

La energía en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte

ROSÍO VARGAS*

VÍCTOR RODRÍGUEZ-PADILLA**

RESUMEN

Este artículo analiza el tema de la energía según la propuesta de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPA) que considera las nuevas prioridades de la política exterior de Estados Unidos y la preeminencia de los temas de seguridad como eje de las relaciones entre ese país y México. Se cuestionan algunos de los principales objetivos de la ASPA respecto de la madurez de las cuencas geológicas (Estados Unidos y Canadá) y la falta de políticas de ahorro energético en la región. Se concluye que con la Alianza, Estados Unidos buscaría asegurar un suministro confiable de energía en la región, afianzar la continuidad de las políticas neoliberales en el sector y "abrir" el sector energético mexicano. Asimismo, se cuestiona la visión predominante del proceso de integración basado en un modelo de interdependencia simétrica para destacar, en cambio, la profunda asimetría con la que se integra México, con todas las distorsiones que esto generaría en el sector energético mexicano y que tenderían a profundizarse. El artículo también discute el paradigma energético basado en hidrocarburos y las dificultades para modificarlo en favor de energías renovables y nuevas tecnologías, debido a los intereses económicos involucrados. Situación que caracteriza también a la propuesta trilateral.

Palabras clave: Integración energética; estrategia petrolera de Estados Unidos; fuentes renovables y convencionales de energía.

Durante la reunión sostenida en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005 por los presidentes Vicente Fox Quesada, de México, George W. Bush, de Estados Unidos, y el

* Investigadora del CISAN-UNAM. Correo electrónico: <rvargas@servidor.unam.mx>.

** Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM. Correo electrónico: <energia123@hotmail.com>.

primer ministro de Canadá, Paul Martin, se anunció el establecimiento de la ASPAN, con la intención de que la región económica continuara siendo la más dinámica del mundo, así como un lugar seguro (Council on Foreign Relations, 2005). Los presidentes se apoyaron en tres organismos empresariales de cada uno de los países firmantes: el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, encabezado por Andrés Rozental y Pedro Aspe; el Council on Foreign Relations, en el caso de Estados Unidos, liderado por William Weld y Robert Pastor, y el Canadian Council for Chief Executives, con John P. Manley y Thomas d'Aquino a la cabeza por Canadá.

Con desbordante optimismo, el mandatario mexicano presentó la alianza como “un primer paso a una verdadera comunidad de Norteamérica”.¹ De acuerdo con sus promotores, el objetivo de este nuevo esfuerzo trilateral sería aumentar la seguridad y la prosperidad común, bajo el principio de que son mutuamente dependientes y complementarias en los tres países. Si bien en la historia reciente de las tres naciones se han dado numerosas iniciativas a fin de fortalecer el proceso de integración, lo novedoso de la propuesta es la integración de las tres economías en una zona o comunidad de América del Norte (Hernández Arana, 2005), para lo cual se sugiere la adopción de un arancel común (Council on Foreign Relations, 2005).

Asimismo, los tres convinieron en un enfoque único en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, y facilitar tanto la seguridad como la eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.² Paralelamente, se comprometieron a trabajar en favor de la economía de la región, lo cual significa mejorar la posición competitiva de sus industrias en los mercados globales; ampliar las oportunidades económicas y, a la vez, mantener estándares elevados de salud y seguridad para la población, mediante la cooperación en materia de regulación; cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial respecto a la energía, el transporte, los servicios financieros, la tecnología y otros sectores; el movimiento

¹ Es conveniente señalar que la propuesta de la reunión fue dada a conocer en México con el término *comunidad*, en tanto que en Estados Unidos se denominó *alianza*. La cuestión no es sólo semántica. Los términos sugieren un modelo y supuestos distintos. El término *comunidad* sugeriría: 1) que todos los países participantes tienen los mismos recursos en términos de poder y que, por tanto, tienen iguales posibilidades al competir; y 2) que las diferencias socioeconómicas existentes desaparecerían debido a los mecanismos de mercado, los cuales traerían de forma gradual los beneficios de la integración. Éstos son los supuestos que justificarían el término *comunidad* según la concepción anglosajona (véase Castro Rea, 2002). Para una revisión más exhaustiva del término desde el punto de vista económico, véase Lypsey, 1975.

² Los tres países se han comprometido a instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección; invertir en la protección de infraestructura importante; implementar un modelo común de respuesta ante emergencias; instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima; hacer frente a amenazas extrarregionales; consolidar las alianzas en materia de información de inteligencia; implementar una estrategia de agilización fronteriza a fin de aumentar la capacidad instalada para el movimiento legítimo de personas y mercancías.

eficiente de bienes y empresarios. Se propusieron además fortalecer el compromiso con el cuidado del medio ambiente, crear un suministro más confiable y seguro de alimentos para facilitar el comercio de productos agrícolas y proteger a la población contra enfermedades.³

En el ámbito de la energía se propuso el fortalecimiento de los mercados, colaborando, se dijo, con apego a los respectivos marcos jurídicos, en el incremento de la oferta confiable de energía para satisfacer las necesidades de la región y de su desarrollo; en esencia, las primeras propuestas⁴ en materia de energía que se presentaron como parte de la agenda para la “seguridad y la prosperidad” fue fortalecer los mercados energéticos de Norteamérica facilitando las inversiones para la infraestructura energética, promover mejoras tecnológicas, la producción y distribución confiable de energía, alentando la cooperación para identificar las mejores prácticas, actualizando regulaciones y promoviendo tanto la eficiencia energética como el ahorro de energía, así como impulsar tecnologías como el carbón limpio, la captura y el confinamiento de carbono, el hidrógeno y las energías renovables (White House, 2005). También se avanzó en la idea de una coordinación o armonización regulatoria. El Council on Foreign Relations de Estados Unidos especificó sus objetivos en cuanto a la incorporación de nuevas tecnologías,⁵ aunque esto no ocurrió en el caso de los otros dos consejos empresariales.

