

1. SECTOR ENERGÉTICO

LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS.

SOBERANÍA, SEGURIDAD Y PRAGMATISMO

*Víctor Rodríguez-Padilla**

Con Vicente Fox en Los Pinos y George W. Bush en la Casa Blanca, el proceso de integración energética entre México y Estados Unidos adquirió una nueva perspectiva. Por primera vez, un presidente mexicano está abiertamente a favor de incluir la energía en la agenda bilateral. Asimismo, por primera vez en mucho tiempo, un mandatario estadounidense está dispuesto a considerar la migración dentro de esta última (aunque no necesariamente a hacer concesiones sustanciales). El interés es claro, energía a cambio de arreglos en materia de migración, narcotráfico, comercio y asuntos fronterizos. Entre ambos gobiernos no sólo hay coincidencias estratégicas, sino también voluntad para establecer un ambiente propicio y dejar atrás suspicacias y temores.¹ Ahora, ambos mandatarios pugnan por una prosperidad compartida y se han puesto de acuerdo para desarrollar, junto con Canadá, un enfoque norteamericano respecto de los recursos energéticos.

Ante ese nuevo contexto, cabe preguntarse ¿el cambio de actores en la alta toma de decisiones garantiza la aceleración del proceso de integración?, ¿hasta dónde puede llegar?, ¿qué obstáculos se deben vencer?, ¿qué precauciones se deben tomar? Para responder a tales preguntas conviene, en primer lugar, presentar los cambios de la política energética estadounidense y sus objetivos en torno al sector energético mexicano; en segundo lugar, establecer en qué consiste la integración y los factores que favorecen o frenan el despliegue de sus potencialidades. Posteriormente, es menester hacer un recuento del avance del proceso de integración energética entre ambos países y, finalmente, discutir las precauciones que México debe tomar al incluir esa estrategia como parte de su política energética.

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

¹ Recordemos que, a finales de 1996, el secretario de Energía y posterior embajador de México en Washington, Jesús Reyes Heróles, llamó a la formación de un frente patriótico para la defensa del petróleo ante la ambición de Estados Unidos.

La nueva política energética de la Casa Blanca: presión para México

George W. Bush ha expresado una gran preocupación por los problemas de abastecimiento energético de su país, a los que no ha dudado en calificar como “la escasez de energía más grave desde el embargo petrolero y las filas de espera en las gasolineras”. La crisis se manifiesta como disminución de la producción de petróleo crudo y gas natural; aumento de las importaciones; parque de refinación y generación de electricidad envejecido y en lenta progresión; grave insuficiencia de electricidad en California; riesgo de extensión de los apagones y precios altos a otros estados; tensiones en los mercados regionales de combustibles y gas natural; perspectivas de mayor dependencia del petróleo de la OPEP y, peor aún, del Medio Oriente, explosiva región que concentra la mayor parte de las reservas mundiales de hidrocarburos y sobre la cual Estados Unidos no tiene el control absoluto.²

Para el huésped de la Casa Blanca, la solución de esos problemas pasa por una decidida acción del Estado.³ Considera que frenar el aumento de la dependencia externa es un asunto de seguridad nacional. En consecuencia, dando a la energía el trato de “prioridad de prioridades”, constituyó el equipo de gobierno más favorable al sector energético en muchas décadas.⁴ En menos de tres meses, una comisión

