

## La Posición de México frente al Proyecto de Integración Energética Hemisférica del ALCA

Juan Carlos Arriaga Rodríguez \*

### Resumen

*El artículo hace un recuento del proceso que ha seguido la construcción del Proyecto de Integración Energética Hemisférica y del papel asignado a México. Desde 1989, México ha sido considerado por Washington como su principal aliado en América Latina, a pesar de las diferencias que han tenido en asuntos de la política mundial (desde las intervenciones en Haití y Panamá, hasta la reciente guerra de ocupación en Irak). A pesar de que México no ha avanzado lo suficientemente rápido en la desregulación y privatización de su sector energético, ha sido considerado por Estados Unidos como un abastecedor confiable de petróleo y un aliado estratégico para su seguridad energética. Esto ha quedado de manifiesto en que México es uno de los tres principales abastecedores de petróleo al mercado estadounidense -en ciertos años ha ocupado el primer lugar-, además de ser un actor fundamental en el avance y consolidación del Proyecto de Integración Energética Hemisférica.*

**Palabras clave:** integración, energía, México, ALCA.

### FTAA'S Hemispheric Energy Integration and the Mexican position

**Abstract:** *The article examines the process that has followed the construction of the Hemispheric Energy Integration Project and the role that has been assigned to Mexico. In spite of the divergences that they have had on different issues of world policy (from the interventions in Haiti and Panama, till the recent occupation war in Iraq), Mexico has been considered by Washington as its main partner in Latin America since 1989. Although Mexico has not advanced sufficiently fast in the deregulation and privatization of its energy sector, it has been considered by the United States as a reliable petroleum supplier and, therefore, a strategic ally in guaranteeing its energy security. This is clear because Mexico is one of the three main petroleum suppliers to the American energy market -it has even been the first in some years-- and has also been a fundamental actor in the advancement and consolidation of the Hemispheric Energy Integration Project.*

**Key words:** integration, energy, Mexico, FTAA

### 1. Introducción

**U**na de las estrategias más importantes en la política estadounidense de integración continental es la integración energética, proyecto que nació junto con el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ambos proyectos forman parte de una política estratégica mayor como es el fortalecimiento de la hegemonía imperial de Estados Unidos en el mundo.

El presente ensayo es un recuento del proceso

que ha seguido la construcción del Proyecto de Integración Energética Hemisférica y del papel que se le ha asignado a México en este proceso. Desde 1989, México ha sido considerado por Washington como su principal aliado en América Latina, a pesar de las diferencias que han tenido en diferentes asuntos de la política mundial (desde las intervenciones en Haití y Panamá, hasta la reciente guerra de ocupación en Irak).

Se intenta demostrar que México no ha avanzado lo suficientemente rápido en la desregulación y privatización de su sector energético, y que ha sido un aliado estratégico en garantizar la seguridad energética de Estados Unidos. Esto ha quedado de mani-

fiesto no sólo porque México es uno de los tres principales abastecedores de petróleo al mercado estadounidense -en ciertos años, incluso, ha ocupado el primer lugar- sino que además ha sido un actor fundamental en el avance y consolidación del Proyecto de Integración Energética Hemisférica.

Para explicar lo anterior, el artículo está dividido en tres apartados. El primero describe la importancia que tiene el mercado energético de América Latina para Estados Unidos. El segundo relata el proceso de creación y contenido del Proyecto de Integración Energética Hemisférica y los avances logrados desde su anuncio en 1994 hasta la actual política energética del presidente George W. Bush. Por último, el tercer apartado comenta la situación que guarda la relación energética entre Estados Unidos y México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual es la parte medular del ALCA.

## 2. La vulnerabilidad energética de Estados Unidos y el mercado energético latinoamericano

El retorno de los Republicanos al poder, encabezados por George Walker Bush, un hijo de petrolero y ex-presidente, ha acelerado la política imperial de Estados Unidos. Movido por una ideología neoconservadora bañada de un discurso amenazante y belicoso, Bush Jr. ha logrado dirigir la política exterior de su país hacia la conquista del mundo. Para ello cuenta con la fuerza militar más grande y tecnificada en la historia de la humanidad. Este proyecto, sin embargo, se enfrenta a dos graves problemas: el primero es la debilidad en la economía estadounidense, la cual parece haber entrado en una nueva fase recesiva; y el segundo es la dependencia del petróleo como energético que mueve a la economía, sostiene al monstruoso aparato militar y alimenta el "estilo de vida americano" que viaja en auto.

En lo que respecta a la dependencia energética de Estados Unidos, hacia principios de la década de los setenta diversos analistas del mercado petrolero mundial ya habían advertido sobre la amenaza que sobre la seguridad nacional tendría en el mediano plazo la carencia de fuentes seguras de hidrocarburos.

Hacia finales de los ochenta, los diferentes investigadores señalaban que las reservas petroleras de Estados Unidos estaban prácticamente en línea de agotamiento, con el agravante de que prácticamente en una década no habían sido descubiertos nuevos yacimientos de petróleo, al contrario de lo que ha ocurrido en otras partes del mundo. Por ejemplo, entre 1988 y 1999 se descubrieron nuevos yacimientos en Irán y Arabia Saudita, aunque estos son colindantes a los que se encuentran actualmente en explotación. Así mismo, entre 1995 y 2000 las reservas mundiales de petróleo se incrementaron 4.5%, lo cual fue resultado de los trabajos de exploración en aguas profundas en Brasil, Angola, el Golfo de México y el Mar de China; la mayor parte de este petróleo es de tipo pesado. En estos nuevos yacimientos, las dificultades técnicas y el riesgo ambiental y humano que tienen los pozos en aguas profundas encarecen el costo de extracción del barril de petróleo. Un dato más es que los descubrimientos de nuevos yacimien-

... México no ha avanzado lo suficientemente rápido en la desregulación y privatización de su sector energético, y que ha sido un aliado estratégico en garantizar la seguridad energética de Estados Unidos

tos de petróleo y gas se concentran en 10 países: Irán, Arabia Saudita, Angola, China, México, Azerbaijón, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Brasil y Noruega (Castro Soto, 2003).

