

OCTAVA SECCIÓN  
EL SECTOR ENERGÉTICO DE MÉXICO  
FRENTE AL TLCAN



# LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN EN MATERIA DE ENERGÍA

ROSÍO VARGAS\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar la propuesta en materia energética del “bloque energético” de América del Norte para la renegociación del TLCAN en 2017, así como explorar la posibilidad de una propuesta alternativa en el caso de México.

Después de negociado y puesto en marcha el TLCAN en 1994, predominaba la imagen de que el sector energético de México había quedado cerrado, a la luz de las expectativas de la contraparte estadounidense. Cuando se dio a conocer en México, se exhibieron los cinco “no” a las demandas de apertura, mientras Carla Hills lo anunció en su país como el gran éxito para Estados Unidos, destacando la importancia de la gradual apertura que se daría a licitaciones para las compras gubernamentales de México (Vargas, 1994:42-46).

Lo que “ganamos” en ese entonces fue mantener en zona de exclusión las actividades de la industria petrolera consideradas estratégicas con base en la Constitución. Las joyas de la corona fueron las reservas del Estado mexicano relativas a la exploración y explotación de crudo y gas natural, petroquímicos básicos, ductos, comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución hasta su venta de primera mano en el caso del petróleo, el gas natural y los petroquímicos básicos. La estrategia de Estados Unidos fue no presionar sobre sus demandas, se optó por dejar a México a su ritmo y bajo sus propias modalidades para efectuar los cambios “necesarios” (Vargas, 1992).

La declaración de los tres países firmantes del TLCAN comprometía a que ningún marco legal podía estar por encima de las constituciones de los países miembros. Sin embargo, desde que se puso en vigencia, se han dado

\* Investigadora del CISAN-UNAM.

pasos en México para distanciarse de este compromiso (Vargas, 2006:451). Jurídicamente y hasta 2013, con la reforma energética de Enrique Peña Nieto, esto ha sido a partir de “darle la vuelta a la Constitución”, es decir, con leyes secundarias, reglamentos, normas y hechos, sin cambiar la Carta Magna.

Desde su inicio, el TLCAN tuvo impactos en el ámbito regional y doméstico. En el primero ha favorecido la gradual institucionalización, la relación con sus dos contrapartes para ir conformando lo que hoy conocemos como el mercado energético de América del Norte, construido a través de la integración energética. En el interno han sentado las bases con la implementación de reformas estructurales y en general del modelo neoliberal para quitar las trabas a la privatización, desregulación y extranjerización del sector, y después de la reforma energética de 2013, dando un giro total respecto de lo que fue, en 1938, la nacionalización petrolera.

En general, se podría decir que el TLCAN ha cumplido el objetivo de establecer en México el modelo de mercado a través del gradual aniquilamiento de sus empresas públicas, imponiendo en las decisiones oficiales una perspectiva de corto plazo y de ganancias inmediatas. El tratado coadyuvó a la modificación del marco legal vigente y su interpretación. Quizá no sea exagerado decir que desde 1994 se establecieron los cimientos para la gradual privatización y desmantelamiento de las empresas públicas del sector (Pemex y CFE) con acciones dentro y fuera de la ley; así se constata el tránsito de Pemex de una empresa pública verticalmente integrada a una agencia gubernamental que reparte contratos dejando de ser un organismo público descentralizado, para convertirse en una empresa pública del Estado.

De igual forma sucede con la Comisión Federal de Electricidad, misma que se fracciona en subsidiarias y filiales, y es obligada a abrir sus redes para favorecer el “acceso a terceros”.

La reforma energética de 2013 representó un giro de ciento ochenta grados al modificar la Constitución para abrir el sector al capital extranjero en las áreas reservadas (actividades estratégicas), llevando a la empresa a perder capacidad operativa, reservas petroleras, activos, infraestructura crítica y mercados. El impacto del TLCAN a 23 años de distancia ha sido el cambio de un modelo económico con preeminencia del Estado a imponer el modelo de mercado y con ello el cada vez mayor control del capital transnacional. La reforma energética de 2013 significa:

- Un giro al contenido de la “reserva” al capítulo de energía y petroquímica: Estados Unidos logra el “acceso” a los recursos y a las actividades estratégicas a partir de modificaciones constitucionales.