² La importancia de la crisis es objeto de debate. Para la administración de Clinton simplemente no existía. Por un lado, los aprietos de la industria eléctrica de California se consideraban como un fenómeno aislado; por el otro, la dependencia del petróleo crudo importado no se advertía como algo preocupante. De hecho, este último tema estuvo en el segundo plano del discurso político estadounidense en las últimas dos décadas. Entonces, ¿hay o no crisis? Para dar una respuesta concreta, recordemos que la importancia concedida a cada objetivo de la política energética no es producto necesariamente del consenso, sino del equilibrio de fuerzas que se establece entre los diferentes participantes. En el caso de Estados Unidos, la política de mercado y la visión de los grandes grupos de presión, especialmente las *majors* —las compañías petroleras más grandes de Estados Unidos y del mundo—, permea la dinámica del sector y el diseño de las políticas públicas en el mismo. En muchas ocasiones esto determina el alcance a corto plazo y la respuesta favorable de quienes deciden lo que podría ser el verdadero interés nacional. En virtud de esta gama de intereses, de actores, nuevas políticas y derroteros, se requiere no sólo un sentido de “crisis”, sino también el aglutinamiento de grupos políticos más importantes en torno al “interés nacional”. Véase Víctor Rodríguez-Padilla y Rosío Vargas Suárez, “Políticas energéticas en América del Norte: desafíos y convergencias”, en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory S. Mahler, coords., *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa. Desafíos y convergencias* (México: CISAN, UNAM, 1999). Atendiendo lo anterior, parece ser que las grandes transnacionales de la energía quieren imponer, a través de la administración de George W. Bush, la opinión de que su país enfrenta una terrible crisis energética, para obtener cambios internos en materia legal, regulatoria y fiscal que permitan ampliar sus negocios e incrementar su margen de ganancia. Tendrán éxito en la medida que logren convencer a los diferentes grupos políticos, especialmente en el Congreso, de la importancia de la “crisis” y de la pertinencia de las medidas propuestas. Ya convenció a la Cámara Baja para que aprobara la apertura de la Reserva de la Vida Salvaje del Ártico (ANWR, por sus siglas en inglés).

³ Desde hace muchas décadas, la política energética estadounidense se mueve entre el “intervencionismo” y el *laissez-faire*. Véase D. Finon y F. Perrin, “Les États-Unis face à leur dépendance pétrolière croissante”, *Énergie Internationale 1990-1991* (París: Economica, 1990). Con George W. Bush el intervencionismo parece retomar la delantera después de más de dos décadas de dominio del *laissez-faire*.

⁴ Por ejemplo, el secretario de Energía, Spencer Abraham, y el secretario del Interior, Gale Norton, son aguerridos partidarios de que se abra la ANWR y las tierras federales protegidas (*onshore* y *offshore*)

especial, dirigida por el vicepresidente Dick Cheney, elaboró el Plan Energético Nacional, dado a conocer por el presidente Bush en mayo de 2001.⁵ Su propuesta central consistía en incrementar la producción interna de combustibles fósiles y energía nuclear, para lo cual planteaba eliminar los obstáculos y aligerar las restricciones que frenaran su desarrollo. Las regulaciones de tipo ambiental eran las primeras en la mira, pues el ambiente tiene una prioridad secundaria para el equipo gobernante.⁶ Las acciones sobre la demanda —uso racional de la energía— también ocupan un lugar secundario. Con las medidas propuestas, buscaba aminorar la dependencia externa a un nivel de 50 por ciento.⁷ Sin embargo, como las posibilidades de expandir la producción interna eran limitadas —visto el estado de agotamiento de los recursos— proponía una serie de medidas para que la importación de energía no se convirtiera en un problema estratégico, es decir, para que la dependencia externa no degenerara en vulnerabilidad. El origen de la energía es el punto esencial, pues de ello depende el grado de riesgo político que la acompaña. El abastecimiento debe provenir, ante todo, de amigos y socios, incapaces de interrumpir el suministro por razones políticas. Y, si no alcanza, pues ni modo, de países “hostiles” (Irán, Irak, Libia...), pero siempre tratando de que este último flujo sea marginal.

La primera recomendación consistía en que la seguridad energética se volviera una prioridad de la política comercial y exterior. Las otras 31 propuestas se orientaban en tres direcciones:

1. Alentar la producción de energía en donde sea posible, especialmente la extracción de petróleo fuera de los países de la OPEP, cuyo poder de mercado se fortalecería año con año al agotarse los recursos mundiales de hidrocarburos. Lo más importante era contrarrestar la importancia de los países de la organización situados en Medio Oriente.
2. Facilitar a las empresas internacionales, especialmente de origen estadounidense, el acceso a dichas fuentes.
3. Frenar y reducir el consumo de otros países, sobre todo los de aquellos donde se esperaba un crecimiento muy importante de la demanda (por ejemplo, en India y China).

a las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Ambos se han opuesto a la introducción de normas más estrictas para reducir el consumo de los automóviles; asimismo, han votado a favor de restringir los programas que alientan las energías renovables.