Para contrarrestar la vulnerabilidad energética de Estados Unidos, el gobierno de George Bush padre, aprovechó la oportunidad que le brindó el entonces líder iraquí, Sadam Hussein, para lanzarse por el control de dos de los yacimientos petroleros más grandes del mundo, los de Kuwait y Arabia Saudita (261 mil millones de barriles en reservas probadas). A George Bush senior le faltó tiempo (1989-1993) para librarse de Hussein y tomar el control de los ricos yacimientos de petróleo iraquíes (112 mil millones de barriles en reservas probadas y 200 mil millones de barriles en reservas probables).

Previo a la estrategia para controlar los yacimientos más ricos de petróleo ligero del mundo, George Bush ya había desarrollado la idea de facilitar el ingreso de las empresas petroleras de su país al mercado energético de América Latina. Esta idea estaba contenida en un acuerdo de libre comercio de alcance continental. La primera versión del proyecto de libre comercio fue presentada en 1990, con motivo de una gira del presidente estadounidense por Sudamérica. Su propuesta conocida como *Iniciativa de las Américas* -aunque por ser presentada por Estados Unidos debe ser considerada *"Iniciativa para las Américas"*, pues no nace de los países latinoamericanos- tuvo una amplia e inesperada acogida por parte de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos (principalmente por los "tres Carlos": Carlos Salinas en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Saúl Menem en Argentina).

Justamente, durante esos años, los gobiernos latinoamericanos estaban avanzando en reformas estructurales en las economías de sus países, impulsando políticas

de fomento a las exportaciones, apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Esta reforma estructural significó un cambio fundamental en el paradigma de las relaciones económicas intrarregionales, pues se pasó de una concepción del desarrollo hacia adentro, al de crecimiento con base en la desregulación económica y la apertura al capital extranjero. El cambio de paradigma económico se debió en gran medida a "la asimilación de las teorías económicas que presentan el libre comercio como la panacea a los problemas de atraso y pobreza". En antiguas reuniones hemisféricas en las que se discutió la integración económica regional -por ejemplo la reunión de Punta del Este de 1967- los gobiernos latinoamericanos mostraron posiciones contrarias a la desregulación y apertura económicas. Sin embargo, como atinadamente observó un académico estadounidense, frente a la propuesta de Bush, *"el típico dirigente latinoamericano se asemeja más a un "agente de ventas" que a un estadista"* (Dolia Estévez, 1994).

Ante la complacencia mostrada por los gobiernos latinoamericanos, Washington dio continuidad a la Iniciativa para las Américas. Efectivamente, William Clinton (1993-2001) decidió mantener la Iniciativa, aunque con otro nombre y nuevos temas supeditados a la integración económica continental. Los temas incluidos fueron básicamente cinco: el desarrollo económico sostenible, la defensa del medio ambiente, el fortalecimiento de la democracia, la integración energética hemisférica y la lucha contra el narcotráfico. El cuarto tema no aparecía de manera expresa en la Iniciativa de Bush, aunque estaba claro que ante la oleada privatizadora en América Latina, este sector estaba considerado en la integración económica.

La privatización de la industria energética latinoamericana fomentó un fuerte flujo de capitales. Se calcula que la inversión directa en

la industria energética en el continente americano subió de menos de 2 mil millones de dólares, en 1990, a 46 mil millones en 1997, de los cuales América Latina y el Caribe captaron 23 mil millones de dólares; luego cayó a 25 mil millones en 1998 y a 15 mil millones en 1999, como resultado de la crisis financiera entre 1997-1999 (Secretaría Coordinadora, 2001: 8). La privatización se presentó en un momento en el que fueron descubiertos importantes yacimientos de gas en Perú, Bolivia, Venezuela y Colombia, así como nuevos yacimientos de petróleo en Argentina, Colombia y Brasil (1). Tales inversiones impulsaron el crecimiento de la producción de hidrocarburos en Sudamérica, elevando con ello la participación en el mercado mundial de energía de 6 a 6.5% (Energy Information Administration, 2003). En 1994, la producción petrolera mundial fue de 548 millones de barriles diarios, de la cual América Latina contribuyó con siete millones 50 mil barriles diarios). Sólo una pequeña parte de esta energía producida se comercializaba en el mercado regional, tradicionalmente deficitario e ineficiente. Según datos de la OLADE, Brasil y México son los países latinoamericanos de mayor consumo de energía a escala regional, con 827.7 y 572.8 millones de barriles equivalentes de petróleo (bep) por año, respectivamente; les siguen Argentina, con aproximadamente 217 millones de bep; Venezuela 213.6 de bep, y Colombia con 114.6 millones de bep (Lozano Estrella, 1994).

De esta manera, el incremento de las reservas de energía y la existencia de un mercado energético en crecimiento y abastecido por una débil industria energética, fueron factores que llamaron la atención de las grandes petroleras estadounidenses. La integración energética no sólo serviría para garantizar el suministro de hidrocarburos al mercado estadounidense, sino que además permitiría realizar grandes y jugosos negocios

para las firmas petroleras de Estados Unidos.