La verdadera propuesta en materia de energía es la conformación de un mercado energético para América del Norte, a través de ampliar lo negociado en el TLCAN; es decir, incorporar lo que se conoce como el TLCAN plus. La particularidad de la

³ Si bien ésta fue la postura oficial en Waco, Texas, el primer ministro canadiense pareció matizar su opinión tiempo después. Esto se evidenció en su advertencia de que mientras Estados Unidos no cumpliera con el espíritu del TLCAN sería imposible ampliar este acuerdo. Ante los empresarios, el primer ministro canadiense Martin afirmó que el TLCAN debía lograr arreglos en los conflictos que fueran objetivos y ejecutorios, y permitieran resolver los litigios en un plazo razonable. Lanzó la advertencia de que Estados Unidos debía aceptar las decisiones de los tribunales comerciales, ya que sin eso el TLCAN “sería imperfecto”. El problema no es la existencia de tribunales, sino que Estados Unidos no cumple sus resoluciones (*El Universal*, 2005).

⁴ Nos referimos a la reunión de Waco, Texas, y a los objetivos que se dieron a conocer en la prensa estadounidense y canadiense, así como en escritos del Council on Foreign Relations. La primera propuesta se ha ido modificando y precisando con el tiempo, por lo cual no quedaron incorporados en este escrito los cambios más recientes.

⁵ Si bien la propuesta del Council on Foreign Relations (de Estados Unidos) no apareció como parte del comunicado oficial de la reunión de Waco, su iniciativa, publicada en diarios estadounidenses, sugiere la posibilidad de conversión a combustibles flexibles en vehículos híbridos. Se plantea la idea de adoptar opciones flexibles que funcionan en combinación con la gasolina, tales como el etanol y el metanol. Además, se sugiere el uso de automóviles eléctricos híbridos, la utilización de exenciones fiscales para alentar la exploración y explotación petrolera, así como explotar los esquistos y arenas bituminosas. Otra idea de los consejos de las organizaciones empresariales es usar la alternativa del hidrógeno. Si bien algunos de estos energéticos ya se utilizan (como los biocombustibles o el biodiésel), en otros casos su uso no es inmediato, cuando menos en términos masivos. Según la perspectiva de la termodinámica, alternativas como el hidrógeno están en entredicho; sin embargo, se ha asignado a la misma un importante presupuesto (1 002 000 millones de dólares) para fondos de investigación en la producción de hidrógeno para automóviles.

negociación fue que se inscribió la agenda energética (la propuesta históricamente añorada por los Estados Unidos) y quedó fuera de la negociación la iniciativa correspondiente a la inmigración mexicana a Estados Unidos.

A diferencia del TLCAN, que tuvo el carácter de un convenio internacional con la participación de numerosos actores en el debate, en esta ocasión el acuerdo tuvo el estatus de “acuerdo ejecutivo”, por lo cual quedó exento de la revisión y aprobación del Congreso mexicano. Esta situación no podría considerarse como una forma administrativa –legal distinta–, sino más bien debe verse como el resultado de la percepción que se tiene en Estados Unidos de que el Congreso mexicano es “obstruccionista” (Kaufman Purcell, 2004: 143-164) en virtud de su renuencia a aprobar las reformas estructurales propuestas por el Ejecutivo mexicano que significarían profundizar y otorgar legalidad jurídica al modelo neoliberal ya imperante en el sector energético mexicano.⁶

La agenda incorporada en la ASPAN se inserta bien en el escenario posterior al 11 de septiembre de 2001, el cual ha dado cabida a un nuevo diseño en materia de política exterior. En lo que a México respecta, su objetivo principal ha sido el fortalecimiento de controles para el ingreso de personas, bienes y mercancías a Estados Unidos, así como la búsqueda de cooperación por parte de su vecino para la seguridad en instalaciones o regiones consideradas estratégicas. En el caso de la relación bilateral, esto ha modificado los términos de la misma y ha afectado las posiciones de México sobre temas internacionales importantes y sus relaciones con otros países.

Dentro de esta nueva orientación, el tema de la seguridad ha adquirido preeminencia como eje de las relaciones bilaterales. En términos operativos, lo anterior se ha traducido en un intento de coordinar más estrictamente esquemas de seguridad y de presiones abiertas por parte de Estados Unidos hacia México. En lo que concierne a la energía, esto ha llevado a acciones para “proteger” las instalaciones energéticas. Este plan de protección (Aponte, 2005) contra ataques terroristas abarca las instalaciones petroleras, la infraestructura nuclear y tanto la generación como la distribución de energía eléctrica.⁷ También están incluidas las plantas petroquímicas, de refinación, las plantas de regasificación y los puertos. La postura de México se ha reducido a adaptarse a las circunstancias impuestas por la agenda estaduni-

⁶ Desde una óptica distinta, el estira y afloja entre Ejecutivo y Congreso podría considerarse como un avance en la democracia mexicana, así como la superación de una situación histórica caracterizada por el total plegamiento del Congreso a las iniciativas y propuestas del PRI-gobierno.

⁷ El desarrollo, la evaluación de los procedimientos y la identificación de la infraestructura crítica tomará entre cuatro y dieciocho meses, de acuerdo con el calendario del documento trilateral. Es conveniente señalar que también forman parte de esta infraestructura crítica las telecomunicaciones, el transporte y los sistemas de computación.

dense. De forma gradual, aunque evidente, México ha tenido que acomodarse, con una clara anuencia del jefe del Ejecutivo, a las decisiones de su vecino del norte.