- El desmantelamiento del Estado: éste es desplazado y, prácticamente, todas las actividades estratégicas de la industria petrolera y eléctrica son transferidas a empresarios privados.
- Modificación de los derechos de propiedad a partir del régimen de contratos petroleros, las ocupaciones temporales y la construcción de servidumbres administrativas.
- El cambio jurídico de organismos públicos descentralizados a Empresas Productivas del Estado (EPE's), modificando su carácter público al adoptar la organización, los objetivos y valores de una corporación privada; si bien aún con demandas propias de una empresa pública por parte de la Hacienda Pública.
- En un proceso de privatización y extranjerización que es al 100%. Se quita todo límite al capital extranjero.

Con ello y a 23 años del TLCAN “celebramos” la culminación de la visión liberal de Estados Unidos impuesta a México.

A esto ha contribuido el colocar al tratado internacional por encima de la Constitución. Ocurrió con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar a los tratados internacionales como jerárquicamente superiores a las normas federales, lo que aumentó la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos (Cuestiones Constitucionales, 1999).<sup>1</sup>

De suma importancia fueron también los cambios suscitados a partir de la reforma energética de 2008, durante la administración de Felipe Calderón, entre los que estuvo la renuncia a la cláusula Calvo, consagrada en el artículo 27 constitucional, en la que se recoge el postulado de la soberanía jurisdiccional. Otras de las consecuencias de esta reforma energética de 2008 en materia internacional han sido (Jiménez, 201:356):

- Se renunció a la reserva de mercado nacional reconocida por las contrapartes del TLCAN. Se alteró un tratado internacional sin la previa intervención del Senado de la República, violentándose el artículo 133 constitucional.
- En el capítulo XI, “Inversión”, se establece que los contratos equivalen a una inversión y no podrán ser trastocados ni siquiera aduciendo

<sup>1</sup> El 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, resolvió el amparo en revisión 1475/98 del Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo. De esa resolución deriva la tesis 192 867 cuyo título es el siguiente: “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, en *Semanario Judicial de la Federación*, P. LXXVII/99, tesis 192 867, pleno, México, 1999, t. X, p. 46.

causas de interés general, excepto en los supuestos limitativos y bajo los procedimientos excepcionales previstos en el tratado. En caso de controversias, éstas serán ventiladas en paneles internacionales.

- Capítulo XV, “Política en materia de libre competencia, monopolios y empresas del Estado”, señala que si un Estado renuncia, privatiza o transfiere a particulares un área económica sujeta a su control, ésta ya no podrá ser reasumida libremente, a menos que se abra una ronda de negociaciones. En caso de afectación a los intereses internacionales, éstos pueden buscar la protección y apoyo jurídico de las agencias internacionales de protección a las inversiones privadas, a la legislación estadounidense y, en general, a la protección de sus gobiernos apelando a los compromisos de México en tratados de libre comercio y a los acuerdos de protección recíproca de las inversiones suscritos por México.

En 2017 intentamos “modernizar” el TLCAN a partir de su renegociación. En el contexto histórico abordado, proponemos la tesis de que la renegociación constituye un paso más en el avance del capital transnacional, quienes turnan sus demandas a los negociadores de cada uno de los tres países para avanzar el libre comercio en la región de América del Norte. Hoy es más claro que en el pasado, que los actores que toman parte en este proceso son las elites, junto con los gobiernos, dejando de lado otros actores sociales y/o la consulta popular que pudiera privilegiar el interés nacional y otros objetivos sociales. La resultante será, sin duda, en beneficio para las corporaciones petroleras y energéticas, particularmente las de Estados Unidos y Canadá, así como para las oligarquías mexicanas.<sup>2</sup>

Entre los principales beneficiarios estarán los grupos de interés relacionados con la explotación y comercialización de los combustibles no convencionales (shale gas o el gas y petróleo de lutitas/esquistos), quienes han establecido la dinámica para incorporar a sus vecinos a través del mercado energético de América del Norte, con base en sus intereses y los del proyecto geoestratégico de Estados Unidos.

#### LOS CEO'S (CHIEF EXECUTIVE OFFICER) DE AMÉRICA DEL NORTE Y LA MODERNIZACIÓN DEL TLCAN

La administración del presidente Donald Trump dejó ver, en diversas ocasiones, su decisión de retirarse del acuerdo por considerar que era un desastre

<sup>2</sup> Considerando el número de compañías internacionales sólo de petróleo y gas en Estados Unidos, Canadá y México que cabildan en favor de la renegociación del TLCAN su número asciende a más de 750. Este podría ser mayor de incluir otras formas de energía y combustibles.