Las reservas probadas de petróleo en América Latina fueron calculadas en 1994 en 123 mil millones de barriles, cinco veces más que las de Estados Unidos, y equivalentes al 12% de las reservas probadas de petróleo en el mundo. En cuanto a la reservas mundiales de gas natural, estimaciones de 1994 calculaban 118.5 billones de metros cúbicos, de los cuales, 6.3 billones estaban ubicadas en América Latina y el Caribe. Desde una perspectiva geopolítica, las reservas latinoamericanas de petróleo y gas son estratégicas para Estados Unidos por las siguientes razones: el hidrocarburo latinoamericano (en su mayor parte es petróleo pesado) es más barato que el del Golfo Pérsico, está ubicado en territorios cada vez menos volátiles políticamente y, en el caso del mercado estadounidense, está más cerca.

Por último, la privatización de la petrolera argentina Yacimientos Petrolíferos Federales (YPF), la puesta en producción de los yacimientos de Cusiana y de Santa Cruz (Colombia y Bolivia, respectivamente), y los anuncios de "joint ventures" con empresa privadas extranjeras por parte de la paraestatal mexicana Petróleos Mexicanos (PEMEX), la venezolana Petróleos de Venezuela (PDVSA), y la trinitaria PETROTRIN, convirtieron al mercado energético latinoamericano en una de las zonas de negocios petroleros más importantes del mundo.

### 3. El proyecto hemisférico de integración energética y el ALCA

William Clinton ganó las elecciones presidenciales de noviembre de 1992, con lo que puso fin a 12 años de dominio republicano y de paso suspendió la política petrolera de su antecesor, George Bush. Clinton le apostó a una estrategia diferente para garantizar el suministro de petróleo a su país,

nos referimos al Proyecto Hemisférico de Integración Energética. Este fue anunciado en la primera Cumbre Hemisférica de las Américas -también conocida como la Cumbre de Miami- realizada del 9 al 11 de diciembre de 1994 (2). A la reunión asistieron los presidentes y jefes de gobierno de 34 países del continente (Cuba fue excluida). Los temas que se discutieron fueron democracia, libre comercio e integración económica hemisférica, derechos humanos, medio ambiente e integración energética.

El tema energético recibió un trato diferenciado respecto a otros, pues para los dos grandes productores de petróleo en el continente, México y Venezuela, la integración de este sector se establecería sobre la base de proyectos conjuntos de distribución y comercialización de hidrocarburos y energía eléctrica, y de manera restringida en la producción y exploración de éstos. Debe recordarse que en ambos países las regulaciones en el sector limitan las operaciones de empresas privadas. De esta manera, el texto de la "Declaración de Principios", titulado *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*, estableció que:

*"A fin de avanzar en la integración económica y el libre comercio, crearemos una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad"* (Declaración de Principios de la 1ª Cumbre de las Américas, 1994).

...México es uno de los tres principales abastecedores de petróleo al mercado estadounidense -en ciertos años, incluso, ha ocupado el primer lugar- sino que además ha sido un actor fundamental en el avance y consolidación del Proyecto de Integración Energética Hemisférica.

El documento no aborda de manera abierta la relación entre privatización del sector y la cooperación energética, pues aunque si bien la mayoría de los países ya habían iniciado la privatización de sus respectivos sectores energéticos, los dos principales productores de petróleo, Venezuela y México, y el principal importador latinoamericano de energía, Brasil, seguían manteniendo la protección de sus empresas estatales. Fue por ello que la integración energética quedó enmarcada en la cooperación y el fomento a políticas de eficiencia. Para llevar adelante esta política se estableció, en el documento denominado *Plan de Acción*, realizar reuniones específicas.

El *Plan de Acción* es el catálogo de compromisos y acciones que suscribieron los mandatarios de los países asistentes (3). Por su importancia en las relaciones hemisféricas sobresalen dos compromisos: la *Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio* -cuyas acciones más importantes son la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Cooperación energética- y La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Me-

dio Ambiente para las Generaciones Futuras- que en materia de energía propone una alianza para su uso sostenible.

En lo que respecta a la cooperación energética, esta fue vinculada a la acción "Alianza para el uso sostenible de la energía", incluida en el cuarto compromiso. Al respecto, el *Plan de Acción* señala que: "*Las naciones del Hemisferio han iniciado una nueva era de crecimiento económico. Esta nueva era se basa en una mayor cooperación económica, en un comercio mas libre y en mercados abiertos. El desarrollo económico sostenible requiere de la cooperación hemisférica en el campo de la energía.*"

Los gobiernos convocarán una reunión de seguimiento de los representantes hemisféricos en el primer semestre de 1995 (4) para fomentar la cooperación orientada a estudiar vías para desarrollar la industria energética en el hemisferio, que sean compatibles con las estrategias nacionales para la energía menos costosas y con las actividades descritas en la "Alianza para el Uso Sostenible de la Energía", en los siguientes campos:

- Consideración de vías que permitan utilizar el sector energético en la promoción del crecimiento económico sostenible.
- Cooperación para estudiar vías que permitan optimizar y facilitar los mecanismos de financiamiento por parte de las instituciones financieras internacionales con el fin de apoyar el desarrollo de los proyectos en el sector energético, especialmente de aquellos relativos al mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía y a la energía renovable no convencional.
- Cooperación para promover las inversiones de capital y fomentar el uso de mecanismos financieros innovadores para incrementar las inversiones en el sector energético y aumentar la eficiencia del uso de la energía y de la energía renovable no con-

vencional, de acuerdo con las leyes y las necesidades de desarrollo de cada país.

