

Reforma energética y la integración: el caso del TLCAN

ANGEL DE LA VEGA NAVARRO*

Los cambios colocarían a México en mejor posición para sacar ventajas de la nueva generación de acuerdos comerciales.

Con la Reforma Energética, México avanza hacia una conexión estrecha con el marco de libre comercio que se construye para el sector energético en América del Norte, el cual cuenta con precedentes en la fuerte interrelación existente entre Estados Unidos y Canadá, desde antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al entrar en vigor este Tratado, hace 20 años, el sector energético de México quedó como una excepción debido a restricciones constitucionales que, además de afirmar los derechos de propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo, otorgaban al Estado la exclusividad de su explotación a través del monopolio de Pemex.

En adelante, al quedar México plenamente abierto con la Reforma Energética, se encontraría en mejor posición para sacar ventajas de la nueva generación de acuerdos comerciales, como el *Trans-Pacific Partnership* y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* entre Estados Unidos y Europa que se encuentra en proceso. ¿Se abrirán realmente nuevas oportunidades para un país que no ha crecido en más de tres décadas en términos per cápita? Esto último ha sucedido cuando al mismo tiempo México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo, que ha firmado tratados de libre comercio con más de 40 países y en cuyo PIB las exportaciones se elevan a un 60%.

En lo que respecta a la Unión Europea (UE), es interesante preguntarse si es capaz de articular nuevos enfoques para sus políticas energéticas y ambientales que tomen en cuenta asimetrías y desigualdades en relación con países miembros menos avanzados, en especial de Europa Central y Oriental. Adicionalmente, es útil examinar las implicaciones del posible ingreso de candidatos como Turquía, un país en cuyas relaciones con Europa la energía es un tema estratégico y que presenta algunas similitudes con México al buscar integrarse a un espacio con mayores niveles de desarrollo. En cuanto al PIB ese país ya no está demasiado lejos de México en el *ranking* mundial (11° este último, 15°

Turquía, en términos de paridad de poder de compra, PPC). Desde hace un año pasa por una situación económica y política delicada, pero su dirigencia se ha fijado como objetivo situarlo entre las 10 economías más importantes en la siguiente década.

A lo que sucede en la Unión Europea le dedicaremos un artículo en la próxima edición de la revista (*La energía en los procesos de integración*, II). En éste, analizaremos las implicaciones para México en América del Norte del nuevo marco que resulta de la Reforma Energética.(1)

EL NUEVO MARCO JURÍDICO

Desde fines de los años 70 del siglo pasado México es un importante proveedor de petróleo de Estados Unidos y, más recientemente, sus importaciones de gas natural provenientes de este país ocupan un lugar cada vez más importante. Al entrar en vigor el TLCAN se mantuvieron las barreras para la entrada de capitales en la industria petrolera, en particular en las actividades de exploración y producción (E&P) aunque progresivamente nuevas

modalidades de contratación abrieron algunas puertas desde la década pasada (Contratos de servicios múltiples, contratos integrales, contratos incentivados).

Con las nuevas disposiciones aprobadas en diciembre pasado, la industria queda ahora abierta a la entrada de nuevos actores, en particular a aquellos que en Estados Unidos y Canadá han abierto nuevos espacios a la extracción de hidrocarburos, con base en adelantos tecnológicos y en la particular forma de organización de sus industrias, que podrán aprovechar nuevos esquema de contratación, como la producción compartida y las licencias, previstos en el nuevo marco jurídico mexicano. Entre esos dos países existe ya una relación energética muy cercana, de varios años y con mercados muy integrados como en el caso del gas natural. Las reformas consideran que el país debe integrarse a ese marco, orientado al mercado y abierto al juego de poderosos actores energéticos(1).



LA “REVOLUCIÓN ENERGÉTICA”

Mucho se ha escrito sobre los logros energéticos recientes en Estados Unidos y Canadá. Colocarían en los próximos años a esos dos países de manera conjunta en una situación de autosuficiencia energética, harían que Estados Unidos volviera al mercado mundial como exportador tanto de gas como de petróleo (de éste último hasta ahora impedido legalmente) y tienen ya impactos en la reducción de sus emisiones (por una mayor utilización de gas respecto al carbón en la generación eléctrica), en la competitividad y en el nivel del empleo. Con México incrementando sus reservas y capacidades de producción se completaría el cuadro de una nueva situación energética en América del Norte.