para su país y, por lo tanto, injusto para la sociedad estadounidense, prometió durante su campaña presidencial que sacaría a su país del TLCAN. No fue sino hasta que tomó el cargo como presidente que moderó su discurso, al señalar que el acuerdo sí sería renegociado. Pero dejó en claro que si no le gustaba el resultado simplemente sacaría a Estados Unidos del TLCAN. Robert Lighthizer, representante comercial de Estados Unidos, respaldó dicho discurso, por lo que pese al cambio de disposición si el resultado no es de su agrado, no lo van a aceptar. Al respecto señaló: “El presidente Trump ha sido claro desde el inicio, de que si una renegociación del TLCAN no es exitosa, él saldrá del acuerdo”. Un punto de partida extremo que sin duda obliga a las partes (México y Canadá) a plegarse desde el inicio a fin de lograr su aprobación.

Si bien esta es la postura del Jefe del Ejecutivo de Estados Unidos, al interior del gobierno de este país hay personeros y entidades que se han pronunciado en favor del tratado. Tal es el caso de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, la que en un documento para la renegociación del TLCAN fechado el 17 de julio, reiteró la importancia de apoyar la seguridad e independencia energética de América del Norte. Los empresarios también apoyan el TLCAN. Su postura desde siempre ha sido en favor de la renegociación del acuerdo y, sobre todo, en materia de energía. En general consideran que desde 1994, el TLCAN ha traído beneficios a Estados Unidos, como oportunidades de crecimiento comercial y creación de empleo (son puntos de convergencia con el discurso del Jefe del Ejecutivo estadounidense). En general coinciden en que:

- Ha fortalecido la seguridad energética (SE) de Estados Unidos.
- Significa energía barata para Estados Unidos.
- Fortalece la SE de los aliados de Estados Unidos.
- Mejora la posición de las compañías estadounidenses en los procesos de licitación de contratos petroleros en México.
- En general, ha permitido la liberalización del comercio en la región, acceder a los mercados de Canadá y México.
- También ha significado cero aranceles y protección a las inversiones.
- Ven la oportunidad de asegurar la reforma energética (2013) mexicana al insertar a la energía en el TLCAN.

Un cambio importante surge en Estados Unidos a partir de la decisión de hacer de la energía uno de sus principales elementos de competitividad internacional, a medida que aumenta la producción de hidrocarburos no convencionales en Estados Unidos, evento comúnmente conocido como la “revolución energética” o la “revolución del shale”, que convierte a ese país

en el mayor productor en el nivel mundial. Con ello, Estados Unidos reconfigura mercados para sus importaciones/exportaciones, redefine rutas comerciales y trabaja por desplazar competidores del mercado, es decir, define su proyecto geoestratégico. Bajo la gestión de Barack Obama esta propuesta se conoció como “independencia energética” (Tertzakian, 2017) o “Proyecto Independencia”, cuya base fue la revolución energética de Estados Unidos, que dio la pauta para las nuevas estrategias relacionadas a la seguridad energética de los tres países que integran América del Norte. Se trata de hacer de esta región una potencia energética (*powerhouse*), con la que busca fortalecer la SE estadounidense con la participación de la oferta y los mercados canadiense y mexicano. Se apoya en la revolución del shale para alcanzar la autosuficiencia en la producción de combustibles en América del Norte y busca, incluso, ir más allá al tener como objetivo alcanzar los volúmenes de producción de los principales productores en el mundo y emular el papel de Arabia Saudita como *swing producer* (para influir en los precios) y aislar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Históricamente en materia petrolera, Estados Unidos ha sido un importador neto de petróleo en donde sus dos vecinos geográficos han jugado un papel importante como abastecedores. Ante este patrón comercial, conocido de México y Canadá como proveedores netos de energía, hay cambios importantes, como los arriba mencionados y se esperan mayores en 2020, en la medida en que “Norteamérica” se vuelva superavitaria en materia de combustibles líquidos, al significar mayores excedentes para exportar (U.S.DOE/EIA, 2017:17), logrando así la autosuficiencia para el 2020.

#### LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DE AMÉRICA DEL NORTE

El proyecto económico de integración no es nuevo en su origen, fue en la administración de Ronald Reagan, pero su implementación ha sido un proceso que está en marcha. La integración es parte de la estrategia de la competitividad de Estados Unidos para fortalecer su influencia en el extranjero. La energía entra como parte de la estrategia regional de Estados Unidos para el control de la infraestructura energética del continente, del comercio transfronterizo Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México (si bien la dirección del comercio es multidireccional), para expandir las exportaciones de energía de Estados Unidos, buscar el acceso a recursos, mercados, terrenos y territorios y la explotación de “bienes comunes” en América del Norte.