- Promoción del uso de tecnologías energéticas eficientes y no contaminantes, tanto convencionales como renovables, que conduzcan a un mayor nivel de conocimientos y experiencia técnica en este campo.
- Consideración de la ampliación de los esfuerzos en curso para establecer instalaciones eléctricas y de otros tipos de energía, de acuerdo con los marcos reglamentarios internos y, cuando así proceda, de conformidad con los acuerdos subregionales" (Plan de Acción, 1994).

Más adelante, el cuarto compromiso del *Plan de Acción* señala que para alcanzar la "Alianza para el uso sostenible de la energía", los países americanos:

*"De conformidad con la Agenda 21 y el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el desarrollo y uso sostenible de la energía promueven el desarrollo económico y atienden las preocupaciones ambientales. Los gobiernos y el sector privado deberán promover un mayor acceso a los servicios de energía confiables, limpios y de menor costo a través de actividades y proyectos que reúnan los requerimientos económicos, sociales y ambientales, en el contexto de las metas nacionales de desarrollo sostenible y de los marcos jurídicos nacionales."*

- Perseguirán, de conformidad con la legislación nacional, estrategias nacionales de energía de menor costo, que tomen en consideración todas las opciones, incluidas la eficiencia en el uso de la energía, la energía renovable no convencional (es decir, solar, eólica, geotérmica, pequeña hidroeléctrica y biomasa), así como recursos de

energía convencional.

- Pondrán énfasis en la fijación de precios basados en el mercado, que desaliente el desperdicio en el uso de la energía.
- Identificarán por lo menos un proyecto económicamente viable, para financiarlo y desarrollarlo en forma prioritaria, en cada una de las siguientes áreas: energía renovable no convencional, eficiencia en el uso de la energía y energía convencional limpia.
- Promoverán, en cooperación con el sector privado y con las comunidades rurales y aisladas, programas de electrificación rural que tomen en consideración, cuando proceda, la utilización de fuentes de energía renovable, de conformidad con el marco reglamentario nacional.
- Procurarán ratificar e iniciar la ejecución de las disposiciones de la Convención Marco sobre Cambio Climático que entró en vigor el 21 de marzo de 1994.
- Alentarán al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a aumentar, con celeridad y en forma sustancial, como parte de los préstamos para el sector energético, el financiamiento de proyectos para la eficiencia en el uso de la energía y de energía renovable, así como el financiamiento para mejorar la sustentabilidad ambiental de las fuentes de energía convencional, de conformidad con la racionalidad económica.
- Harán un llamado a las instituciones financieras multilaterales y otras instituciones financieras públicas y privadas, para que financien los programas regionales y nacionales de este plan de acción, tales como programas de capacitación e intercambio así como cooperación tecnológica, de acuerdo con las necesidades y las condiciones de los países beneficiados.
- Ayudaran, utilizando las organizaciones regionales existen-

tes, en la coordinación y cooperación técnica entre los países, incluyendo la identificación y ejecución de proyectos, programas de capacitación e intercambios de personal e información para aumentar la capacidad.

- Promoverán la identificación y ejecución de los proyectos del sector privado que reduzcan la emisión de gases de invernadero.
- Convocarán un Simposio sobre la Energía Sostenible en la primera mitad de 1995 para discutir las actividades de seguimiento relativas a esta iniciativa. En este espíritu de cooperación, los países compartirán sus experiencias y discutirán sobre los avances alcanzados en la ejecución de este plan de acción.

Para cumplir las líneas del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, los ministros de energía del continente desarrollaron la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH) y crearon el Comité Guía y la Secretaría Coordinadora, así como Grupos de Trabajo. El objetivo de estas oficinas es agilizar los trabajos de la Iniciativa y avanzar las discusiones en los temas identificados como prioritarios por las Reuniones de Ministros de Energía de las Américas. Hasta mediados de 2001 se habían realizado cinco Reuniones Ministeriales y diez reuniones del Comité Guía para discutir la situación de la cooperación energética en las Américas y hacer un seguimiento del procesos de cooperación iniciado por la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH) (V Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, 2001).

La IEH es un foro político para la cooperación energética entre los países americanos. La iniciativa busca, entre otras cosas, la complementariedad de los recursos energéticos de la región, asegurar el suministro energético y estabilizar los mercados regionales de energía. Así mismo, la IEH ha ampliado las vías de comunica-

ción entre los gobiernos, las empresas nacionales de energía -especialmente las empresas estatales- y grandes empresas multinacionales de energía de Estados Unidos y Canadá, principalmente. Resultado de lo anterior son las reformas a los marcos jurídicos que regulan al sector energético nacional en la región, de manera que éstos han caminado en la ruta de la desregulación y la privatización del sector. Así mismo, los países latinoamericanos y del Caribe han impulsado leyes para el uso eficiente de energía, de manera que el consumo energético sea compatible con las políticas de protección ambiental y que garantice el abastecimiento energético a largo plazo.

La conducción de la IEH está en manos de la Reunión de Ministros de energía de las Américas, foro en el que se revisan las políticas a seguir y se evalúan los resultados en la integración energética. Como señalamos anteriormente, se han realizado cinco Reuniones de Ministros. La primera Reunión Ministerial se realizó en Washington, octubre de 1995, bajo el título de Simposio Hemisférico de Energía. De este primer encuentro surgió el documento denominado Agenda de Cooperación Energética, en el cual se enuncian 40 acciones complementarias a las establecidas en materia energética en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

La segunda Reunión Ministerial se realizó en Santa Cruz, Bolivia, en julio de 1996. El tema central fue el sector energético y el desarrollo sustentable. Al respecto, los Ministros asistentes reconocieron la importancia del sector de la energía para alcanzar el desarrollo sustentable y establecieron la "*necesidad de promover la inversión privada en el sector*". Acordaron incentivar la inversión privada en el sector, creando las condiciones jurídicas necesarias para reducir el riesgo político a tales las inversiones, lo que puede entenderse como: no estatizar, ni

sobrerregular las operaciones de la industria petrolera privada. Por último, también acordaron desarrollar tecnologías limpias para la producción de energía y diseñar estrategias para una mayor eficiencia energética.

