantes: el tipo de inserción de México en el sector energético estadounidense o el papel asignado, y la declinación de los recursos convencionales en América del Norte.

México y Canadá son considerados por los Estados Unidos como abastecedores confiables y en los últimos años son los mayores exportadores de energía al mercado estadounidense (16 por ciento en el caso de Canadá y 12 por ciento la participación de México), que desplazan incluso a abastecedores que otrora ocuparan los primeros lugares, como Arabia Saudita y Venezuela. A diferencia de otros momentos en que se sugerían plataformas de producción (4 mil millones de barriles por día) y exportación muy altas para México por parte del gobierno y los centros de pensamiento estadounidense, hoy día no hay ninguna especulación cuantitativa. El discurso gira en torno a una deseable “apertura petrolera” como la panacea para hacer crecer la producción de hidrocarburos. Las dificultades se ven en acceder a la apertura de la industria.

El papel de México también apunta como sitio de relocalización geográfica de infraestructura crítica para los Estados Unidos: de aquí a 2020 el Departamento de Energía de los Estados Unidos tiene programada la construcción de entre 1 300 y 1 900 plantas de electricidad, muchas de las cuales serán ubicadas en las fronteras canadiense y mexicana por lo que México cobrará importancia como maquilador de electricidad para ser exportada al mercado estadounidense. Asimismo, está proyectada la construcción de al menos 25 plantas de regasificación en América del Norte. De éstas, siete se localizarán en

Canadá y ocho en México. De las últimas, tres se encuentran en diferentes etapas de desarrollo y cinco más en la fase de análisis del proyecto. Dos de ellas (Ensenada, Baja California) estarán beneficiando al consumidor estadounidense en 2007 con volúmenes de gas que van de los 6 000 a 14 mil millones de pies cúbicos por día de gas, un volumen nada desdeñable. Es claro que México va a resolver el síndrome *nimby* (*not in my backyard* o no en mi patio trasero) para los Estados Unidos al aceptar infraestructura que es considerada como objetivo terrorista y que es rechazada por la sociedad civil, resultante de una paranoia sembrada por el mismo gobierno de este país. Con esto México le evita al gobierno local y federal de los Estados Unidos conflictos con su sociedad civil al tiempo que permite reducir a las empresas transnacionales trámites regulatorios y ambientales que implicarían erogaciones económicas muy altas. Frente a un panorama poco optimista en cuanto a la oferta total, los recursos de Camisea (Perú) serán cruciales para el mercado de América del Norte por lo que México podría estar también jugando el papel de intermediario en los arreglos comerciales para abastecer a las regasificadoras que van a proveer al mercado estadounidense.

En cuanto a la declinación de los recursos convencionales, se puede señalar que el mejor petróleo convencional se agota rápidamente y la producción de gas viene también en declinación mientras la mayor parte de recursos no descubiertos se localizan en áreas cada vez más difíciles de perforar como: la Costa Este del Golfo de Canadá, las montañas Rocallosas; el Refugio de Vida Silvestre de Alaska; Alberta; costa afuera del Mar de Beaufort y las aguas profundas del Golfo de México. Si bien hay una caída generalizada en las reservas de crudo de los tres países de la región, son los dos vecinos de los Estados Unidos los que parecen tener una tendencia más pronunciada. La mayor caída de las reservas mexicanas en comparación con las de los Estados Unidos, y el virtual agotamiento del crudo convencional canadiense, dan cuenta de que el vecino mayor se ha *tragado* energéticamente a sus dos abastecedores. Debe enfatizarse que pese a la abundancia de las arenas bituminosas canadienses (180 mil millones de barriles), éstas no son petróleo convencional y para su producción se requiere más energía que la resultante. Los recursos convencionales están declinando en América del Norte y, no obstante, México no ha reducido sus exportaciones y no parece considerar

preocupante la declinación productiva de la región en su planeación energética futura ni el impacto que ello tendrá sobre variables económicas y políticas en la región y en el mundo entero.

Propuestas de acción inmediata

1. Analizar las implicaciones del TLCAN plus o ASPAN. La virtual entrega del resto del sector energético quedó comprometida en dicho acuerdo, de ahí que sea importante concluir sobre la naturaleza, sus alcances y las implicaciones futuras para la rama legislativa mexicana, que bajo el ASPAN ha quedado al margen. Eventualmente esta rama debería ejercer su autoridad para detenerlo.

2. Analizar los compromisos de homologación regulatoria. Sobre todo en sus implicaciones para la industria petrolera y eléctrica del país. También es importante seguir los cambios regulatorios internos de los Estados Unidos porque su diseño ya trasciende el espacio territorial estadounidense e incluye el de sus vecinos.

3. Cuestionar la ideología neoliberal y utilizar el sentido común en el diseño de la política energética nacional. Mientras que las naciones en vías de desarrollo han comprado la idea de que la soberanía es cosa del pasado y el Estado nación se debilita, en los centros industrializados ni han renunciado a ejercer su soberanía, o a diseñar su política con base en consideraciones de seguridad energética, ni su Estado nación se ha debilitado en favor del mercado. Sólo hay que ver su política exterior.

4. Prever el impacto en términos productivos y macroeconómicos de estar ingresando a la era del petróleo caro. El problema de México es el modelo económico y no uno de inversiones o de tecnología. Sí constituye una restricción futura la madurez de sus cuencas geológicas.

5. Renunciar a la dependencia tecnológica. Es prioritario un desarrollo tecnológico propio que considere la dotación de recursos energéticos y su aprovechamiento para una necesaria transición energética. Debe negarse un modelo basado en la dependencia tecnológica en prácticamente todas las áreas del sector. El problema es de voluntad política.