Hay elementos de wishful thinking en mucho de lo que se dice y escribe, haciendo a un lado factores de incertidumbre y dificultades que pueden echar por tierra la linealidad con la que se presentan las tendencias futuras. Algunas tienen que ver con costos crecientes, así como con impactos ambientales y las posibles regulaciones para hacerles frente. Hay, sin embargo, hechos indiscutibles. Estados Unidos ha revertido la declinación de largo plazo de su producción de petróleo al mismo tiempo que ha reducido su demanda de crudo y productos petrolíferos, convirtiéndose en un importante exportador de éstos últimos.

Algunos datos de la Energy Information Administration (EIA) ilustran la nueva situación: la producción de tight oil creció hasta 2.0 MMb/d y la producción total de petróleo llegó a 6.5 MMb/d en 2012. La evolución previsible de las importaciones es coherente con los datos anteriores: ese mismo año Estados Unidos importó 8.5 MMb/d de petróleo crudo, pero la EIA proyecta que esa cifra caerá al nivel de 6.8 MMb/d hacia 2021, una cifra que continuará declinando hacia 2035, según la IEA en su 2013 World Energy Outlook.

En lo que respecta al gas natural, el panorama ha cambiado drásticamente. En 2005 la EIA proyectaba, en su Annual Energy Outlook de ese año, que las importaciones de gas natural licuado (GNL) alcanzarían casi una cuarta parte del consumo total de Estados Unidos. Se preveía también que la situación de un mercado muy tenso continuaría varios años con precios elevados; pero en lugar de ello, gracias a adelantos tecnológicos (perforación horizontal, fracking), se ha incrementado notablemente la oferta interna, ubicando a ese país como primer productor mundial por encima de Rusia y Canadá, y provocando una caída de precios. En el caso de Canadá, la producción de gas natural no convencional (shale y tight) ha permitido enfrentar la declinación del gas natural convencional.

LA COMPLEMENTARIEDAD EN EL TLCAN

Para Estados Unidos, su seguridad energética y su estrategia global, incluso militar y geopolítica, la importancia de los logros energéticos recientes es entendible. ¿Les toca a México y Canadá contribuir a objetivos estratégicos que no son necesariamente los propios y cuya obtención puede incluso tener efectos no deseados? **(2)** ¿Puede ponerse en el mismo plano el papel de estos dos países? ¿Es para ellos un argumento entendible que con los logros energéticos y la baja de los precios de los energéticos se mejora la competitividad de América del Norte, en particular frente a Europa? Ciertamente es que, entre otros problemas que ahora enfrenta esta última, se encuentra el costo que ha representado la prioridad a las renovables fijando objetivos de corto/mediano plazo, cuando los costos de energías fósiles como el gas natural ha bajado en América del Norte. A este respecto, conviene tener presente que la mayor parte de los países europeos deben importar petróleo a los altos precios que han alcanzado en años recientes y también gas a precios mucho más elevados que en América del Norte**(3)**.

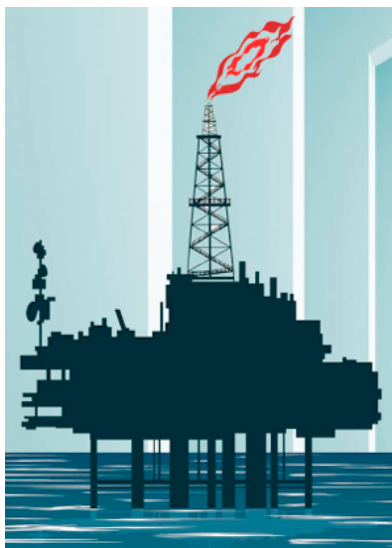
La estrategia exportadora de Canadá:

- Canadá se encuentra ahora en el tercer lugar en términos de reservas probadas, sólo detrás de Arabia Saudita y Venezuela**(4)**.
- Sobre esa base manifiesta una confianza acerca de su futuro abastecimiento energético con un margen confortable para las exportaciones: Canadá “tendrá más que suficiente energía para cubrir sus crecientes necesidades y cantidades significativas de energía disponibles para la exportación (.....) Canadá tiene vastos recursos energéticos (...) Considerando esta base de recursos (...), *EF 2013* proyecta que la producción energética de Canadá crecerá sustancialmente en el futuro”**(5)**.
- Las cifras que se presentan recuerdan a otros países exportadores y son significativas de la vía por la cual parece haber optado Canadá para su desarrollo futuro. En uno de los ejercicios del documento citado de la NEB (*the reference case*), las exportaciones totales de petróleo (ligero y pesado) crecen 132% entre 2012 y 2035 hasta llegar a 5.5 MMb/d. Si se toman por separado las exportaciones de crudo pesado crecerían 182%, sobre todo por el crecimiento de la producción de las arenas bituminosas de Alberta, “la más sucia” de las energías.

- Las exportaciones de crudo se dirigen en su totalidad a Estados Unidos, una situación que según una de las principales hipótesis de la NEB no solamente se mantendrá sino que ese país será capaz de absorber crecientes exportaciones de Canadá.
- El rápido crecimiento de la producción de Estados Unidos presenta riesgos para la estrategia exportadora de Canadá, ya que puede reducir la dependencia del primero respecto al crudo importado. Una hipótesis que no se expresa explícitamente es que serán otros países exportadores, México incluido, los que sufrirán las consecuencias. ¿Es esta percepción la que ha estado presente en la aprobación de las reformas? Si así fue debió haber sido presentada con claridad y discutida a fondo: hubo voces que propusieron que la producción petrolera se dirigiera a las necesidades internas.
- La confianza de Canadá como abastecedor privilegiado de Estados Unidos no es una hipótesis irrealista, tomando en cuenta el grado de interrelación energética que existe entre esos dos países. Esa situación, sin embargo, no elimina totalmente la incertidumbre, como en el caso de la infraestructura indispensable para las exportaciones petroleras.
- En cuanto a las exportaciones de gas (todas también hacia Estados Unidos), una producción declinante y el incremento de las importaciones canadienses (también desde Estados Unidos, ya que el *shale gas* de Marcellus ha entrado al mercado de Ontario) han provocado que las exportaciones netas hayan caído desde 2007. En Canadá, desde la perspectiva gubernamental, no se ve problema a esa situación: “el mercado de gas de América del Norte es altamente integrado, los recursos de gas tanto en Canadá como en Estados Unidos son abundantes y las fuerzas del mercado operan para equilibrar la oferta y la demanda. Como resultado se espera que habrá ofertas suficientes para satisfacer la demanda canadiense de gas natural” (EF 2013).

La estrategia petrolera de México es bastante similar a la de Canadá: incrementar producción y exportaciones de petróleo crudo, teniendo como principal comprador a Estados Unidos.

¿Competencia o complementariedad entre ambos países para convertirse en los importadores privilegiados de Estados Unidos según los ritmos de su producción interna y desplazando a otros proveedores como Arabia Saudita y Venezuela? En meses recientes han caído las exportaciones mexicanas a ese país, lo cual explica la búsqueda de mercados en Asia y Europa. En cuanto al gas natural, las importaciones de México crecerán en el corto y mediano plazo, como lo hacen prever no solamente el ritmo de su demanda, sino los gasoductos en construcción. Revertir la tendencia tomará varios años: el impacto de las reformas, en caso de darse según la apuesta gubernamental, no será inmediato.



HOMOGENEIZANDO LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Además de los recursos, posibles reservas, capitales y productos que en adelante podrán circular más libremente, un aspecto importante es la forma de organización de las industrias. Las tendencias que se dibujan en América del Norte son compatibles con las formas de organización que prevalecen en las industrias petroleras de Estados Unidos y Canadá. Es decir, salvo algunos aspectos de los derechos de propiedad en los cuales difieren, se trata de industrias abiertas al movimiento de capitales y orientadas al mercado. Los Estados ponen objetivos y reglas, además de financiar la investigación científica y tecnológica, y las compañías siguen el movimiento con sus inversiones, objetivos particulares y asumiendo los riesgos inherentes al negocio energético. No se planteó con claridad, pero puede decirse que las reformas constitucionales se han propuesto acercar a México a las formas de organización de sus socios, abandonando así definitivamente(6) las que se habían instaurado en la construcción del “modo mexicano de organización petrolera” (MMOP)(7), de hecho ya bastante maltrecho.