⁵ Dicho plan se puede consultar en el sitio electrónico del Departamento de Energía de Estados Unidos, <www.doe.eia.gov>, o en el de la Mesa Ciudadana de Observación de la Energía, <www.energia.org.mx>.

⁶ Así, la protección ambiental, elevada al rango de objetivo de la política energética a finales de los ochenta, vuelve a considerarse una restricción.

⁷ El presidente de la primera potencia mundial consideraba intolerable que la participación del crudo importado en la satisfacción de las necesidades de la economía estadounidense hubiese pasado en 1973 de 36 a 54 por ciento en la actualidad y con expectativas de llegar a 64 puntos porcentuales en el 2010 si no se toman medidas para detener ese problema.

En términos coloquiales, se planteaba lo siguiente: “que se produzca energía en abundancia fuera de la OPEP y con mayor razón fuera del Medio Oriente, que mis compañías la controlen, y que otros países consuman menos para que a mí no me falte”.

Canadá y México constituyen el primer círculo de la política energética de la administración de Bush. No sólo por ser los socios del TLCAN, sino también por hallarse entre los principales proveedores de hidrocarburos en la actualidad.⁸ Con ellos se buscaría desarrollar una política energética norteamericana, para lo cual Bush consideraba fundamental el aumento de la producción de petróleo, gas y electricidad, así como los envíos al vecino común. Con este enfoque, Canadá no debía de oponerse, por razones ambientales o de otro tipo, a la construcción de un gasoducto que conecte Alaska con los 48 estados.⁹

Dentro del universo de suministradores, México ha sido una pieza fundamental. Estados Unidos ha encontrado en su vecino a un suministrador confiable desde finales de los años setenta, así como a un socio comercial que ha abierto gradual y sostenidamente sus mercados energéticos internos. No obstante, para el presidente estadounidense esto no basta y México tiene que ir más allá.

Los objetivos de la administración de Bush respecto del sector energético mexicano giran en torno a tres ejes centrales:

- *Apertura al comercio y la inversión.* Se trata de que México liberalice las actividades de las cadenas energéticas de la manera más amplia y en el plazo más corto posible.
- *Garantía de abasto.* Se trataría de que México aceptara dar a los consumidores estadounidenses tratamiento nacional en tiempos de escasez energética, aceptación que ya obtuvo de Canadá hace diez años.
- *Alineación.* Se buscaría que México siguiera fuera de la OPEP y no cooperara con la organización en el establecimiento de cuotas de exportación o bandas de precios, o si lo hacía, que fuera una cooperación de muy bajo perfil.

La industria energética estadounidense se quejó amargamente de lo poco que se había logrado con el TLCAN. No tuvieron otra opción más que conformarse y ver ese tratado como un “primer paso” que permitiría mayores concesiones en el futuro; y no se equivocaron. Con Ernesto Zedillo se otorgaron en prenda las facturas de Pemex por concepto de exportaciones y se entregó a la Casa Blanca la

⁸ En el primer trimestre de 2001, México fue el segundo suministrador más importante de crudo, detrás de Arabia Saudita. En cambio, Canadá se mantiene desde hace años como el principal proveedor de gas natural.

⁹ El resto del continente americano ocupa el segundo círculo de la estrategia de seguridad energética, debido a la cercanía e influencia que aquí tienen. Desde el primer choque petrolero (1973), Estados Unidos ha buscado que la región aumente las exportaciones y desarrolle una política energética hemisférica. Paralelamente, ha promovido reuniones y la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales en los que se plasman garantías de suministro: cumbres de las Américas de 1994 y 1998; reuniones de ministros de Energía de 1996 y 1999; Cumbre del Desarrollo Sustentable de 1996 y la Iniciativa Energética Hemisférica 2000.