La tercera Reunión Ministerial se realizó en la ciudad de Caracas, Venezuela, en enero de 1998. De entre los compromisos surgidos de esta reunión se destacan dos: promover políticas de que faciliten el comercio en el sector y establecer "*marcos regulatorios transparentes y predecibles*". Para avanzar en estos objetivos se creó una Secretaría Coordinadora, integrada por un funcionario del Ministerio de Energía y Minas de Venezuela, un funcionario del Departamento de Energía de Estados Unidos y un Funcionario de la OLADE. La Secretaría es el brazo administrativo de la Integración Energética Hemisférica y se responsabiliza por la difusión de información y por la coordinación de sus eventos y actividades más importantes.

La IV Reunión de Ministros se realizó en Nuevo Orleans, Estados Unidos, en julio de 1999. La Reunión fue básicamente evaluatoria de los avances logrados en la ejecución de los compromisos adoptados en las tres Reuniones anteriores.

La V Reunión de Ministros de Energía de las Américas se realizó

Previo a la estrategia para controlar los yacimientos más ricos de petróleo ligero del mundo, George Bush ya había desarrollado la idea de facilitar el ingreso de las empresas petroleras de su país al mercado energético de América Latina.

en la Ciudad de México, en marzo de 2001. Esta Reunión también tuvo como objetivo evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos para lograr la integración energética continental. Entre las conclusiones de la reunión destacan: la necesidad de desarrollar infraestructura para la integración de mercados energéticos, y "*la promoción de políticas y procesos que faciliten el comercio de los productos, bienes y servicios relacionados con el sector energético*"; la necesidad de fomentar la "*creación y el fortalecimiento de sistemas regulatorios transparentes y predecibles*"; y, promover "*marcos legales, fiscales y regulatorios para incentivar la inversión privada nacional y extranjera en el sector energético en aquellas áreas permitidas en las respectivas Constituciones*" (V Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, 2001).

Como podemos observar, las políticas diseñadas en las Reuniones de Ministros de Energía de las Américas se han centrado en la privatización del sector energético, la creación de mercados regionales de energía, la desregulación y reforma jurídica acordes a las necesidades de las firmas petroleras involucradas. Las políticas de uso eficiente de la energía así como el impulso al fortalecimiento de fuentes limpias de energía han sido políticas secundarias y con logros mínimos. Sin embargo, debe señalarse que aún cuando los logros para mitigar los impactos ambientales locales de la producción y uso de la energía han sido mínimos, en el proyecto original de la IEH, las negociaciones internacionales en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto estaban presentes en todos los documentos. Ahora con el nuevo plan de energía del presidente Bush, las ideas de sustentabilidad y protección ambiental en la integración energética son letra muerta.

#### 4. La integración energética hemisférica y el Plan Energético Bush-Cheney

En mayo de 2001 fue presentado en el Congreso de Estados Unidos un nuevo plan de energía, intitulado *Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future*. El Plan aborda un paquete de medidas tendientes a resolver una serie de problemas energéticos de orden doméstico. Las medidas incluyen nuevos estándares de eficiencia energética en vehículos automotores, esfuerzos de conservación energética y apertura en la exploración y producción de petróleo y carbón (Aslam Abid, 2001).

Aunque el plan parece un listado de políticas energéticas de alcance doméstico, en realidad se trata de algo mucho más ambicioso. El Plan energético Bush-Cheney tiene una fuerte influencia en el mercado mundial, además de graves consecuencias en la geopolítica y en el medio ambiente global. Por ejemplo, el énfasis que pone el documento en la producción de hidrocarburos en cualquier lugar del mundo donde haya garantía de grandes reservas a la espera de ser explotadas, estimula las tentaciones de las empresas estadounidenses para operar en regiones naturales protegidas o en áreas de asentamientos de minorías étnicas. Las operaciones de las petroleras no sólo se refieren a la exploración y extracción de petróleo y gas, sino también a la transportación terrestre o marítima de hidrocarburos.

El plan documento Bush-Cheney afirma que: "*Una disrupción significativa en el abastecimiento petrolero mundial puede afectar negativamente nuestra economía y nuestra capacidad para promover objetivos importantes de política exterior y política económica, independientemente del nivel de la dependencia de Estados Unidos en las importaciones de petróleo*" (Aslam Abid, 2001).

¿Cuáles son esos objetivos im-

portantes de la política exterior y la política económica de Estados Unidos? Uno de esos objetivos es abrir los mercados y las industrias energéticas ubicadas en las principales zonas de producción de hidrocarburos alrededor del mundo. El Vicepresidente de Estados Unidos, Dick Cheney, ha dicho que él ha sido llamado para reforzar los esfuerzos para promover el libre mercado, las agendas procompetitivas bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a través de los acuerdos bilaterales de comercio. Los proyectos incluidos en estos esquemas comerciales son fundamentalmente energéticos, y gozan del apoyo financiero del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Estados Unidos (EXIMBANK) (Aslam Abid, 2001).