No obstante, más allá de los argumentos políticos y del optimismo desbordante de la historia reciente de las tres naciones, se han dado numerosas iniciativas a fin de fortalecer el proceso de integración energética. De ahí las preguntas: ¿existen condiciones objetivas para garantizar la seguridad energética con los recursos de los tres países?, ¿hasta dónde es posible llegar realmente en el plano de la integración energética regional? En las siguientes líneas, nos proponemos exponer y analizar la situación de la industria petrolera de Estados Unidos y su estrategia global. ¿Cómo podría interpretarse la iniciativa de la ASPAN, sobre todo por parte de México?, ¿qué significado se puede atribuir a la propuesta en relación con la cuestión energética?

PROPUESTA MEDIÁTICA (PERO DISTANTE) DE LA REALIDAD

En las siguientes líneas exploraremos la iniciativa de “desarrollar reservas continentales” con base en las principales tendencias de los recursos petroleros y gaseos de la región. Asimismo, analizaremos la iniciativa de “conservar combustibles fósiles” a la luz de la demanda petrolera estadounidense, ya que este país es el que prácticamente da cuenta del total de la demanda regional. El peso de Estados Unidos en términos de las pautas de consumo de sus vecinos es, y será, también determinante.

La voluntad política no revertirá la madurez de las cuencas geológicas

La propuesta es totalmente congruente con los derroteros de la política exterior de Estados Unidos, de la política petrolera internacional y, en general, de la estrategia energética global del presidente George W. Bush. Si bien la iniciativa no es nueva, ya que desde que este último asumió por vez primera la presidencia de su país se puso en marcha el Grupo de Trabajo para América del Norte con miras a identificar formas para crear oportunidades energéticas en los tres países y diseñar la integración misma, su ritmo había quedado condicionado a lo negociado en el TLCAN y a la apertura del sector energético mexicano. Complementando la anterior, estaba la iniciativa energética hemisférica que buscaba abrir oportunidades de inversión en el resto de América Latina, a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –en espera, que por el momento ha tomado la forma de negociaciones bilaterales– y el Plan Puebla-Panamá.

En materia de energía se plantean, como parte de la iniciativa de la ASPAN, tres objetivos claramente establecidos: el desarrollo de reservas continentales,⁸ conservar combustibles fósiles y reducir las emisiones contaminantes. Más aún, se señala que la colaboración regional sobre conservación y emisiones podría formar la base para una alternativa regional al Protocolo de Kioto (Council of Foreign Relations, 2005: 11). También se menciona la idea de expandir y proteger la infraestructura energética.

Respecto de la idea de desarrollar reservas continentales, la pregunta que surge es quién podrá hacerlo. Canadá ha podido elevarlas sólo a partir de incorporar esquistos y arenas bituminosas, ya que sus reservas fósiles convencionales han venido descendiendo (véanse cuadros 1 y 3) y la cifra de 16.8 miles de millones de barriles ya incluye arenas bituminosas, por ello es que su descenso no parece tan drástico.⁹

Las reservas de México bajaron a 14.8 miles de millones de barriles a fines de 2004 (véase cuadro 3); el país que tiene dificultades para elevar dicha cifra, por lo cual se espera que pronto los trabajos de exploración incursionen en aguas profundas. Si bien dentro de los tres es el de mayor viabilidad para elevar la plataforma de producción de crudo convencional, los alcances se anticipan limitados, habida cuenta de que la tasa de reposición de reservas es de sólo 10 por ciento anual, para el caso de petró-

Cuadro 1
RESERVAS PROBADAS DE PETRÓLEO
(miles de millones de barriles)

| | 1983* | 2003* | Razón R/P** |
|----------------|-------|-------|-------------|
| Estados Unidos | 35.6 | 30.7 | 11.3 |
| Canadá | 9.6 | 16.9 | 15.5 |
| México | 49.9 | 16.0 | 11.6 |

* Al 31 de diciembre del año respectivo.

** R/P es el cociente que se obtiene de dividir las reservas probadas entre la producción, el cual indica en años la vida de las reservas. R/P significa Razón reservas/producción.

⁸ El término se tomó literalmente de la propuesta energética de la ASPAN elaborada por el Council on Foreign Relations, y se asume que se refiere a las reservas de petróleo y gas. El documento referido no describe con precisión esos conceptos ni tampoco el de "conservar combustibles fósiles".

⁹ Los canadienses tienen grandes expectativas en la producción petrolera y gasera del Atlántico, en particular en la que se realiza costa fuera de Terranova, pese a sus altos costos de producción.

Cuadro 2
RESERVAS DE GAS NATURAL
(miles de billones de metros cúbicos)

| | 1983* | 2003* | Razón R/P** |
|----------------|-------|-------|-------------|
| Estados Unidos | 5.61 | 5.23 | 9.5 |
| Canadá | 2.61 | 1.66 | 9.2 |
| México | 2.18 | .42 | 11.4 |

* Al 31 de diciembre del año respectivo.

** R/P es el cociente que se obtiene de dividir las reservas probadas entre la producción, el cual indica en años la vida de las reservas.

Fuente: BP 2004, *Statistical Review of World Energy*.

Cuadro 3
PETRÓLEO
(2004*)

| | Reservas probadas (miles de millones de barriles) | R/P** | Producción (miles de b/d) | % de la producción en el total mundial | Consumo (miles de b/d) | % en el consumo total mundial |
|--------------------|---|-------|---------------------------|--|------------------------|-------------------------------|
| Estados Unidos | 29.4 | 11.1 | 7 241 | 8.5 | 20 517 | 24.9 |
| Canadá | 16.8 | 14.9 | 3 085 | 3.8 | 2 206 | 2.6 |
| México | 14.8 | 10.6 | 3 824 | 4.9 | 1 896 | 2.3 |
| Total Norteamérica | 61.0 | 11.8 | 14 150 | 17.3 | 24 619 | 29.8 |
| Total mundial | 1 188.6 | 40.5 | 80 260 | 100.0 | 80 757 | 100.0 |

* Al 31 de diciembre del año respectivo.

