

ANTECEDENTES

La interdependencia energética ha formado parte de las estrategias de seguridad energética, a medida que Estados Unidos tuvo una tendencia productiva descendente en materia de producción petrolera.¹ El origen oficial en ese país de tal interdependencia se encuentra en la Comisión Paley, establecida por Harry Truman, en la cual se plasmó una propuesta encaminada a resolver el problema del acceso a las materias primas estratégicas (U.S., DI, 1952: 1-3). Dicha comisión consideró que la interdependencia era el mejor enfoque para resolver los problemas de escasez de los recursos energéticos, por lo que recomendó basarse en el hemisferio occidental como el lugar de procedencia de sus principales abastecimientos, si bien éstos y las reservas petroleras de regiones como Medio Oriente, Asia Central, África y América Latina también han formado parte de la política exterior de Estados Unidos.

Después de las crisis petroleras de los años setenta (1973-1974 y 1979), los países desarrollados aplicaron distintas estrategias para garantizar sus suministros petroleros a nivel interno y externo. En el caso de Estados Unidos, mediante el aumento de los trabajos de exploración petrolera a lo largo de todo el territorio nacional: en yacimientos terrestres complejos, una mejor explotación en el caso de los yacimientos maduros y la incursión en aguas profundas del Golfo de México, hubo diversas políticas para consolidar *stocks* estratégicos; asimismo, se desplegó una serie de políticas de diversificación y ahorro energético como parte de las agendas temáticas de la Agencia Internacional de Energía (AIE).

A nivel externo, los países desarrollados iniciaron el diseño de propuestas encaminadas a asegurar los suministros petroleros a partir del fortalecimiento de los nexos entre países productores y consumidores. En el diseño de la seguridad energética aparecieron las propuestas de integración como

¹ Sobre el vínculo entre interdependencia y seguridad energética, véase Yergin (2006: 82).

una alternativa de solución.² En Estados Unidos, especialistas y funcionarios del Departamento de Energía empezaron a cuestionar la autarquía petrolera como un objetivo por el costo económico de esta política, muy superior al costo de la dependencia de los abastecimientos del exterior. Así, la independencia energética salió de los diseños de las políticas energéticas posteriores a la presidencia de Richard Nixon y, en cambio, se ponderaron las bondades de la interdependencia, pues se preveía que Estados Unidos y sus aliados continuarían importando grandes cantidades de petróleo (Vargas, 2005: 150-156). Por ello, el problema a resolver fue la posibilidad de que las importaciones se convirtieran en un riesgo de suministro. Paralelamente, se debatió sobre la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos de mercado para garantizar la seguridad. Esto condujo a la distinción conceptual entre lo que significaba dependencia y la noción de vulnerabilidad, la cual se disoció de cubrir al cien por ciento las necesidades energéticas.

La vulnerabilidad se interpretó como la incapacidad económica y política para ajustarse a los cambios en la disponibilidad y el precio del bien. Por ello, se concluyó que la dependencia no resultaba peligrosa per se, y que la vulnerabilidad podía existir aun en el caso de no haber dependencia. Un alto nivel de importaciones no necesariamente significaba ser vulnerable (Hogan y Rahmany, 1987; U.S. Department of Energy, 1991: 3-4). Pero sí se reconocía una situación de vulnerabilidad en un mercado que experimentaba reducciones en la capacidad de producción excedentaria. En el caso de Estados Unidos, la vulnerabilidad se asoció también a las condiciones del mercado y al volumen de las importaciones que podían volver peligroso el crudo del exterior.

Esta comprensión sirvió de base a la elaboración de la National Energy Strategy de George Bush padre y del presidente Ronald Reagan. Cada administración ofreció varias iniciativas, pero dejó la carga fundamental al mercado y a las importaciones para cubrir el déficit productivo interno. Lo único que se procuró fue reducir la dependencia de los abastecedores no confiables (básicamente de la Organización de Países Exportadores de

² En el sentido más fundamental, la seguridad energética es la habilidad de acceder a los recursos energéticos.