El Plan energético Bush-Cheney considera al Hemisferio Occidental, la costa Este de África y el Medio Oriente como los principales destinos para las inversiones estadounidenses en el sector energético. Para ello necesita -y se ha demostrado en las dos últimas guerras de Afganistán e Irak- que el mundo sea más seguro y hospitalario para los inversionistas estadounidenses.

La estrategia a seguir para alcanzar tales metas ha sido presionar a los países para que abran sus mercados de energía a la participación privada en un amplio rango de actividades directas y relacionadas, tales como la exploración y la distribución de productos petroleros al consumidor final, hasta intentos por asegurar leyes no discriminatorias a los proveedores de servicios de energía. Las presiones han sido particularmente duras en la OMC, a los miembros del TLCAN -especialmente a México (5)- y a los miembros signatarios del ALCA.

De esta manera, las presiones del gobierno de Estados Unidos sobre los gobiernos y empresas

privadas de energía no estadounidenses han sido permanentes. Les han exigido eliminar o modificar cualquier impedimento legal o regulatorio a las capacidades de las corporaciones estadounidenses para poseer u operar cualquier rama de la industria energética, desde la exploración y producción de gas y petróleo, hasta la distribución y venta de productos petroleros en el mercado final. Además, los gobiernos deben asegurar que los negocios en el sector energético no serán obstaculizados por legislaciones ambientales, laborales, de salud pública, de propiedad y fiscal.

Los promotores del Plan Energético Bush-Cheney insisten en que se pretende evitar un "negro futuro", presagiado por la crisis energética de California de mediados de 2000. El más importante de los promotores del nuevo Plan Energético es principalmente el poderoso "lobby" petrolero. Esta relación perversa motiva las suspicacias de muchos analistas del mercado mundial de energía, tanto dentro como fuera de Estados Unidos. Lo que parece ser real es que el documento es un esfuerzo por apoyar el fortalecimiento de las empresas petroleras estadounidenses y su estrategia para dominar en el mercado y en la apropiación de las ganancias petroleras, con la tesis falsa del interés nacional.

Así mismo, el Plan Energético de Bush beneficiará la expansión mundial de los negocios estadounidenses en el sector energético, pero sobre la base de mayores conflictos internacionales, la violación de los derechos humanos y mayor degradación ambiental (Aslam Abid, 2001). Bush considera que su Plan permitirá, en el corto plazo, reducir el déficit petrolero de su país, que importa 52% de los hidrocarburos que consume y que podría llegar al 65% en la próxima década. El Plan energético pretende incrementar al máximo la producción interna de petróleo -aún en la reserva natural

Ártica- y asegurarse crudo foráneo barato por la vía de inversiones de sus transnacionales. De esta manera, una vez desprovistos del discurso ambientalista que incomoda a las firmas petroleras estadounidenses, los objetivos de la IEH planteados por Clinton en 1995 continuarán siendo vigentes, pues responden completamente a los intereses del Plan Energético Bush-Cheney.

### 5. México en la integración energética hemisférica

La vinculación total de México a la órbita hegemónica de Estados Unidos inició en 1989. Ese año ocurrió la primera gran reunión entre los presidentes George Bush padre y Carlos Salinas. El encuentro se realizó en la ciudad texana de Houston, de donde tomaría su nombre y significado. El llamado "Espíritu de Houston" fue el compromiso entre los presidentes de México y Estados Unidos para trabajar en el mejoramiento de la relación bilateral, dañada por una serie de asuntos ocurridos a lo largo de la década de los 80 (narcotráfico, migración de trabajadores indocumentados, la crisis político militar en Centroamérica, asuntos políticos internos en México, entre otros). De esta manera, el primer vínculo, el político, estaba en marcha.

El segundo vínculo se construyó a partir de la integración económica, es decir la firma del TLCAN. El proceso inició también en 1989 y culminó con la firma del Tratado en 1993 y su puesta en marcha el primero de enero de 1994. Para Estados Unidos, el TLCAN sería el mecanismo a partir del cual conduciría en el futuro sus relaciones económicas con América Latina, pues convertiría a México en su principal aliado en la creación del área comercial hemisférica y el texto del TLCAN serviría de modelo en la firma del acuerdo comercial continental. México juega un papel estratégico en la política comercial de Estados Unidos hacia América Lati-

na. Primero, a partir de TLCAN firmado en 1994; segundo porque México es el país latinoamericano con más acuerdos comerciales vigentes (tiene signados tratados comerciales con 21 naciones del mundo, de las cuales 9 son de América Latina), la mayoría de los cuales han tomado como modelo el TLCAN. Por lo anterior, no resulta fortuito que se haya seleccionado a la ciudad mexicana de Puebla como sede de las negociaciones del ALCA por tres años (Rodríguez Gómez, 2002; Ruiz Meza/Finsa, 2002).

El tercer vínculo es el militar y se inició en 1995. Fue anunciado por el entonces Secretario de Defensa, William Perry, quien abiertamente propuso crear un vínculo militar que reforzara los lazos económicos y políticos ya existentes entre México y Estados Unidos. "El tercer vínculo", denominado de esta manera por el mismo Perry, ha tomado forma con la propuesta de creación del Comando del Norte, un sistema de defensa militar para los países integrantes del TLCAN. El Comando del Norte fue concebido en principio para com-

batir el narcotráfico, pero a partir de los aviones a las Torres Gemelas de Nueva York y al edificio del Pentágono en Washington, la prioridad se centró en la lucha mundial contra el terrorismo.

Por último, existe un cuarto vínculo que cruza a los tres anteriores y es considerado por Estados Unidos como estratégico en su relación con México: el vínculo energético. El cuarto vínculo ha quedado de manifiesto con la creación del Grupo de Trabajo en Energía de América del Norte (GTEAN), un comité diseñado para estudiar y proponer los mecanismos adecuados en el proceso de integración energética entre México, Estados Unidos y Canadá.