información contable y financiera de la empresa; asimismo, se abrieron las actividades corriente abajo de gas natural, se desreguló completamente la petroquímica, se pusieron en venta los complejos petroquímicos de Pemex y se envió al Congreso una iniciativa para liberalizar el servicio público de electricidad. Aun así, se mantuvieron los cerrojos y candados sobre la industria petrolera. Debido a que el PRI ya no es gobierno y que la administración de Vicente Fox impulsa una colaboración más estrecha con Estados Unidos, que el equipo en el poder promueve la inversión extranjera en todos los ámbitos, incluyendo el estratégico; que Fox se ha mostrado solidariamente preocupado por la crisis energética allende el río Bravo y que ha dado claras señales de querer conciliar las demandas de su homólogo estadounidense, confían en que se avanzará más rápido, pues están conscientes de que el presidente no tiene la mayoría en el Congreso. Por lo pronto, el mandatario mexicano instruyó a la CFE para que venda excedentes de electricidad a California, amén de que ha prometido en foros internacionales abrir los sectores de la electricidad, el gas natural no asociado y la petroquímica “sin privatizar”.

Factores favorables y desfavorables para la integración

Entre las estrategias más efectivas para garantizar mercados a las exportaciones de energía, así como mejorar la seguridad y disminuir los costos de suministro de energía importada, destaca la integración con los países vecinos. El apoyo mutuo puede elevar la capacidad de respuesta de los gobiernos para cumplir de manera más fácil y expedita con los objetivos de la política energética que se han propuesto. La integración energética se daría en cuatro dimensiones: física, económica, política y empresarial.

En términos generales, el ritmo y alcance de la integración depende fundamentalmente de tres factores:

- La dotación en recursos energéticos a bajo costo.
- Las formas de organización y regulación de las industrias de la energía.
- Los factores institucionales.

Si hay disponibilidad de recursos naturales, las formas de organización y regulación son compatibles y hay voluntad política, la integración avanzaría a grandes pasos, de lo contrario la marcha sería más lenta.

Entre las acciones destinadas a elevar el grado de integración destacan las siguientes: en la dimensión física, la construcción de oleoductos, poliductos, gasoductos, aprovechamientos hidroeléctricos compartidos e interconexiones eléctricas; en la dimensión económica, la disminución de barreras generales y específicas al comercio fronterizo, la liberalización de los intercambios, el establecimiento de estándares comunes, la armonización de las medidas fiscales y los marcos regulatorios; en la dimensión política, el intercambio de información, la realización de programas conjuntos, la instauración de mecanismos de apoyo mutuo y cooperación, la

institucionalización de grupos de trabajo, la creación de mecanismos de consulta y contingencia; finalmente, en la dimensión empresarial, las alianzas estratégicas entre empresas públicas, privadas y mixtas, así como los mecanismos para buscar ingresar a mercados transregionales.

En la última década, México ha desarrollado procesos de integración energética bilateral y multilateral con sus vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá) y del sur (Centroamérica, Sudamérica y el Caribe), en materia de petróleo, gas natural y electricidad. Sendos procesos, sin embargo, han tenido alcances distintos. Mientras que el primero se ha ampliado y profundizado, el segundo han avanzado lentamente. Ese resultado se explica por un mayor interés y voluntad del gobierno mexicano para avanzar con rapidez hacia la conformación de un mercado norteamericano de energía, tarea que ha concentrado la atención y los recursos disponibles de las instituciones dedicadas a promover la integración.¹⁰

Se debe notar, sin embargo, que las condiciones para los intercambios energéticos han estado cambiando en la última década a raíz de los procesos de reforma económica. La desregulación del gas natural en Estados Unidos y Canadá a mediados de los años ochenta, la creación de mercados eléctricos en algunos estados y provincias de esos países, así como la desregulación parcial del gas y la electricidad en México, a lo largo de la década pasada, crearon un nuevo contexto.

Como las reformas en México han tenido menor amplitud y profundidad que las aplicadas en otros países, es pertinente preguntarse si las modalidades de coordinación de las cadenas productivas que han resultado constituyen barreras significativas para la concreción de los potenciales beneficios de la integración de los mercados energéticos.¹¹ El cuestionamiento es pertinente porque en Estados Unidos y Canadá la modalidad de coordinación dominante es el “mercado abierto”, en tanto que en México privan formas de tipo centralizado (véase el cuadro 1).