Se trata ahora de crear un “sistema energético en Norteamérica” en donde cobra particular importancia un mayor comercio de crudo, refinados, gas

natural, petroquímicos y otros bienes manufacturados intensivos en energía. México se vuelve importante para expandir el espacio para sus productores, para sus negocios por la sobreoferta temporal (del shale) que necesita mercados al extenderlos. Estados Unidos puede crear economías de escala en producción y comercio y así rentabilizar su costosa producción doméstica.

Otra de las ventajas geográficas para Estados Unidos es que los exportadores estadounidenses tienen la posibilidad de una liberalización automática a partir del “U.S. Natural Gas Act” para exportar a México y a Canadá, ya que ambos son parte del TLCAN, por lo que sus exportaciones son prácticamente automáticas. Por ello los productores de shale gas pueden colocar un mayor volumen de exportaciones de gas en el mercado mexicano, mismo que piensan duplicar en volumen para 2019, con la aspiración de alcanzar un mayor volumen (de 8 mmpcd de gas) para el 2022. Con ello, el mercado mexicano coadyuva a que no siga cayendo el precio del gas en Estados Unidos; si bien el precio también ha sido un factor que justifica las importaciones de gas natural por parte de México.

Asociado a lo anterior, está la construcción de infraestructura de gasoductos que se extiende desde Estados Unidos a México y en donde están las grandes transnacionales de la energía en Estados Unidos y Canadá como Kinder Morgan, Transcanada, Energy Transfer Partners, entre otras, si bien también están involucradas corporaciones financieras internacionales como Black Rock y First Reserve. También la banca con el Bank of America y Merrill Lynch, que dan cuenta del poder que tienen estos grupos de interés y de la vulnerabilidad de la infraestructura crítica del transporte de este combustible que representa para México la posibilidad de especulación financiera y los procesos de financiamiento a la que ha quedado asociada.

Esta infraestructura crítica, que controlan junto con el comercio de la molécula de gas, consiste de 17 gasoductos que se convertirán en 21 en los próximos dos años, y otros en planeación que conectarán los gasoductos procedentes de Estados Unidos con otros que abastecen el norte y centro de nuestro país. Lo anterior explica no sólo porque se desalienta la opción de producir el gas natural en el país, incluso en su modalidad de no convencional en México, sino también de la urgencia del traspaso de los gasoductos de Pemex a la iniciativa privada.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La Comisión Reguladora de Energía (CRE) sometió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) un acuerdo de su órgano de gobierno para que sin “temporadas abiertas” (en las cuales Pemex cede parte de su capacidad de almacenamiento y transporte), Pemex ceda capacidad a los privados con contratos de primera mano; deberá ceder sin licitación la capacidad que necesiten sus competidores.

Al facilitar a las compañías estadounidenses el acceso al nuevo mercado después de la reforma energética de 2013 en México, la industria de la refinación en Estados Unidos ha tomado ventaja, en particular de las gasolinas al abastecer cerca de 50% del consumo nacional. Después del petróleo y el gas es el otro combustible que abona para mantener el libre comercio y el tratado.

Las desinversiones por parte del gobierno mexicano en estas actividades, la legislación y los argumentos técnicos, han llevado a una gran dependencia de derivados, gas natural y de petróleo ligero por parte de México, cuya razón de fondo es que estas actividades son un gran negocio para los grupos económicos involucrados. Por ello, es que la propuesta actual es ampliar capacidades de producción haciendo partícipes a los corporativos de Estados Unidos, Canadá y México.

#### RACIONALIDADES Y PROPUESTAS PARA LA RENEGOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA ENERGÉTICA EN EL TLCAN

Gracias al TLCAN, las corporaciones de Estados Unidos están ciertas de haber conseguido ventajas respecto de otros inversionistas internacionales. Las empresas estadounidenses se ven, a sí mismas, como los próximos modernizadores del sector energético mexicano por considerar tener el *expertise*, la tecnología y el capital de los que “México carece”. Por ello, es que la industria de Estados Unidos a través de la organización de su industria petrolera y gasera, junto con la industria petrolera canadiense y la mexicana, decidieron formar la Alianza Energética en favor del Tratado. El 1 de agosto de 2017, la Asociación de la Industria Petrolera (API), la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo (CAPP) y la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos, Amexhi (Brooke, 2017), expusieron sus posiciones políticas en un documento conjunto, destacando su apoyo a las políticas orientadas al mercado y las oportunidades para el crecimiento comercial y la creación de empleo. API, Amexhi y CAPP también apoyan un comercio totalmente liberalizado para todos los bienes utilizados en la industria energética, que califican como esenciales para las cadenas de suministro integradas de la industria del petróleo y el gas natural en América del Norte. El documento esboza las posiciones de la industria estadounidense de petróleo y gas natural en áreas de políticas específicas del TLCAN. En este documento conjunto, sin duda, van a dominar las demandas estadounidenses elaboradas por la API en la renegociación, por ello las detallamos a continuación.