Petróleo, OPEP). De forma contemporánea, la producción petrolera canadiense y la promesa del potencial petrolero mexicano desempeñaron un papel de primer orden para la estrategia de Estados Unidos. Debido a que la vulnerabilidad no podía eliminarse por completo, no sería del interés de Estados Unidos adoptar medidas que redujeran las importaciones; todo lo contrario, se alentó el aumento de la producción petrolera. Con el paso del tiempo, esto legitimó una creciente dependencia.

El sentido de urgencia de Estados Unidos en torno a recursos petroleros se debilitó en los ochenta, debido a: *a*) que se logró reducir la dependencia de los proveedores del Medio Oriente; *b*) la globalización; *c*) la idea de que el poder ilimitado de la tecnología podría resolver el problema de los recursos. Por ello, la estrategia se encaminó a diversificar el sistema energético, las fuentes de abastecimiento y las fuentes internas de energía. En esto, los abastecedores hemisféricos ocuparían un primer lugar, destacándose la producción proveniente de Norteamérica.

Al inicio de la administración del presidente George W. Bush, el escenario energético ya había cambiado respecto del prevaleciente en los años ochenta. Diversos informes daban cuenta de una situación precaria (Morse y Jaffe, 2001). En algunos de éstos se confirmaba la reducción del potencial productivo de los principales productores de crudo y se señalaban supuestas restricciones de acceso al petróleo de Irak para el mercado internacional, por lo que se sugirió al Ejecutivo de Estados Unidos una política energética global que permitiera evitar los riesgos de suministro. En este contexto, se redactó un informe denominado “Política Estratégica de Energía. Desafíos para el siglo XXI”, en el que se identificaba el problema de la reducción de los márgenes de maniobra de los principales productores de petróleo para aumentar su producción y cubrir los requerimientos mundiales. Entre las recomendaciones, se sugirió vincular la seguridad, la energía, la tecnología y las finanzas, incluyendo las tendencias geopolíticas y los imperativos de seguridad.

Estados Unidos necesita del petróleo extranjero en volúmenes crecientes, debido a la mayor declinación productiva y a sus niveles de consumo. Visto históricamente, la producción petrolera en Estados Unidos decreció de 9.6 millones de b/d en 1970, a 7.5 millones de b/d en 2010, cifra que aún está lejos de abastecer los 21 millones de barriles que alcanzó su consumo

diario (2005-2007), si bien hay que reconocer una mejora desde el año 2009, resultante de las políticas encaminadas a disminuir la dependencia. Sus importaciones alcanzaron el máximo (más del 60 por ciento del consumo nacional en 2005) en una tendencia que parecía difícil de revertir, ya que el Departamento de Energía de Estados Unidos estimaba una dependencia que alcanzaría un 70 por ciento de las importaciones, respecto del consumo nacional para el año 2025 (*Ethanol Across America*, 2011), en tanto que otras fuentes proyectaban que este porcentaje podría ascender incluso al 80 o al 90 por ciento de su petróleo para los próximos veinte años (Pimentel y Pimentel, 2008: 333). En buena medida, esto se atribuye al alto consumo de su sistema de transporte respecto de los combustibles fósiles líquidos y a su tibieza para poner en marcha una política de conservación de energía.

Debido a la dependencia de fuentes externas de abastecimiento, consideradas inestables desde principios del siglo XXI, se realizaron ajustes a la política energética (Braml, 2007: 117-130), ante la posibilidad de un aumento de la vulnerabilidad estratégica y a mayores restricciones en la consecución de los objetivos de seguridad y de su política exterior (Council of Foreign Relations, 2006).