** R/P (Razón Reservas/Producción). Las cifras de las reservas probadas canadienses incluyen el estimado oficial de arenas bituminosas "en desarrollo activo". El petróleo incluye gas condensado y líquidos de gas natural, además de petróleo crudo. La producción de crudo incluye arenas y esquistos bituminosos y líquidos de gas.

Fuente: BP, 2005, *Statistical Review of World Energy*.

leo crudo. Resulta asimismo un tanto dudoso un supuesto “descubrimiento gigante” en materia de gas natural en el campo de Lankahuasa, así como los 54 mil millones de barriles de petróleo de recursos prospectivos en aguas profundas, en donde se requiere mayor exploración a fin de evaluar el verdadero potencial. Esta tarea aún no se ha realizado.

En cuanto a Estados Unidos, los especialistas conocen muy bien la situación, que es la extinción natural de sus recursos petroleros. Debido al hecho de que la producción petrolera de este país ya tocó su máximo en los setenta y desde entonces declina, es inevitable su dependencia de los suministros del exterior. Hacia el 2025 las importaciones netas de petróleo se proyectan alcanzar 70 por ciento de la demanda petrolera. Pese a los avances tecnológicos, la historia muestra que, después de haber llegado a su pico, las reservas y la producción han caído irremediamente, a pesar de la aplicación de técnicas de recuperación mejorada desde 1980. Actualmente dicha producción es de 7 241 000 de barriles diarios (véase cuadro 3), lo cual muestra un descenso respecto de la registrada en 1994, cuando alcanzó 8 400 000 de barriles diarios.

La situación es semejante para el caso del gas natural. Como se observa en el cuadro 2, las reservas gasíferas de los tres países han disminuido desde 1983. Aunque en términos absolutos, hacia fines del 2003 dichas reservas son mayores para Estados Unidos (5.23 miles de billones de metros cúbicos).

En el caso de Canadá, sin embargo, hay que destacar la importancia que cobrará la producción que vendrá del Mackenzie Delta en los Territorios del Noroeste canadiense que se espera coadyuven a cubrir la demanda estadounidense del energético.

Pese a ser, en términos relativos, la estadounidense la más extensa, sus niveles de consumo llevan a pronosticar que hacia el 2025 las importaciones netas de gas para Estados Unidos representarán 23 por ciento de su demanda total. En virtud de la situación previsible para el gas natural se estima que la mayor parte de las importaciones de éste serán en la forma de gas natural licuado (GNL), cuyas importaciones se estiman entre 0.2 miles de billones de pies cúbicos en 2002 y 4.8 miles de billones de pies cúbicos en 2025.

En conclusión, los tres países tienen reservas limitadas y la producción empieza el proceso de declive en los fósiles convencionales. Sin embargo, en el caso de México aún hay cuencas por explorar que pueden revertir totalmente la caída de sus reservas petroleras.

La idea de una cada vez más difícil oferta confiable de recursos en hidrocarburos¹⁰ para la seguridad y prosperidad de la región sirve también para afianzar la seguridad energética de Estados Unidos en América del Norte.

¹⁰ Se refiere a una oferta energética segura, acorde a las necesidades presentes y futuras de la sociedad estadounidense. Hay quienes conocen la propuesta energética elaborada por la Casa Blanca como Programa

Voluntad de conservación de energía y reducción de emisiones sin cambios fundamentales en los patrones de uso

La propuesta de la ASPAN de trabajar por conservar fósiles y reducir emisiones contaminantes lleva a formular varias preguntas: ¿cuál de los tres países lo hará?, ¿con qué ritmo?, ¿con qué intensidad?, ¿cómo se distribuirá el esfuerzo entre ellos? Conocidas son las declaraciones del vicepresidente Dick Cheney (2001) en el sentido de que el ahorro de energía es un signo de virtud personal, pero no puede ser la base de una sólida política energética. Es la eficiencia energética la opción que realmente ha venido desarrollándose y la que va a tener mayor impulso. Pese a la retórica oficial, en los hechos, ni el Ejecutivo ni el Congreso desde la época del presidente Carter han alentado dicha política. Muchos miembros del Congreso han sido renuentes a aplicar medidas de conservación que pudieran poner en cuestionamiento el crecimiento de la economía.

Como se ha considerado que no hay un problema de escasez de gasolina semejante al ocurrido en el primer choque petrolero, los legisladores se han resistido a pedir sacrificios a sus votantes.¹¹ Además de los consumidores, los sindicatos de transportistas y la industria automotriz se han opuesto históricamente a las políticas de conservación. Los incentivos fiscales para la eficiencia energética y para el ahorro de electricidad han sido raros y de corta duración.¹² Entre estos pocos, la Cámara de Representantes y el Senado aprobaron recientemente una iniciativa de ley, en donde se propusieron algunos incentivos fiscales en materia de eficiencia energética (Congressional Research Service, 2005).

Más aún, el consumo seguirá creciendo en Estados Unidos. Se estima que, hacia el 2025, este país consumirá 43 por ciento más de petróleo (alrededor de 29 millones de barriles de crudo) y emitirá 42 por ciento más de emisiones de gases contaminantes, lo cual pone en entredicho el objetivo de alcanzar un plan alternativo al Pro-

Cheney por el liderazgo del vicepresidente en la elaboración del mismo; sin embargo, el documento fue diseñado por un grupo de personeros miembros de la rama ejecutiva (véase White House, 2001).

¹¹ Como más adelante veremos, en la recién aprobada Ley de Energía en la Cámara de Representantes los republicanos obstaculizaron el intento por añadir millaje por gasolina a dicha ley. De acuerdo con la opinión de algunos, con esto se tiene la certeza de que no se reducirá el consumo de un solo barril para el 2020.