## DEMANDA DE LA ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA DE ESTADOS UNIDOS

La Asociación de la Industria Petrolera de Estados Unidos (API, por sus siglas en inglés) cuenta con más de 625 miembros que son de todos los tamaños, incluyendo la industria de la fracturación hidráulica, y de actividades como exploración, producción, refinación, comercialización, oleoductos, empresas marinas, empresas de servicios y suministros (Isakower, 2017). La síntesis de sus demandas en diversas fuentes de información frente a la negociación son:<sup>4</sup>

- Liberalización total del comercio energético a lo largo de las fronteras.
- Acceso al mercado. Aunque el mercado de hidrocarburos de México no fue parte del TLCAN original, las reformas energéticas posteriores (2013) hacen posible que el TLC proporcione un trato nacional con el acceso a los inversionistas estadounidenses a los sectores estratégicos en el sector energético de México, semejante al que lograron con el mercado canadiense de petróleo y gas natural. Esta medida otorga a las empresas estadounidenses ventaja. Por ello, la API apoya el acceso de los inversores a los mercados extranjeros.
- Productores e inversionistas de Estados Unidos buscan que se les otorgue “trato nacional” con carácter obligatorio, más que simplemente permisivo.
- Protección a sus inversiones. El actual TLCAN contiene disposiciones sustantivas sobre inversiones respaldadas por un “Mecanismo de solución de controversias” (ISDS, por sus siglas en inglés). Estas disposiciones incluyen normas como el pago de una indemnización rápida, adecuada y efectiva por la expropiación de las inversiones. Buscan mantener el mecanismo de disputa por inversiones a través del cual las compañías puedan llevar a la corte a los gobiernos por supuestas prácticas discriminatorias. En caso de modernizar estas disposiciones, la API recomienda que incorporen las disposiciones del Tratado Modelo de Inversión Bilateral de Estados Unidos de 2012 (BIT). Un TLCAN modernizado debe incorporar las actuales protecciones sustantivas del TLCAN y el ISDS (Mecanismo de Solución de Controversias) para proteger las inversiones de Canadá y México. También proponen un foro neutral para la solución de las controversias entre los inversores y los gobiernos anfitriones.

<sup>4</sup> Traducción libre de la autora.

- Libre flujo de información a lo largo de las dos fronteras con el apoyo de la Asociación de la Industria Petrolera.
- Unificación de estándares y subsidios para las energías renovables.<sup>5</sup>
- Proponen incorporar los acuerdos paralelos: medio ambiente y laboral como parte de los mecanismos de disputa.
- Tarifa cero o reducida. La API apoya los mercados energéticos integrados que prosperan en la industria del petróleo y gas natural a través de Estados Unidos con Canadá y México. La API también solicita que cualquier tarifa bajo el actual TLCAN sea reducida o eliminada con cualquier nuevo acuerdo comercial.
- El TLCAN liberaliza el comercio de energía entre Estados Unidos, Canadá y México, incluyendo la Ley de Gas Natural de los Estados Unidos para exportaciones de gas, en virtud de que el TLCAN es un tratado de libre comercio entre las partes. Esto beneficia directamente a empresas estadounidenses y crea oportunidades de inversión. La API apoya la liberalización de todo el comercio de petróleo crudo, gas, gas natural licuado (GNL) y productos refinados, petroquímicos, gas natural y otros productos manufacturados intensivos en energía, entre los tres países.