Estas diferencias determinan en buena medida el alcance de la integración en sus cuatro dimensiones:

- *Dimensión física.* Las modalidades de coordinación vigentes en México pueden facilitar la integración física cuando se trata de poner en marcha proyectos de interconexión multilateral que difícilmente impulsaría el sector privado por el altísimo grado de complejidad política y económica. Sería el caso, por ejemplo, del proyecto de gasoducto Venezuela-Texas a través del istmo centroamericano. Este tipo de iniciativas presupone la existencia de acuerdos multilaterales que se logran con mayor facilidad en el marco de instituciones de carácter multilateral, en el que los participantes son los gobiernos de los países.

¹⁰ El Plan Puebla Panamá y la reactivación del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) darían un nuevo aliento a la integración con Centro y Sudamérica, lo cual posiblemente redundaría en un mejor equilibrio entre los vectores geográficos de la integración.

¹¹ Las modalidades de coordinación se refieren a las formas de propiedad, los modos de organización y los enfoques regulatorios.

CUADRO I
 MODALIDADES DE COORDINACIÓN EN EL SECTOR
 ENERGÉTICO MEXICANO
 (SEPTIEMBRE DE 2001)

Industria petrolera. Se utiliza el “control central”, modalidad que se caracteriza por la exclusividad del Estado en las decisiones, las cuales se formulan sobre la base de una planificación centralizada de carácter normativo y una priorización política sobre su ejecución puesta en marcha por Pemex. Esta empresa goza del monopolio en los intercambios con el exterior.

Industria eléctrica. Prevalece la modalidad de “comprador único”, en la cual las empresas privadas constituidas como productores independientes construyen centrales de generación para vender la electricidad exclusivamente a la CFE, de acuerdo con una planificación centralizada. El sector privado puede importar energía eléctrica para usos propios o exportar el fluido si fue generado a partir de permisos de cogeneración, autoabastecimiento o pequeña producción.

Industria de gas natural. Se utiliza una modalidad híbrida, que combina la exclusividad del Estado en las actividades corriente arriba, el monopolio público regulado en las ventas de primera mano de gas nacional y el mercado abierto en las actividades corriente abajo. La importación y exportación de gas natural es libre. El comercio internacional de gas licuado de petróleo es libre para los mexicanos, pero no para los extranjeros.

Industria del carbón. Priva la modalidad de mercado abierto.

- *Dimensión económica.* Desde el punto de vista económico, la integración plena de sistemas energéticos resulta incompatible con la modalidad de control central, ya que exigiría el abandono del control nacional en favor de una entidad multilateral o supranacional. En consecuencia, la integración económica que logre México con los países vecinos en materia de petróleo, gas natural y electricidad es necesariamente limitada en tanto no abandone dicha modalidad.
- *Dimensión política.* Ésta puede ampliarse y profundizarse sin que necesariamente medie un cambio en las modalidades de coordinación vigentes. De hecho, se ha desarrollado ampliamente en las últimas tres décadas a través de Pemex y la CFE. Un ejemplo es la concentración de exportaciones de petróleo crudo en el mercado estadounidense, pues si bien existen razones económicas para ello, también hay una motivación política. Ganarse el beneplácito de Estados Unidos ha sido crucial para la obtención de créditos y la negociación de otros aspectos de la agenda bilateral.
- *Dimensión empresarial.* Esta dimensión ha sido poco desarrollada, no tanto debido a la modalidad de control central, como a la escasez crónica de recur-

sos de inversión que han afectado a las empresas públicas. La experiencia se limita a la asociación de Pemex con Shell en la refinería de Deer Park, Texas. Es claro que si se adoptara la modalidad de mercado abierto podría observarse una considerable expansión de las oportunidades de negocios para los actores privados y, por lo tanto, una más amplia gama de iniciativas de integración. Nótese que también podrían lograrse importantes avances si Pemex y la CFE tuvieran autonomía financiera y estratégica, aunque tarde o temprano se plantearía la cuestión de la “reciprocidad” de apertura de mercados.