El GTEAN fue presentado por los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México durante Cumbre de las Américas realizada en Québec, en abril de 2001. Sus objetivos fueron fomentar la comunicación y cooperación en asuntos de interés común entre los gobiernos y sectores energéticos de los tres países. También busca fortalecer el comercio y el sistema de interconexión energético en América del Norte. La cooperación entre los tres países, precisa esta oficina, se da con base en el respeto a las políticas internas, las divisiones jurisdiccionales de cada gobierno y las obligaciones comerciales existentes en cada país (North American Energy Working Group, 2002: 2-3).

En junio de 2001, el grupo de trabajo presentó un documento intitulado "Fotografía de la Energía en América Norte" (North America Energy Working Group, 2002: 2-3). Este documento contiene información estadística y geográfica sobre recursos, producción, distribución, consumo de energía en la región. También presenta información sobre infraestructura energética disponible en las ramas de petróleo, gas, carbón y electricidad así como un análisis de los marcos legales y las políticas nacionales que rigen las actividades industriales en esas

...las políticas diseñadas en las Reuniones de Ministros de Energía de las Américas se han centrado en la privatización del sector energético, la creación de mercados regionales de energía, la desregulación y reforma jurídica acordes a las necesidades de las firmas petroleras involucradas.

ramas. La información contenida en el documento fue proporcionada por los gobiernos de los tres países de la región y sirve como referencia para el seguimiento de programas de cooperación energética entre estos países.

El documento presentado por la GTEAN resalta aspectos importantes del mercado energético en la región del TLCAN. Por ejemplo, se señala que el 66% de la energía que se consume en la región proviene de los hidrocarburos (33% petróleo y 33% gas). El principal consumidor de hidrocarburos es Estados Unidos, en tanto que México y Canadá son dos de sus principales abastecedores; el 36% de sus importaciones proviene de estos dos países, México aporta el 9% y Canadá el 27%. México es el principal productor de petróleo fuera de la OPEP, 3.4 millones de barriles por día y cuenta con las segundas reservas de petróleo más grandes en el continente, sólo detrás de Venezuela. De la producción mexicana de petróleo, aproximadamente 1.4 millones de barriles son destinados al mercado estadounidense.

El comercio de petróleo y gas entre los países miembros del TLCAN cuenta con una de las redes e infraestructura de transportación y distribución más desarrolladas y tecnificadas del mundo. Según el reporte del GTEAN, dadas las características de las reservas de hidrocarburos en Canadá (arenas bituminosas) y México (petróleo pesado), para su comercialización se requiere de grandes instalaciones para su desarrollo, transporte y refinación. La mayoría de estas plantas e instalaciones forman parte de una gran red comercialización en el mercado de Estados Unidos. Por ejemplo, en el caso de México, la estatal PEMEX ha estado trabajando con empresas estadounidenses para desarrollar y modernizar sus refinerías, las redes nacionales de distribución de gas (importado en su mayor parte de Estados Unidos) y el desarrollo de yacimientos de

México no sólo es un proveedor confiable de petróleo para Estados Unidos. Es también una reserva estratégica de petróleo así como un mercado energético con grandes posibilidades de crecimiento ...

gas (la Cuenca de Burgos) y yacimientos marinos de petróleo (Golfo de México) (North America Working Group, 2002: 13).

Hasta hace algunos años, México no había prestado la misma atención a la producción de gas que a la puesta a la de petróleo. La mayoría del gas asociado se quemaba, pues no existía la voluntad de PEMEX por construir plantas de refinación de gas, ni gasoductos para transportar el producto hacia los principales centros de consumo al norte del país. A raíz de lo anterior, poco a poco México fue incrementando sus importaciones de gas licuado desde Estados Unidos, con el que cubre 1/3 de su consumo neto. Para garantizar el suministro de gas desde Estados Unidos, México eliminó a mediados de 1999 las tarifas de importación del hidrocarburo, además, realizó reformas para permitir las inversiones privadas en la distribución y comercialización de gas para el mercado doméstico (en 1996 sólo existía un gasoducto transfronterizo, a finales de 2000 ya se habían construido 8) (North America Energy Working Group, 2002: 15). En 2002, autorizó la firma de acuerdos entre la estatal

PEMEX con firmas petroleras privadas para desarrollar las cuencas de gas seco en norte del país. Todas estas acciones son consideradas como parte de la cooperación energética entre México y Estados Unidos.

En resumen, se puede observar que México no sólo es proveedor de energía para Estados Unidos, también es importador de energía de ese mismo país. La relación de interdependencia es clara, aunque desigual, pues México depende de los ingresos petroleros para garantizar la estabilidad de su economía (la exportaciones petroleras representan el 7% de las exportaciones y el 33% de los ingresos fiscales del gobierno) en tanto que su vecino puede, si así lo deseara, sustituir las importaciones de crudo de otras fuentes externas de abastecimiento.

México no sólo es un proveedor confiable de petróleo para Estados Unidos. Es también una reserva estratégica de petróleo así como un mercado energético con grandes posibilidades de crecimiento; es un mercado fuertemente atractivo para las inversiones energéticas. Es por ello que, en la medida en que se profundice la integración energética entre los dos países, México jugará un papel cada vez más importante en las negociaciones del ALCA y en la Iniciativa de Integración Energética Hemisférica.