#### PROPUESTAS ADICIONALES DE LA API

- ✓ Cláusulas de coexistencia. La API apoya cláusulas de coexistencia en un TLCAN modernizado que preserve las protecciones más fuertes a las inversiones y las disposiciones de libre coincidencia entre las partes. Considera que estas cláusulas garantizan la estabilidad y seguridad.
- ✓ Salvaguardar la propiedad intelectual. La API apoya las reglas de propiedad intelectual que respeten las normas establecidas.
- ✓ Movilidad laboral. La API recomienda que el TLCAN modernizado incluya disposiciones que permitan la movilidad del personal de la industria del petróleo y del gas natural, a través de las fronteras entre México y Estados Unidos, como respuesta de emergencia.
- ✓ Medidas comerciales. La API apoya medidas comerciales consistentes con el Artículo VI del GATT, que prohíbe el *dumping* de productos que causen o amenacen causar un daño importante a una industria

<sup>5</sup> Andrew Shoyer, copresidente de la práctica del comercio internacional en Sidley Austin LLP, quien también ayudó a negociar el acuerdo inicial del TLCAN, señaló en un evento del CSIS que las partes ambientales y laborales del TLCAN se finalizaron como acuerdos paralelos cuando se firmó el acuerdo comercial, debido a la necesidad política de empujar el TLCAN. Eso hizo que esos acuerdos paralelos quedaran exentos del arreglo de disputas.

- establecida en el territorio de una parte contratante o retrase materialmente el establecimiento de una rama de producción nacional.
- ✓ Devolución de impuestos. Las disposiciones de devolución completa de impuestos ayuda a poner a las compañías estadounidenses en el nivel de otras empresas extranjeras, pero existen restricciones en el actual TLCAN. Por ello, la API y sus miembros proponen un nuevo lenguaje que permita el acceso total a todas las disposiciones para la devolución de impuestos.
  - ✓ Reglas de origen y diluyentes. La API y sus miembros de la industria quisieran ver un lenguaje más flexible para las normas de origen. En lo que concierne al diluyente, éste actúa como una especie de lubricante y se aplica principalmente al crudo pesado canadiense importado por refinerías estadounidenses.<sup>6</sup>
  - ✓ Cooperación y coherencia regulatoria. Las empresas miembros de la API solicitan un nuevo TLCAN para incluir un capítulo sobre coherencia regulatoria que preserve la autonomía reguladora para las partes, incluido el reconocimiento mutuo de los reglamentos mexicanos, regímenes de petróleo y gas natural. Apoyan un capítulo de coherencia regulatoria del TLCAN que establezca o fortalezca un proceso de cooperación reguladora, con fuertes mecanismos para promover reglamentos que se basen en el riesgo; usen la ciencia y datos duros; incorporen el análisis costo-beneficio; y sean producto de una mayor transparencia, de rendición de cuentas, para mejora de la calidad de la información y consulta oportuna de las partes interesadas.

#### POSIBLES IMPLICACIONES PARA MÉXICO

Con la renegociación, México estaría siguiendo la historia de Canadá en materia energética, ya que en el primer tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1989, Estados Unidos logró el acceso a las actividades de producción de Canadá y este último consiguió el acceso al mercado estadounidense para las provincias productoras. Hoy, con la reforma energética de México, es posible el acceso a los sectores estratégicos de la industria del petróleo y gas, que habían quedado cerrados en el TLCAN de 1994, habiendo desechado la exclusividad del Estado en las actividades del sector y, gracias al TLCAN, es posible cualquier trato preferencial para sus nacionales (de Estados Unidos y Canadá). Se proporcionaría a los inversio-

<sup>6</sup> La industria tiene propuestas ante los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México para liberalizar las reglas de origen y permitir una mayor mezcla de diluyentes.

nistas estadounidenses un trato nacional, al igual que sucede en Canadá respecto de las empresas de Estados Unidos.

Al respecto, un especialista, Scott Miller, del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en Washington, comentó que Estados Unidos y Canadá deberían recibir el “estatus de nación más favorecida” cuando se trate de la exploración de petróleo y gas en México, ya que los dos países la tienen sobre otras cuestiones. Hablando en una mesa redonda, Miller dijo que esas políticas “harían obligatorio que el sector se abra, en lugar de ser simplemente permisivo”. Como se puede deducir, las implicaciones de lo anterior son enormes. No sólo significarían condiciones preferenciales respecto de cualquier corporativo en el nivel mundial en las licitaciones petroleras y, en general en las diferentes industrias de la energía, representan un foco rojo para la soberanía nacional y un riesgo para cualquier ciudadano mexicano, ante la posibilidad de que exista la obligatoriedad de un “trato nacional”<sup>7</sup> a un inversionista extranjero, habida cuenta el marco legal vigente y la proclividad de los funcionarios mexicanos para favorecer a los extranjeros en un contexto de políticas que evitan dar preferencia a los nacionales, como si se partiera de iguales condiciones económicas y de poder.