En consecuencia, un importante reto para México en su relación energética con el exterior es lograr una mayor integración hacia el norte, sabiendo que importantes porciones del sector energético mexicano siguen bajo un esquema de monopolio estatal, pero que en los países vecinos prevalece la modalidad de mercado abierto y privado.

Un proceso de integración con diferentes grados de avance

Desde hace más de una década, el gobierno de México tomó la decisión estratégica no sólo de acelerar el comercio de petróleo, gas natural y electricidad con Estados Unidos —ya de varias décadas atrás— sino también integrar paulatinamente los sistemas energéticos de ambos países. Con la firma del TLCAN, el proceso se extendió a Canadá, aunque, por razones geográficas y geológicas, la integración entre México y ese país ha sido incipiente, de hecho, ambos han competido como vendedores de crudo y, hace algunos años, de gas natural en el mercado estadounidense.

Los tres países han decidido desarrollar un enfoque norteamericano, promoviendo la comunicación y la coordinación de esfuerzos que contribuyan a hacer más eficientes los mercados energéticos, a fin de que los gobiernos satisfagan las necesidades de sus pueblos en este rubro.¹²

La integración presenta diferentes grados de avance tanto en sus dimensiones fundamentales, como en las diversas cadenas energéticas. Se ha progresado más en la dimensión física y económica, y menos en la política y empresarial; asimismo, más en el rubro del carbón y del gas natural; menos en el del petróleo y electricidad.

- *Petróleo.* Estados Unidos ha sido el principal receptor de las exportaciones de petróleo producido en México. El crudo mexicano ha servido tanto para satisfacer las necesidades cotidianas de la economía estadounidense, como para ampliar la reserva estratégica. Y aunque el petróleo mexicano quedó formalmente excluido del TLCAN, al término de las negociaciones los envíos a Estados Unidos se incrementaron sensiblemente. En años recientes, se concluyeron contratos de suministro de largo plazo con firmas estadounidenses para solventar la mayor disponibilidad de crudo pesado, proveniente del proyecto

¹² “Declaraciones de Líderes de América del Norte”, Quebec, 22 de abril de 2001.

Cantarell. En suma, México ha sido un abastecedor confiable, sin necesidad de mediar acuerdos formales o modificar estructuras industriales. En cuanto al comercio de derivados entre ambos países, tomó fuerza desde que México abandonó el criterio de autosuficiencia energética en 1989. Las importaciones de refinados, especialmente gasolina, se han constituido como un componente esencial del suministro al mercado interno, aunque se espera que dicho comercio decline conforme se concluyan los programas de modernización y ampliación del parque de refinerías. La integración empresarial se limita a la experiencia Pemex-Shell en la refinería de Deer Park.

- *Gas natural.* México es un importador neto de gas natural proveniente de Estados Unidos.¹³ Esa situación podría revertirse en el corto plazo si se eliminan los obstáculos que impiden ampliar y desarrollar sus reservas para autoabastecerse y, quizá, convertirse en proveedor del país vecino. Las autoridades de ambos países firmaron una carta de intención como marco para la cooperación en temas de interés común: eficiencia energética, fuentes alternas y suministro de energía (gas natural).¹⁴ Para ello existen interconexiones a lo largo de la frontera.¹⁵ El sector privado y Pemex las siguen incrementando como una oportunidad de negocio, pues las actividades corriente abajo están completamente desreguladas y abiertas a la inversión nacional y extranjera. Los aranceles han sido eliminados y el marco regulatorio ya casi está armonizado con el del país vecino. La integración empresarial ha avanzado con la conformación de consorcios privados en los que participan empresas de los tres países. Sin embargo, se debe mencionar que firmas canadienses y estadounidenses se han retirado del mercado mexicano en un movimiento estratégico de concentración de actividades en sus bases nacionales. La pasada administración planteó la creación de un solo mercado de gas natural en América del Norte como uno de los grandes objetivos de la política energética de México, objetivo que consideró compatible con la preservación del monopolio de Pemex en la exploración, producción y venta de gas nacional, así como de su posición dominante en el transporte y comercio interno y externo.
- *Electricidad.* México y Estados Unidos se encuentran interconectados en nueve puntos a lo largo de la frontera: dos se localizan en Baja California, donde opera un sistema aislado. El resto corresponde a siete líneas con las cuales el Sistema Interconectado Nacional (SIN) se enlaza con los sistemas de Nuevo México y Texas. Por razones de estabilidad, estas últimas sólo permiten el comercio de electricidad en bloque.¹⁶ Hasta hace poco tiempo, las interconexio-