¹² Los alcances de la eficiencia energética en las naciones desarrolladas son visibles en términos de los precarios resultados, ya que la demanda total de energía ha seguido aumentando, aun habiendo mejorado la eficiencia en las aplicaciones. Las mejoras en ésta en los países miembros de la Agencia Internacional de Energía, a la cual pertenecía Estados Unidos en el pasado reciente, no condujo a una reducción en la demanda debido al aumento en los estándares de vida de este país. Por ejemplo, mejoraron los vehículos para lograr mayor eficiencia; sin embargo, los consumidores eligen un carro más grande y lo conducen más. De esta manera, las mejoras en la eficiencia en un nivel micro no han producido descensos en la demanda en el nivel macro. Este ejemplo ilustra también las diferencias entre los objetivos de la eficiencia y lo que podría ser una política de ahorro energético o conservación.

toloco de Kioto.¹³ Por tanto, la conservación de combustibles fósiles parece poco viable a la luz de la realidad estadounidense.¹⁴ Si Estados Unidos no ratificó en su momento el Protocolo de Kioto, tendría que haber sólidos argumentos y voluntad política del Ejecutivo para suscribir un acuerdo alternativo.

En vista de que Canadá sí firmó dicho protocolo, podría ocurrir que este país pretenda pagar sus cuotas de emisiones ayudando a mejorar el medio ambiente de un país en vías de desarrollo como México.¹⁵ Sólo así tiene sentido la propuesta.

LA ASPAN: VERSIÓN TRILATERAL DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA ESTADUNIDENSE

Al igual que otros centros de pensamiento, la Comisión Nacional de Política Energética (National Commission on Energy Policy, 2004) considera que el gobierno de Estados Unidos debe aplicar presiones diplomáticas para alentar a las naciones con importantes reservas petroleras no desarrolladas, a fin de permitir las inversiones extranjeras para aumentar y diversificar la producción. Sugiere que la clave para reducir el impacto de las alzas de los precios del crudo está en aumentar la oferta mundial, por lo que hay que abrir los mercados y democratizar las economías.¹⁶ Asimismo, la idea de los integracionistas de América del Norte es crear una oferta confiable de recursos naturales esenciales para la prosperidad y la seguridad de la región, idea que está estrechamente vinculada con la estrategia nacional de apertura de mercados y nuevas tecnologías.

Al interior de Estados Unidos, la manera en que el Ejecutivo piensa elevar la oferta energética es a través de promover la eficiencia y diversificar la oferta mediante

¹³ El Protocolo de Kioto establece compromisos legales por parte de las naciones industrializadas para limitar sus emisiones de gases. A fin de alcanzar este acuerdo, se establecieron una serie de mecanismos flexibles como: la implementación conjunta; el comercio de emisiones y el mecanismo de desarrollo limpio, mediante los cuales se permite a las naciones industrializadas obtener créditos de emisión para financiar proyectos aprobados que sean amigables al ambiente en las naciones en vías de desarrollo.

¹⁴ Esto debido a que históricamente el gobierno de este país ha renunciado en los hechos a la aplicación de políticas de ahorro energético desde la administración del presidente Reagan y, si bien el concepto aparece como parte del discurso oficial, los especialistas norteamericanos lo consideran retórico, ya que de facto la alternativa que se ha tomado es la de la eficiencia energética en dispositivos de uso final. Por ejemplo, aunque en la National Energy Strategy (The White House, 2001) se menciona la conservación, no hay una propuesta cuantitativa. Al final se opta por continuar la creciente dependencia del petróleo extranjero, a partir de la estrategia de asegurar más fuentes extranjeras. El informe recomienda la forma de obtener acceso al petróleo extranjero a partir de quitar obstáculos legales, económicos, políticos y logísticos en toda área que prometa un potencial productivo.

¹⁵ De acuerdo con el actual embajador de Canadá en México, dicha cooperación se está llevando a cabo. "Estamos también cooperando con México en relación con proyectos que califiquen para créditos de carbono bajo el mecanismo de desarrollo limpio en el Protocolo de Kioto". Notas del discurso del Embajador de Canadá en México Gaetan Lavertu (2004).

¹⁶ No se puede ocultar el carácter ideológico de esta propuesta.

la gasificación del carbono, abrir el Refugio de Vida Silvestre del Ártico (ANWR), desarrollar fuentes alternativas de energía por medio de créditos fiscales, continuar el apoyo al desarrollo y consumo del etanol y biodiésel, así como la promoción de la energía nuclear y del hidrógeno con celdas de combustible.¹⁷ En un plano global, la estrategia de Estados Unidos continuará basándose en los combustibles fósiles y en importaciones crecientes tanto de petróleo como de gas natural. Crecerá la dependencia de los abastecedores externos tanto de la OPEP como de otros en una permanente búsqueda de nuevos campos promisorios (The White House, 2001).

Más allá de la retórica, la estrategia nacional de la administración republicana consiste en dar una respuesta que ha privilegiado el lado de la oferta, lo cual se ha evidenciado con un fuerte apoyo a las fuentes convencionales. La solución basada en la contención de la demanda y las fuentes alternativas sigue quedando en un segundo plano, como ha sido la postura tradicional.

Una clara muestra de lo anterior fue la resolución que el 21 de abril de 2005 dio la Cámara de Representantes sobre la Ley de Energéticos. Dicha ley apoya la exploración en regiones como Alaska y otorga incentivos a los trabajos de perforación en el Golfo de México (GM) del orden de los dos mil millones de dólares. También dio fin al debate sobre la protección legal a aditivos de gasolina vinculados con la contaminación del agua potable y mantos freáticos.¹⁸ En síntesis, la ley ofreció incentivos por ocho mil millones de dólares a los productores de las energías convencionales consideradas. Con lo anterior queda claro que se favoreció más la producción de combustibles convencionales en manos de los grupos económicos que han apoyado al presidente Bush y que cabildan en el Congreso, que lo que se apoyó a las energías alternativas¹⁹ y al objetivo del medio ambiente.²⁰ Lo anterior destaca una vez más

¹⁷ En la evaluación de las alternativas energéticas es importante el concepto de Energía Neta (o ER o EI, retorno energético en inversión en energía). Una de las razones del uso económico del petróleo es, precisamente, porque tiene un alto ER o EI, comparativamente hablando. Ciertas alternativas energéticas o “fuentes” energéticas tienen un ER o EI negativo, tal como el biodiésel producido industrialmente. Esto sucede cuando es necesario invertir más energía en el proceso que lo que se recupera.