Desde una perspectiva histórica, ha sido claro el proceso de desnacionalización y de gradual transferencia de recursos, activos, infraestructura crítica y mercados al capital transnacional y, ahora preferentemente, a los corporativos estadounidenses y canadienses, que tiene todas las condiciones para avanzar. Existe la posibilidad de modificar los derechos de propiedad de los recursos mineros, como ha sucedido con Canadá, hasta la condición de un régimen no propietal (Mommer, 2003), es una posibilidad bajo el actual régimen de contratos y de explotación petrolera en aguas profundas, principalmente. El único cambio formal que ello requeriría sería cambiar u omitir la declaratoria de que los recursos del subsuelo son de la nación, porque bajo los contratos a nivel del suelo tales recursos ya son privados (contratos de licencia).

Mayor control sobre las EPE's para que garanticen la rentabilidad de los corporativos que invierten en México bajo el objetivo de garantizar que “los antiguos monopolios CFE (energía) y Pemex (hidrocarburos) actúen de acuerdo con los principios del mercado”. Además, bajo la presunción de

<sup>7</sup> Esto se debe a la “cláusula de nación más favorecida” que se instrumentó con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de tal forma que en el artículo 1 se afirma que “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes, o a ellos destinado”.

prácticas discriminatorias, las corporaciones transnacionales pueden llevar a los gobiernos a cortes internacionales.

Los corporativos de la energía en América del Norte proponen preservar la “autonomía regulatoria” a la par de la coherencia regulatoria que en realidad son mecanismos de homologación de normas (compartidas) y protocolos, la armonización de los estándares de la industria y una mayor alineación entre las políticas energéticas de Canadá, México y Estados Unidos, particularmente en comercio y energías renovables. Si bien esto facilitará la operatividad de las industrias de la energía en la región, en vista de las asimetrías, sobre todo con México, será una imposición de disposiciones jurídicas por parte del país hegemónico. Si la integración fuera entre iguales (países y actores), serían válidos los términos armonización, homologación, alineación, pero en el caso de México su aplicación ha llevado a la profundización de una integración subordinada en el diseño de su política energética.

Finalmente, interesa a los empresarios extranjeros incorporar la letra de la reforma energética al TLCAN. Esto añade certidumbre a sus inversiones en disposiciones legales, en las que consideran existen indefiniciones jurídicas. Ven la renegociación del tratado como la oportunidad para incorporar de facto dicha reforma al TLCAN modernizado, logrando mayor certeza para el acceso a los sectores estratégicos, mercados nacionales de energía y garantía para sus inversiones, cerrando cualquier posibilidad de revertir la reforma energética en México. De incorporar esta reforma al TLCAN, habrá que considerar que para México el acuerdo tiene un estatus cuasi constitucional, por lo que con ello los intereses corporativos garantizarían la no reversión de la reforma energética.

Hoy que los vientos mundiales que empujan a opciones nacionalistas y en algunos casos reaccionarias y xenófobas, resultantes de las contradicciones y límites a que ha llegado la globalización y el liberalismo, cabría preguntarse si es posible pensar en una opción, una propuesta alternativa en México, sobre todo considerando la vecindad con Estados Unidos, la ausencia de democracia en las políticas de integración que han terminado por ser una prerrogativa de las elites que ya nadie cuestiona cuando los arreglos son inconstitucionales.

El problema es tomar una dimensión correcta para cualquier posible respuesta. Ya que habría que ir más allá de una visión doméstica y partir de un análisis regional considerando los estrechos márgenes de acción con que contamos, habida cuenta de las asimetrías económicas, de poder y la mentalidad colonializada de nuestros gobernantes. También existe una falta de visibilidad de enfoques alternativos internos, resultante del dominio del consenso hegemónico en torno a la propuesta integracionista de América

del Norte. Entre estos enfoques alternativos debe destacarse la propuesta del partido Morena, quien propone revertir la reforma energética a la que atribuye el haber dejado de producir petróleo; importar gasolina; una severa dependencia energética. La coordinadora de dicho partido en la Cámara de Diputados propone el regreso a una visión nacionalista para explotar nuestros recursos naturales, con una visión de crecimiento y con el fin de conseguir la seguridad energética para el país. En concreto, construir dos refinerías y aprovechar las energías renovables con este fin (Román, 2017). Un punto de partida sobre el que habría que trabajar para darle fuerza política y mediática.