En el contexto de dependencia petrolera, la geopolítica se erigió como el punto de partida para la estrategia de seguridad energética. Los dos países vecinos se ajustan a la relación económico-política para minimizar los riesgos de la seguridad de suministros, mientras que Estados Unidos se apoya en aquellos países, cuya peculiaridad es la amplia dotación de recursos petroleros, convirtiéndolos en abastecedores de hidrocarburos y de otros tipos de energía (en el caso de Canadá), permitiendo a Estados Unidos convertirse en el destinatario preferencial de estos flujos.

La estrategia ha avanzado con éxito, ya que Estados Unidos considera socios “confiables” a quienes, de facto, han aceptado una relación de integración (y subordinación, en el caso de México) con el actor hegemónico. Las fronteras internacionales entre Estados Unidos, Canadá y México son principalmente fronteras de atracción en el plano económico y, sobre todo, en el energético. Entre los dos primeros ha ocurrido un modelo pacífico de acomodo durante siglo y medio (Cohen, 2009: 96-97). En tanto que México se pliega a las necesidades y directrices del país predominante. La subordinación deriva de las condiciones de la asimetría (en términos de

poder) económica, política y militar, pero también de una convergencia de élites disociadas del interés nacional, en el caso de las mexicanas, situación que ha sido fundamental para garantizar el papel subordinado de México a los derroteros y necesidades de la seguridad energética de Estados Unidos.

En el ámbito de la superestructura, ocurre un alineamiento en torno al proyecto, valores, teorías, regímenes e incluso objetivos de política exterior de la propuesta estadounidense. Las élites canadienses y mexicanas concuerdan en la construcción de un “consenso hegemónico” que se despliega desde la cúspide del poder y atañe a todos los espacios desde donde se ejerce, a fin de convencer a las sociedades de las bondades del proyecto integracionista, en un nivel que se convierte en el “sentido común” de todos, acallando cualquier visión alternativa.

Quienes comparten este proceso de integración económica en un contexto de asimetría de poder empiezan a mostrar sus preocupaciones ante la posibilidad de sucumbir a causa de las demandas del vecino poderoso (como es el caso de los canadienses) y convertirse en un satélite de Estados Unidos. En el caso de México, su destino parece seguir la ruta de los países en vías de desarrollo, ubicados a las orillas de países más poderosos que se encaminan a un estatus de colonia posmoderna.

En los años setenta, el proceso de integración se fortaleció gracias a los altos precios del petróleo, como consecuencia de las dos crisis petroleras, las cuales posibilitaron un flujo de inversiones dirigidas a la exploración petrolera, dando lugar al descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el sureste del Golfo de México (el megayacimiento de petróleo Cantarell), así como la revalorización del petróleo no convencional de la provincia de Alberta, Canadá.

Posteriormente, la estrategia estadounidense ha buscado la integración del continente por medio de la liberalización de los sectores energéticos, el aumento de la oferta de hidrocarburos y la creación de infraestructura a nivel continental. Profundizar las relaciones en materia energética en todo el hemisferio resulta estratégico para Estados Unidos al lograr el “acceso” a los recursos energéticos para asegurar sus suministros.

Si bien la dinámica de la relación en Norteamérica se aborda desde distintos enfoques teóricos, hemos tomado el eje de la seguridad energética, tal como la plantean Clarkson y Mildemberger (2011), en el sentido general de

que el país hegemónico descansa su poder en sus dos socios y vecinos. Si bien no hay un control formal, Estados Unidos estaría intentando convertirse en un gran poder al extender su ámbito económico a través del comercio y la inversión, asegurándose mayor capacidad militar a partir de alianzas, construyendo coaliciones con contrapartes complacientes, alineadas a sus objetivos de política exterior (Clarkson y Mildenerger, 2011: 4). Su industria requiere más recursos, de ahí que sus exportadores deban encontrar mercados, sus corporaciones buscan dónde establecerse o vender sus productos, el Pentágono necesita aliados para cumplir el sueño americano (Clarkson y Mildenerger, 2011: 5).