¹³ México también ha comprado gas natural a Canadá, aunque en cantidades poco significativas.

¹⁴ Comunicado de la Secretaría de Energía, "Cooperación en materia energética en América del Norte", 24 de abril de 2001.

¹⁵ El flujo es bidireccional en la parte media y central de la frontera, pero unidireccional en la porción occidental, ya que los estados de Sonora y Baja California, están aislados de la red troncal y son abastecidos desde Arizona y California.

¹⁶ Es decir, cuando las partes físicas de un sistema están eléctricamente aisladas de su propio sistema y conectadas a otro, pues las distancias entre los centros de generación y consumo en México son

nes estaban siendo desarrolladas por la CFE y las empresas regionales del país vecino, con la finalidad de respaldar a los sistemas o para la venta de excedentes temporales.¹⁷ Sin embargo, a raíz de la crisis en California, los gobiernos de Estados Unidos y México han alentado la multiplicación de interconexiones que faciliten el aprovisionamiento del mercado estadounidense a partir de centrales instaladas al sur de la frontera, ya sea por la CFE o el sector privado. La regulación mexicana permite la exportación de electricidad generada por los particulares con ese fin. Las otras tres dimensiones de la integración (económica, política y empresarial) están poco desarrolladas. El entonces secretario de Energía, Luis Téllez, planteó en 1999 establecer un mercado eléctrico en América del Norte, pero no tuvo eco.¹⁸

En suma, después de diez años de proceso, la integración de México con sus vecinos del norte dista mucho de lo que éstos han logrado por su cuenta. Ese proceso bilateral cobró mucha fuerza porque el gobierno de Canadá realizó una profunda transformación en el sector energético de ese país, con enfoque de mercado y, simultáneamente, intensificó su relación comercial con Estados Unidos culminando con la firma del Acuerdo de Libre Comercio (1987). Así, el avance del proceso de integración entre esos dos países tiene una marcada correspondencia con el alcance y la profundidad de las reformas aplicadas en el sector energético en lo particular y en la economía en general.

Evidentemente que los procesos de integración en América del Norte serían más dinámicos si México adoptara las mismas formas de propiedad, organización y regulación que las de Estados Unidos y Canadá, de ahí la insistencia de los interesados para que México modifique las formas de propiedad, organización y regulación, pues sólo de esa manera se consolidará un gran mercado de energía en América del Norte. Por ahora, el interés se concentra en la apertura de la industria de gas natural, dado que la modalidad de mercado abierto ya opera en los segmentos corriente abajo, así como en la industria eléctrica. Sin embargo, conviene insistir en que el cambio de modalidad de coordinación no es una condición sine qua non para avanzar por senderos que integren más a los tres países.

muy largas, lo que dificulta la confiabilidad del sistema mexicano, haciendo impracticable la sincronización de las redes de ambos países.

¹⁷ El sistema aislado de Baja California está conectado con la red de San Diego Gas Electric y Southern California Edison con dos enlaces de 230 kV cada uno. El SIN se enlaza con el de Texas (con tres líneas de 138 kV, una de 115 kV y dos de 69 kV) y con el de Nuevo México (dos líneas de 115 kV).

¹⁸ Un obstáculo importante fue la diferencia de precio entre la electricidad vendida en ambos lados de la frontera. La importación masiva de electricidad de Nuevo México y Texas por parte de la CFE para alimentar el SIN no prosperó, debido al elevado precio que ofrecieron las empresas estadounidenses (alrededor de 8 centavos de dólar por kWh, cuando en México la electricidad en alta tensión —que contiene un subsidio muy pequeño— se vende en menos de cuatro centavos de dólar por kWh).