Las barreras constitucionales habían hecho posible que se mantuviera la exclusividad del Estado en la industria petrolera, de manera particular en las actividades de E&P, en el contexto de un tratado de libre cambio en el cual se hacía presente “la excepción mexicana”, tanto por razones históricas como por argumentos relacionados con la “defensa de la renta petrolera”. En adelante, vía diferentes modalidades de contratación, queda el campo abierto para la entrada de nuevos actores en el conjunto de la cadena petrolera y gasera. Las compañías privadas, particularmente las extranjeras, tienen importantes acervos de conocimientos, recursos humanos y prácticas industriales. Es preciso preguntarse si en México existen capacidades equivalentes para enfrentar comportamientos que no siempre se distinguen por las “mejores prácticas” en el campo de la explotación de los recursos, los impactos ambientales y el respeto a las reglas definidas por las instancias de regulación.

En México no se han construido instituciones de regulación con la fortaleza y los recursos suficientes como en países que han evolucionado hacia marcos más abiertos. Se viene ahora el período de elaboración de las leyes secundarias que concretarán las reformas constitucionales, de formulación de nuevos marcos regulatorios y de diseño de una arquitectura institucional que renueve las instituciones regulatorias existentes y cree las que

sean necesarias. ¿También en el plano institucional, legal y regulatorio se acercará México al que prevalece en los dos socios de América del Norte? Para Estados Unidos el TLCAN no ha tenido solamente objetivos comerciales; es un instrumento para extender sus reglas y regulaciones. En cualquier caso tomará tiempo, no solamente ver llegar la primera gota de petróleo o la primera molécula de gas natural, relacionadas con las reformas: también la construcción del marco que abra el camino a un nuevo régimen petrolero.

¿En otros procesos de integración se proponen otras visiones para la integración de países menos avanzados, en relación concretamente con el tema energético? En un próximo artículo analizaremos el caso de la Unión Europea, tratando de averiguar sus propuestas, el grado de coordinación de sus políticas y su capacidad de compartir visiones similares en los niveles locales, nacionales y supranacionales. Cuidadosa atención merece la situación e intereses especiales de los países miembros menos avanzados y de vecinos no miembros. La aspiración de la Unión Europea a desempeñar un papel en los asuntos internacionales debe ser juzgada, sobre todo, por sus propuestas y logros en su propia periferia.

** Profesor e investigador del Postgrado de Economía (Facultad de Economía) y del Postgrado de Energía (Facultad de Ingeniería) de la Universidad Nacional Autónoma de México*
(UNAM). adelaveg@unam.mx.

(1) Es posible ver las cosas desde otro ángulo. Las reformas dan también a PEMEX la posibilidad de incursionar en campos que le han estado vedados hasta ahora, mediante asociaciones estratégicas que sigan las reglas de la contratación petrolera internacional. Esto no solamente en su propio territorio sino también en el lado estadounidense del Golfo de México o en las aguas profundas de la Zona Económica Exclusiva de Cuba. CUPET, la empresa petrolera cubana, en el contexto de la apertura petrolera iniciada en los años 90, se ha asociado con numerosas compañías extranjeras privadas y públicas, algo que no podía hacer PEMEX en el marco prevaleciente antes de las reformas.

(2) El *Global Energy Architecture Performance Index Report 2014* (World Economic Forum, diciembre 2013), examina cómo la energía contribuye al bienestar económico, social y ambiental. Canadá se encuentra en el lugar 14, debajo de países como Colombia, Costa Rica, Rumania y Latvia.

(3) La Comisión Europea, en relación con esa situación, ha propuesto cambios en sus objetivos respecto a la reducción de emisiones, el lugar de las energías renovables y la eficiencia energética. Cf. *European Commission*, «A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030», 22 enero 2014.

(4) *Oil & Gas Journal*, diciembre 6, 2012.

(5) National Energy Board (NEB), *Energy Future 2013: Energy Supply and Demand Projections to 2035* (EF 2013).

(6) Está pendiente la posibilidad de que las reformas sean sometidas a una consulta popular, tal como se establece en la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

(7) Cf. Angel de la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, Programa Universitario de Energía, UNAM, 1999, 377 p. + anexo estadístico.