En esta propuesta, Estados Unidos está plenamente consciente de cómo sus vecinos se relacionan con su bienestar, por lo que los persuade a que contribuyan y los limita en las iniciativas que lo obstruyan. En esta construcción del poder económico, militar e internacional, alienta a que sus dos abastecedores incrementen sus suministros petroleros. El interés de la industria petrolera de Estados Unidos de expandir sus actividades productivas a México, presionando por la rápida apertura de la industria petrolera mexicana (*rush oil*), explica el apremio de la continentalización de los recursos.

Este proceso ha sido histórico: inició en la posguerra, cuando Estados Unidos se encontró con recursos energéticos insuficientes, los cuales tuvo que importar de Canadá y que en la actualidad son vitales para la economía y la sociedad estadounidense. De hecho, Canadá es el principal exportador de petróleo y gas natural a Estados Unidos, aunque sus ventajas no se reducen a esto; la industria energética canadiense está integrada mayoritariamente por grupos de negocios de Estados Unidos.

En el caso de la industria petrolera mexicana, los capitales estadounidenses e ingleses fueron el factor que definió el modelo de producción prevaleciente en México a finales del siglo XIX. Un modelo que alentó la explotación intensiva y que convirtió a México entre 1918 y 1921 en el segundo productor a nivel mundial. En la actualidad, el factor más importante de la interdependencia económica es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puesto en marcha en 1994, cuando prácticamente inició la liberalización y privatización de los energéticos en un proceso que, al paso de los años, se institucionalizaría en la forma de una integración energética regional.

Si la mayor integración favorece los intereses del actor hegemónico,³ el límite se halla en el potencial petrolero de México, que sigue estando entre los tres primeros abastecedores del mercado estadounidense, pero todo permite prever que su importancia disminuirá porque sólo cuenta con el 1 por ciento de las reservas mundiales y su declinante producción significa un problema para la seguridad energética de Estados Unidos, en la medida que decrecerá su producción exportable.

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas y al Pentágono, y el despliegue de la Doctrina de Defensa Preventiva, para justificar el combate en contra del terrorismo internacional que amenazaba la seguridad nacional de Estados Unidos, la zona de influencia más cercana a este país cumple un papel clave, pues los mecanismos e iniciativas destinados a proteger dicha seguridad nacional estadounidense aumentaron, incorporando elementos económicos, políticos y en materia de energéticos. De este último forman parte las siguientes iniciativas: la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPN), el Grupo de Trabajo de Energía para América del Norte (GTEAN) y el Consejo de la Competitividad de América del Norte (CCAN), organismos que impulsan el proyecto de integración a partir de relevantes iniciativas que definen el modelo económico de México, en particular el concerniente a la industria petrolera. Ese proyecto va viento en popa, con toda la fuerza.

En el plano estructural, las características más importantes de la integración regional son las seis siguientes:

- En América del Norte, a diferencia de otros procesos de integración, las características estructurales de las industrias energéticas de los tres países son nodales para entender el proceso. La integración petrolera de Norteamérica empezó a direccionarse en los años setenta, tras una conjunción de factores internos, externos y regionales. En el plano interno, el déficit petrolero estadounidense; en el externo, las crisis petroleras de la década de los setenta y el incremento del precio internacional de petróleo. En el ámbito regional, el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en el sureste de México y la importancia que cobró

³ El concepto de hegemonía se relaciona con el de poder, definido así: "Un poder no sometido a otro poder; una potencia dentro de su zona de influencia, ya sea local, regional o mundial".

el petróleo no convencional de la provincia de Alberta, Canadá. Hoy las prioridades de la seguridad nacional de Estados Unidos constituyen la médula del actual proceso de integración en América del Norte en lo referente a la cuestión energética.