Una integración que considere las profundas asimetrías

México se beneficiaría de una mayor integración energética con sus socios del TLCAN, dependiendo de los términos y condiciones en que se dé. En esa perspectiva, resulta conveniente que la integración energética se valore y pondere en su alcance y significado a la luz de los resultados obtenidos con la creación de mercados energéticos, así como teniendo en cuenta el señalamiento de la OLADE, en el sentido de que

Los objetivos del desarrollo sustentable son coincidentes en muchos aspectos con los objetivos de integración regional y lo deseable sería su convergencia. Sin embargo, la euforia que puede a veces producir esos procesos llevan a confundir el objetivo final con los medios. La integración debe considerarse igual que la modernización, como un medio y no como un fin. Para tener éxito los procesos de integración deberían tener propósitos más explícitos. Esto implica que el grado óptimo de integración pueda ser distinto de una integración máxima.¹⁹

De ahí se desprendería que lo importante es que México diseñe una política energética de Estado con objetivos claros y precisos a corto y largo plazo, que sirva de base para fijar alcances y ritmos de negociación.

El reto es diseñar y poner en marcha una estrategia ordenada de integración que maximice el beneficio económico, financiero, industrial, tecnológico y estratégico para el país, al tiempo que limite los efectos ambientales y sociales negativos; y que a la vez fortalezca la soberanía y la independencia nacional.

Es fundamental lograr la vinculación del concepto de integración con el de desarrollo, no con el de subordinación. Se trata de establecer una negociación de equilibrios, pues las asimetrías son grandes. De ahí la necesidad de no eludir el tema de la energía desde un enfoque estrictamente comercial o que se acepte aisladamente proveer volúmenes garantizados. En estos casos, el pragmatismo no es recomendable.

México debe impulsar una integración para compartir riesgos y beneficios, pero estos últimos no deben reposar en la extracción de hidrocarburos, sino en la transformación de sus fases. Las rentas económicas asociadas a los recursos naturales corresponden a los dueños de los recursos, esto es, los mexicanos, no a los extranjeros. En cambio, si Pemex tuviera la oportunidad de participar en la refinación, distribución y comercialización de petrolíferos allende el Río Bravo —aislado o en asociación con otras empresas— se beneficiarían ambas partes: México aseguraría clientes y vendería productos de mayor valor agregado; a su vez, Estados Unidos tendría asegurada la entrada de un flujo petrolero estable y de largo plazo, lo cual reconfortaría su preocupación sobre su seguridad energética. Eso se lograría sin que mediaran convenios con garantías de suministro y sin desprenderse del esquema

¹⁹ OLADE, CEPAL y GTZ, "Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas (Quito: OLADE, julio de 2000).

de control central. La reciprocidad debe situarse en el plano de la seguridad energética para ambos países, no en el de la actividad industrial o comercial de las firmas. Las asimetrías entre ambos países justifican esa interpretación.

Los elementos esenciales de la política energética de Estado en materia de integración con países, frente a los cuales existen enormes ventajas, son mayor valor agregado, desarrollo equilibrado de las cadenas productivas, aprovechamiento racional de las reservas y recursos, cuidado del entorno natural y apuntalamiento de Pemex y de la CFE como actores centrales del proceso.

Es imprescindible evitar que por la premura de los socios comerciales y la expectativa de cuantiosos y rápidos ingresos fiscales de corto plazo, se perforen reservas sin una planeación de largo plazo; se exploten yacimientos al margen de la extracción óptima de largo plazo de los depósitos; se exporten materias primas de poco valor agregado; se desequilibren cadenas productivas por concentración excesiva de inversiones en las actividades extractivas; se afecte negativamente la vida social y las actividades productivas de las poblaciones aledañas a las instalaciones; se contaminen aire, agua y suelo con efluentes líquidos y gaseosos; se ponga en peligro la biodiversidad; se marginen las empresas públicas y se hagan compromisos que pongan en riesgo la soberanía y la independencia del país.