¹⁸ El aspecto más debatido en la disposición H.R.6 (House of Representatives 6) fue un “puerto seguro” para proteger a los refinadores del metil terbutil éter (MTBE) de ser llevados a la corte por sus productos, una provisión por la cual había un fuerte apoyo en la Cámara de Representantes, pero que el Senado no incluyó en S.2095.

¹⁹ De acuerdo con algunas opiniones, pese a los precios altos del petróleo la ley rechazó hacer los compromisos que hubieran sido necesarios para el ahorro energético, las fuentes de energía limpias y las innovaciones tecnológicas que se requieren. La última versión da a la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) autoridad para rebasar las objeciones estatales y locales al establecimiento de terminales de plantas de regasificación. Los demócratas han señalado que incluso las reducciones fiscales han sido mayores para las corporaciones de combustibles fósiles que en el pasado. Incluso, el mismo presidente Bush admite que los subsidios son más generosos que lo que él hubiera querido.

²⁰ La crítica a la ley es que otorga un subsidio a grupos económicos que no lo requieren, ya que están cosechando pingües ganancias con el alza de precios de los hidrocarburos. La Cámara de Representantes aprobó una ley que hará ganar miles de millones de dólares a la industria petrolera, de gas y nuclear, per-

el compromiso de la administración con los grupos económicos vinculados con las energías fósiles, ya que éstos gozan de una gran liquidez debido al alza en los precios del petróleo en el mercado internacional, por lo cual no hubieran requerido ningún tipo de subsidio por parte de la administración republicana.

Si bien las energías renovables han quedado en un lugar secundario en el apoyo otorgado por el Congreso, debe destacarse el visible soporte de la administración de Bush al proyecto del hidrógeno.²¹

En conclusión, la estrategia de Bush pretende favorecer a las corporaciones de energéticos con importantes subsidios a su producción, al tiempo que desea aumentar la producción mundial en un intento por amortiguar la escalada de precios para el consumidor estadounidense. Mientras tanto, a nivel federal las energías alternativas siguen teniendo un lugar secundario.

La creación de un perímetro de seguridad para América del Norte

¿Qué significado se puede atribuir a la propuesta de la ASPAN en relación con la cuestión energética? En un nuevo paradigma definido por la seguridad y la prosperidad, la estrategia estaría encaminada a asegurar los recursos petroleros y gaseos tanto de América del Norte como los continentales (hemisféricos). El objetivo se sostiene en la doctrina de la defensa preventiva que busca mantener la hegemonía, a partir de la imposición de la fuerza, de su lucha contra el terrorismo que crea el paraguas para sellar las fronteras en la región, así como mediante el ejercicio del poder suave, con el que se quiere persuadir a la opinión pública mexicana de que sus intereses son los nuestros en materia de energía, descalificando de nacionalista y anacrónica cualquier posición distinta de la orientación del mercado. Con base en esto, se plantea desarrollar mecanismos de seguridad marítima, aérea y terrestre en la región. El gobierno estadounidense ha impulsado la idea de un “perímetro de seguridad” controlado por el Pentágono con extensión al Comando Norte. Es claro que el propósito de tal

mitirá la perforación en el ANWR y otorgará a la manufactura del MTBE protección en los litigios. Otro asunto controversial ha sido el establecimiento de estándares de portafolio (RPS), que obligarían a las empresas eléctricas a usar más fuentes de energía renovables para generar electricidad.

²¹ En enero de 2003, el presidente Bush anunció una nueva iniciativa de investigación y desarrollo para el hidrógeno como combustible de transporte. El objetivo de la misma es producir sistemas capaces de utilizar el hidrógeno para el año 2010. El CVIII Congreso designó cincuenta millones de dólares en el año fiscal 2004 para dicha iniciativa. No obstante, los críticos sugieren que el programa del hidrógeno se emprende con el propósito de contrarrestar las propuestas para elevar significativamente los estándares Corporate Average Fuel Economy Standards (CAFE), ya que esto libera a la industria automotriz de más iniciativas para conseguir innovaciones tecnológicas. Los críticos también argumentan que los vehículos basados en combustible de hidrógeno son poco factibles, por lo que la atención debería darse a otras áreas de investigación (Congressional Research Service, 2005: 9).

perímetro es el control de las fronteras, así como crear los mecanismos para garantizar el suministro confiable de energéticos.

En realidad, la estrategia energética basada en el incremento de la oferta regional (petróleo, gas y electricidad) para satisfacer las “necesidades de la región”, facilitar las inversiones en la infraestructura correspondiente y el suministro confiable, mejorando la cooperación en la materia, buscaría garantizar las condiciones para “abrir” el sector energético mexicano. Formalizar una alianza para la prosperidad tendría también el fin de asegurar la continuidad de las políticas, una vez que los actuales mandatarios concluyan su gestión.

LA ASPAN: PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN ASIMÉTRICA

Actualmente se argumenta a favor del mercado energético de América del Norte aduciendo que entre los países ocurren flujos de ida y vuelta, así como un cada vez mayor comercio de gas natural y electricidad, sobre todo en el caso de Estados Unidos y Canadá, aunque también México; es decir, un comercio que tiende a diversificarse en términos de la variedad de combustibles que participan. Ciertamente, los intercambios abarcan mucho más que el petróleo. En particular se destaca el hecho de que México importa cada vez más gas natural, el cual regresa, en parte, en forma de electricidad; además hay provincias canadienses que dependen de la electricidad suministrada por Estados Unidos. Sin embargo, frente a lo anterior habría que considerar que históricamente Canadá y México han sido exportadores netos de energía para el mercado estadounidense y que es este último el que sigue pautando la dinámica de la producción y la demanda regional. El hegemon dicta el ritmo de la integración, así como el modelo (organizativo y regulatorio) adoptado por los sistemas energéticos de los países miembros, si bien en una gradación distinta. Ciertamente es que el comercio trilateral se diversifica; sin embargo, las exportaciones de crudo son aún mayores que lo que México importa en gas natural y derivados.