En este sentido, el problema real para México es que, en la medida que se refuerce la dependencia de ese mercado, la vulnerabilidad política y económica del gobierno mexicano será mayor y prácticamente no podrá detener la expansión de la frontera geoestratégica de Estados Unidos en América del Norte. El TLCAN ha reforzado en los círculos políticos mexicanos la falsa idea de una interdependencia regional irreversible, a pesar de que los intereses y la seguridad nacional mexicanos sean distintos y, en muchos casos, contrapuestos a los de la República Imperial.

**Notas**

- (1) Según un informe de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) entre 1985-1994 se descubrieron en la región aproximadamente 30 mil millones de barriles equivalentes de petróleo y gas. Véase, Lozano Estrella, 1994.
- (2) Como antecedente del ALCA podemos mencionar la reunión de Jefes de Estado de las Repúblicas Americanas, realizada en abril de 1967 en Punta del Este, Uruguay. Se realizó en el marco de Reuniones de jefes de Estado y de Gobierno miembros de la Organización de Estados Americanos. Las discusiones giraron en torno a problemas económicos y sociales en América Latina. El documento final de la reunión fue la Declaración de Punta del Este, en el cual los 17 países asistentes convinieron un Programa de Acción para la Integración Económica de América Latina. Véase Osmańczyk, 1976: 283.
- (3) El Plan de Acción incluye cuatro compromisos y 23 acciones. Los compromisos fueron los siguientes: I. La Preservación y Fortalecimiento de la Comunidad de Democracias de las Américas. II. La Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio. III. La Erradicación de la Pobreza y la Discriminación en Nuestro Hemisferio. IV. La Garantía del Desarrollo Sostenible y la Conservación de Nuestro Medio Ambiente para las Generaciones Futuras.
- (4) La primera Reunión de seguimiento del Plan de Acción en el tema energético se realizó en octubre de ese mismo año, en Washington DC.
- (5) El 8 de mayo de 2003, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una resolución que propone un limitado acuerdo migratorio con México, pero sólo si este país "reforma las operaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX) para que sean transparentes y eficientes". Para la mayoría de los miembros del Comité, cualquier acuerdo de migración entre Estados Unidos y México debe incluir un acuerdo para abrir PEMEX a inversiones de empresas petroleras estadounidenses. Esta es más reciente muestra de las presiones que ejerce Estados Unidos sobre México para que acelere la

privatización y apertura su industria energética. Véase, "Atan en EU emigración a apertura de PEMEX", en Reforma, 10 de mayo de 2003; "Proyecto republicano sin escrúpulos", en La Jornada, 10 de mayo de 2003

**Bibliografía**

ASLAM, Abid (2001), "Bush-Cheney Energy Plan Bears Watching", en línea, Silver City, NM & Washington, DC; Foreign Policy in Focus On Line, <http://www.fpfif.org> (consulta: julio de 2001).

CLARK, Michel T (2003), "It's the oil, stupid", en línea, Silver City, NM & Washington, DC; Foreign Policy in Focus On Line, <http://www.fpfif.org> (consulta: mayo de 2003).

Declaración de principios de la 1ª Cumbre de las Américas.

ESTEVEZ, Dolia (1994), "Ecos de la Cumbre de las Américas: Condescendencia y afán de complacer a Washington" en El Financiero, México, 14 de Diciembre.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (2003), The Americas in a World Context, en <http://www.eis.doe.gov/emeu/cabs/theamericas.html>, (consulta: mayo 2003).

CASTRO SOTO, Gustavo (2003), "La Disputa por el gas y el petróleo en el marco del ALCA", en línea, <http://www.rebelión.org/economía/gcastro091002.htm> (consulta: abril 2003).

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Javier (2002), "México, muy cerca de erigirse como eje del comercio global", en El Financiero, México, 28 de enero. La Jornada, 10 de mayo de 2003.

LOZANO ESTRELLA (1994), Eva "Atraen Privatizaciones y Futuras Joint Ventures. Descubrimientos de yacimientos en el área elevan la importancia del petróleo en América Latina dice la OLADE", en El Financiero, México, 20 de abril.

North American Energy Working Group (2002), North America Energy Picture, Documento de trabajo, Junio.

Osmańczyk, Edmund Jan (1976), Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, El Fondo de Cultura Económica, México.

RUIZ MEZA, Pablo /Finsa, "Puebla, sede de las negociaciones del ALCA durante 3 años", en El Financiero, México, 14 de mayo de 2002.

Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas, Miami, FL., 12 de diciembre de 1994.

Plan de Acción de la I Cumbre de las Américas. Reforma, 10 de mayo de 2003; SECRETARÍA COORDINADORA, Iniciativa Energética Hemisférica. Avances, Retos y Estrategias, 5ª Reunión Hemisférica de Ministros de Energía, Marzo de 2001.

V REUNIÓN HEMISFÉRICA DE MINISTROS DE ENERGÍA, Declaración de México. Energía: eje de la integración y el desarrollo sostenible del Hemisferio, Ciudad de México, 9 de marzo de 2001.

V REUNIÓN HEMISFÉRICA DE MINISTROS DE ENERGÍA, Iniciativa Energética Hemisférica: Avances, Retos y Estrategias, Secretaría Coordinadora, marzo de 2001.

WEINTRAUB, Sidney, "Las posibilidades del libre comercio hemisférico", Foreign Affairs En Español, Otoño-Invierno 2001.



**Juan Carlos Arriaga Rodríguez**

Profesor Investigador de la Universidad Quintana Roo, México. Jefe de Departamento de Estudios Internacionales.

**Email:**  
arriaga@correo.uqroo.co

**Fecha de recepción:**  
Marzo 2003

**Fecha de aprobación definitiva:**  
Julio 2003