- La producción petrolera de Norteamérica es la tercera a escala mundial. La producción petrolera convencional de Estados Unidos está en irreversible caída, a causa de factores de madurez geológica. A pesar de la tecnología del fracturamiento hidráulico (*fracking*), es posible producir una cantidad de hidrocarburos no convencionales que cambiarían temporalmente la situación de Estados Unidos a nivel mundial. En este caso, los límites son establecidos por la estrechez de la curva de producción de los fósiles no convencionales. La Agencia Internacional de Energía (AIE) ha pronosticado que la “revolución energética” de Estados Unidos no durará más de diez años y ésta quedará prácticamente confinada a América del Norte.

La producción petrolera de México está en descenso debido a la sobreexplotación del principal yacimiento de petróleo del país (Cantarell) y también por cuestiones de madurez geológica. La producción petrolera de Canadá es la única en crecimiento y se incrementará gradualmente, gracias a la enorme cantidad de petróleo no convencional (arenas bituminosas), localizado en la provincia de Alberta.

- El consumo petrolero de Estados Unidos es el más grande del mundo, de ahí sus necesidades energéticas, esto debido a la disparidad respecto de su producción de petróleo convencional. Sin embargo, en los últimos años, gracias a las políticas de eficiencia, Estados Unidos ha reducido su consumo en 2 MMb/d, lo cual ha bajado la demanda a 19 millones de b/d, que todavía representa una brecha respecto de una producción nacional de 7.5 millones de barriles (2013) que puede llegar a un máximo de 13 millones de barriles, para después declinar. La brecha ha de ser cubierta con importaciones. El Departamento de Energía ha proyectado en su última estimación (2013) una dependencia del 37 por ciento de importaciones en el 2040.

El consumo petrolero de México y Canadá es relativamente bajo, por lo que producen ligeramente más petróleo del que consumen, si bien en el caso de México las importaciones son crecientes en ma-

teria de derivados, ante la falta de capacidad de refinación y el papel asignado a México en la estructura de inserción con Estados Unidos como un país importador de productos de mayor valor agregado.

- Las reservas probadas de petróleo de América del Norte se hallan entre las más grandes del mundo, sobre todo de hidrocarburos no convencionales, si bien la mayor parte se encuentra en el nivel de recursos técnicamente recuperables. No obstante las reservas probadas de petróleo convencional de Estados Unidos están en declive, debido a la madurez de la mayor parte de sus yacimientos de petróleo, la única zona petrolera que aún es fructífera (y que contiene grandes reservas probables y posibles) se localiza en aguas profundas del Golfo de México, por lo que el número de proyectos en esa zona ha aumentado. Las reservas probadas de petróleo de México no son muy grandes y su producción se encuentra en caída debido a la reclasificación de las reservas sufrida en 1998 y al hecho de haber rebasado el pico de producción en 2004. Las reservas de petróleo de Canadá están entre las mayores del mundo, ya que el petróleo de la provincia de Alberta pasó de la categoría de recurso no convencional a convencional en 2002, de tal modo que hay un gran número de desarrollos petroleros en esa provincia.
- El comercio petrolero en América del Norte es de grandes dimensiones, explicado, fundamentalmente, por la demanda de petróleo de Estados Unidos. El comercio petrolero de Estados Unidos permite ver que aquel país es un gran importador de petróleo. El comercio petrolero de México se caracteriza porque exportamos grandes cantidades del hidrocarburo a Estados Unidos, e importamos productos refinados y petroquímicos. El comercio petrolero de Canadá está constituido por grandes exportaciones de petróleo a Estados Unidos, mientras que Canadá debe importar petróleo, principalmente para las provincias del Este.
- La integración se perfila a garantizar la seguridad energética de Estados Unidos; se encamina al fortalecimiento de su competitividad internacional, así como a mantener su hegemonía mundial. La dinámica con que opera es a través de una nueva forma de gobernanza continental dirigida por corporaciones, en la que los jefes del Ejecutivo hacen una especie de comparsa que se despliega hacia

las legislaturas y diversas instituciones nacionales y actores interesados, quienes se convierten en instrumentos que sirven a sus fines e intereses.