Si bien Estados Unidos es un productor importante de energía, también es el mayor consumidor de los tres países (su consumo total ronda cerca de los 21 millones de barriles diarios; véase cuadro 3) y prácticamente el total de la demanda de América del Norte se explica por el consumo de Estados Unidos. Su consumo es el más importante a nivel mundial no sólo en términos absolutos (una cuarta parte de toda la energía producida en el planeta), sino que también lo es su consumo per cápita y la tasa de crecimiento del mismo (2 por ciento), que es mayor que la del resto del mundo 1.5 por ciento. Tal asimetría es generalmente soslayada por los promotores de la integración.

Hay características peculiares en este proceso de integración asimétrica que deben destacarse, una es la dimensión física. En este sentido, la infraestructura en la frontera norte de México (gasoductos, redes eléctricas) ha sido planeada para manejar flujos en ambas direcciones, sobre todo en el caso de los gasoductos. La construcción de infraestructura no sólo debería leerse como necesaria para el transporte de combustibles, sino también como indispensable para la seguridad energética de Estados Unidos, dado que el tendido de infraestructura le da un fuerte componente de irreversibilidad al proceso de integración.

Las obras que se realizan en la frontera norte de México para regasificar²² el gas procedente de otras latitudes a fin de ser exportado al mercado estadounidense indican que se le ha asignado a México un papel de maquilador o de plataforma de exportación que permitirá a las empresas energéticas transnacionales diferir el impacto ambiental a territorio mexicano. El patrón de irreversibilidad es claro con este tipo de infraestructura, así como los riesgos para la soberanía territorial de México por la ubicación de las plantas, las cuales hasta ahora pertenecen a las empresas Shell-Sempra; Chevron-Exxon (en etapa de solicitud de permisos) y otra de Shell en Altamira, Tamaulipas, misma que se halla en construcción.

La ubicación de estas plantas también permite desviar un potencial blanco de ataque hacia otras latitudes, ya que en Estados Unidos tanto las plantas nucleares, las de regasificación, como los buques metaneros que transportan el gas son considerados objetivos terroristas. Su impacto sobre el ambiente y sus riesgos explican el hecho de que en este país sólo existan cuatro unidades de este tipo.

Otra de las dimensiones de la integración es la político-institucional: la integración energética se ha institucionalizado desde 1994, especialmente con la conformación del grupo de trabajo ad hoc denominado GTEAN que desde 2001 diseña la integración continental.²³ La institucionalización de la relación pretendería el establecimiento de principios comunes, la armonización de las políticas energéticas, además de intentar hacer converger los marcos normativos de los sistemas energéticos. Lo anterior no parece fácil a la luz de sistemas políticos y jurídicos disímiles, sobre todo en el caso de México.

Armonizar los marcos normativos mexicano y estadounidense requeriría modificar la Constitución y las leyes secundarias de México, aspectos medulares del proyecto

²² Una manera de hacer compacto el gas es almacenándolo líquido (GNL). Este proceso se hace enfriándolo a una temperatura de -260° F, con lo cual su volumen se reduce en 1/600th respecto del que ocupaba en la forma gaseosa. El almacenamiento de GNL requiere de una planta base –plantas completas que incluyen purificación, licuefacción, almacenamiento y regasificación–, así como plantas terminales, en donde se recibe el GNL de tanqueros, se regasifica y se almacena hasta ser utilizado en situaciones de demanda pico.

²³ El GTEAN se está implementando a través de grupos de trabajo en áreas como ciencia y tecnología, gas natural, perfil energético, electricidad y eficiencia energética, así como con un foro ad hoc de protección a la infraestructura crítica.

de nación. Lo que no resulta claro es hasta dónde podría la armonización regulatoria ser una imposición de normas y conductas por parte de los entes regulatorios estadounidenses tanto para Canadá como para México. En este sentido, destaca el papel protagónico del ente regulatorio estadounidense en el mercado eléctrico de América del Norte, especialmente a la luz de nuevas e importantes iniciativas de políticas que vienen de éste y del Congreso de Estados Unidos, que se espera sean adoptadas “voluntariamente” por México. Entre éstas se encuentra el “diseño de mercado estándar” para la electricidad, que podría incluir no sólo toda jurisdicción en Estados Unidos, sino también la de Canadá (*CBC Newsworld*, 2005). De aquí la necesidad de acuerdos en los consejos de confiabilidad. El papel de México apunta a una modalidad de maquilador para la exportación de electricidad al mercado de Estados Unidos. Todo lo anterior pone en entredicho la independencia eléctrica, la soberanía energética de estos dos países y, en última instancia, su soberanía nacional.²⁴

CONCLUSIÓN

La iniciativa de la ASPAN es la propuesta de integración de un grupo empresarial de los tres países con apoyo de sus respectivos gobiernos, la cual es congruente con las características de la fase actual de la globalización y las peculiaridades de la integración regional que buscan superar el rezago competitivo respecto de países de la talla de China. Ésta también refleja la preeminencia que han tomado los aspectos relacionados con la seguridad en la agenda bilateral con Estados Unidos, misma que asimismo impacta a Canadá.

Como parte de las propuestas de política energética en Estados Unidos y de la iniciativa tripartita, los combustibles renovables, la eficiencia energética y, en general, la tecnología se han incorporado a la propuesta, en la que el hidrógeno ocupa un lugar principal. Sin embargo, en los resolutivos del Congreso estadounidense y sobre todo en lo que se refiere al soporte presupuestal son los combustibles convencionales los que han sido favorecidos. El único aspecto de las fuentes renovables al que se asigna importancia en términos de la política energética en Estados Unidos es lo que se refiere a elevar los estándares de portafolio para el uso de estas energías para producir electricidad.

²⁴ Otra dimensión que es parte de la integración es la que se refiere al actor empresarial. En este caso, sólo señalaremos que el actor privado ha influido en los patrones de integración, generando una demanda de gas natural que abastece las plantas de ciclo combinado. Hay otros actores con intereses comunes, como son los gobernadores regionales y provinciales, particularmente los fronterizos, quienes han venido trabajando desde hace años. Ciertas ONG también trabajan de manera conjunta abanderando razones ecológicas en sus posturas frente a los proyectos energéticos fronterizos.

Con la propuesta de la ASPAN, las nuevas tecnologías energéticas se han vuelto más bien un anzuelo velado, particularmente en el caso del hidrógeno.²⁵ El verdadero interés sigue estando en controlar los flujos físicos de hidrocarburos y acaparar las rentas económicas de los países productores. El paradigma basado en fósiles no ha cambiado aún. No obstante, es necesario trascenderlo ahora y en favor de los renovables y de las nuevas opciones tecnológicas antes que el destino nos alcance. Las mejores alternativas, según el proyecto nacional, deben discutirse al interior de los países. Por sus resultados el TLCAN ha significado un alto costo político-económico para el sector social, resultante de una mala negociación por parte de México.

Profundizar el modelo de integración existente significará para México: 1) continuar un patrón de integración asimétrica basado en un papel de productor de materias primas (petróleo) bajo una condición rentista; 2) una mayor dependencia de productos refinados, petroquímicos y, ahora, de gas natural; 3) cumplir la nueva asignación al convertirse en una plataforma de exportación de GNL y electricidad al mercado estadounidense con todas las implicaciones que esto tiene en términos de su seguridad y soberanía nacionales. La integración de México debe ser analizada en términos no sólo de pérdida y ganancia para la nación, si no también en el contexto de recursos fósiles que ya empiezan a evidenciar limitaciones geológicas, mismas que no se resuelven con más inversiones; así como del fortalecimiento de un modelo de integración que contrario a la teoría no debilita al Estado-nación de igual forma en el caso de los tres integrantes; para el Estado hegemón este proceso más bien lo fortalece. La integración apuntala el poder de Estados Unidos frente a otros bloques económicos y a fuertes competidores como China e India, y profundiza su dominio sobre los recursos energéticos de América del Norte.

BIBLIOGRAFÍA

APONTE, DAVID

2005 "Acuerdan escudo para infraestructura crítica", *El Universal*, 9 de junio.

CASTRO REA, JULIÁN

2002 "A North American Community? It Would Be a Good Idea", ponencia presentada en la North American Higher Education Conference, "North

²⁵ El hidrógeno, considerado por algunos como la panacea, es en realidad un conductor energético, mas no una fuente de energía. Éste debe ser producido usando otra fuente como el gas natural o una nuclear. Por el momento es mayor la energía utilizada en su producción que la que resulta del proceso, por lo que ER o EI es básicamente negativo.

American Higher Education Collaboration: The Next Decade”, Departamento de Ciencias Políticas, University of Alberta.

CBC NEWSWORLD

2005 *Energy Documentary Special on CBC Newsworld-ET*, disponible en <www.cbc.ca/empire/energy/html>, consultada el 25 de abril de 2005.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

2005 “Energy Policy: Legislative Proposals in the 109th Congress”, en *CRS Issue Brief for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 21 de enero.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

2005 “Creación de una comunidad de América del Norte. Declaración de los presidentes del grupo de trabajo independiente sobre el futuro de América del Norte”, Nueva York, Council on Foreign Relations, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Canadian Council of Chief Executives.

FOX QUESADA, VICENTE, PAUL MARTIN y GEORGE W. BUSH

2005 “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASpan)”, Waco, Texas, miércoles 23 de marzo de 2005, disponible en <<http://presidencia.gob.mx/actividades/girasinternacionales/visitadetrabajo/index.php?contenido=17342&pagina=i>> consultado el 25 de marzo del 2005.

HERNÁNDEZ ARANA, ALMA

2005 “Urgen trazar agenda bilateral”, *El Economista*, 15 de marzo de 2005, disponible en <[El Economista.com.mx](http://ElEconomista.com.mx)>, consultado el 15 de marzo de 2005.

KAUFMAN PURCELL, SUSAN

2004 “The Changing Bilateral Relationship: A U.S. View”, en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell, eds., *Mexico under Fox*, Boulder, Lynne Rienner, 143-164.

LAVERTU, GAËTAN

2004 “North American Energy Integration”, Ciudad de México: CERA’s Fourth Annual Mexico Energy Executive Retreat, Department of Foreign Affairs and International Trade, 21 de enero.

LYPSEY, R.

1975 "La teoría de las uniones aduaneras: un estudio general", en Jagdish Bhagwati, *Comercio internacional. Textos escogidos*, Madrid, Tecnos.

NATIONAL COMMISSION ON ENERGY POLICY

2004 *Ending the Energy Stalemate. A Bipartisan Strategy to Meet America's Energy Challenges*, 11 de diciembre.

UNIVERSAL, EL

2005 "Canadá, escéptico ante la integración norteamericana", 30 de mayo.

WHITE HOUSE, THE

2001 *Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Washington: Report on the National Energy Policy Development Group, mayo.

2005 "Security and Prosperity Partnership for North America. Prosperity Agenda", disponible en <www.whitehouse.gov/news/release/2005/03/print/20050323-html>, consultado el 23 de marzo del 2005.