## CONCLUSIONES

La negociación del TLCAN ha quedado en manos de las corporaciones privadas y, sobre todo en materia energética, se ha convertido en un arreglo en el nivel de elites en donde no ha tenido lugar una consulta nacional, y sólo se encuentran en la mesa de negociaciones sus intereses y demandas. En éstas no hay un verdadero espacio para otros sectores económicos, y en el caso del empleo y el salario, estas variables sólo están siendo consideradas por parte de la administración del presidente Trump y en alguna medida por los canadienses. México ha mostrado reticencia a mejorar las condiciones salariales de sus trabajadores apelando a una retórica sin fundamento que atribuye a las bondades del libre comercio internacional y al libre juego del mercado en el plano nacional cualquier posibilidad de mejora salarial. Esto deja en claro que el empresariado mexicano, más que el de sus contrapartes, ha excluido el interés nacional y sólo trabaja para sus propios negocios.

Si bien es claro quiénes serán los mayores beneficiarios del negocio de la energía, las narrativas que se construyen en torno al proyecto integracionista destacan en su favor que “México necesita ayuda”, que no va a poder cubrir por sí solo su creciente demanda, junto a los históricos argumentos de la falta de capital para inversiones, de tecnología y de expertos capaces de manejar el negocio. Esto es importante porque con estos argumentos se anula cualquier posibilidad de una opción nacional, de un rumbo distinto al TLCAN, a la integración y al neoliberalismo para la energía.

Es pertinente saber en México que la integración de América del Norte no es sólo económica, viene con todo el paquete de temas y arreglos para la competitividad de Estados Unidos, incluso militares. La integración también tiene implicaciones en el diseño de la política internacional de México que ha devenido en una política exterior subordinada, de alineamiento, por parte de México, a una potencia agresiva, carente de sensibilidad y sabiduría

diplomática, hoy más que nunca con el presidente Trump. México forma parte, al igual que Canadá, del perímetro de seguridad de Estados Unidos y de un aparato militar subordinado al de Estados Unidos, por lo que se podría convertir en el blanco de las venganzas o agresiones dirigidas a Estados Unidos. Por ello, es necesario reevaluar la sabiduría de la Doctrina Estrada como mecanismo de prevención de conflictos futuros y acciones de venganza a través del terrorismo, como ocurre en otros espacios geográficos. Es necesario cuestionar el simple argumento de la modernidad como justificación de estos giros doctrinarios y de la integración como única opción.

Finalmente, deseamos enfatizar que cualquier proyecto alternativo tendría que tomar en cuenta este contexto regional y los márgenes de acción en el diseño de una política interna, sobre todo de corte nacionalista. No creo que sea suficiente ver el giro nacionalista de ciertos países como Estados Unidos (Trump), Reino Unido (Brexit) y ahora Alemania (Bundestag), ya que su condición de potencias económicas les da mayor capacidad para decidir políticas. México tiene una condición de país integrado y tendríamos que trabajar para modificar esta condición. Esto requiere de una estrategia de largo aliento con objetivos bien definidos que partan de la oportunidad de un cambio de gobierno en el nivel nacional. Esperamos que esto pueda iniciar en 2018.

## BIBLIOGRAFÍA

Brooke, Sammon (2017), “La alianza del comercio energético bajo el TLC, americana, canadiense y mexicana se comprometen con API”, 2 de agosto, Washington, API, disponible en <<http://www.api.org/news-policy-and-issues/news/2017/08/02/north-am-gas-oil-commit-to-nafta-trade>>; ver también “Amexhi, API y CAPP presentan postura sobre las políticas para fortalecer la alianza energética de América del Norte”, disponible en <<http://www.amexhi.org/wp-content/uploads/2017/08/Press-Release-API-AMEXHI-CAPP-Joint-Paper-V1.0-SPA-02Aug2017-1342hrs.pdf>>, consultado el 30 de septiembre de 2017.

Cuestiones Constitucionales, citado por Becerra Ramírez, Manuel, “Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5601/7287>>, consultado el 26 de septiembre de 2017.

- Isakower, Kyler (s/f), “Carta al honorable Robert E. Lighthizer”, disponible en <[https://www.youtube.com/watch?v=RgqxZU6\\_qOY&t=1605s](https://www.youtube.com/watch?v=RgqxZU6_qOY&t=1605s)>, consultado el 30 de septiembre de 2017.
- Jiménez, Raúl (2011), “Conformación histórica de los principios constitucionales en materia de hidrocarburos y los efectos desnacionalizantes de la reforma energética”, en Sarahí Ángeles (coord.), *Reforma energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, México, Cosmos.
- Mommer, Bernard (2003), *Petróleo global y Estado nacional*, Caracas, s.e.
- Román, José Antonio (2017), “México dejará de importar petróleo. López Obrador esboza en redes sociales plan de rescate para el sector energético”, en *La Jornada*, 19 de septiembre, México, p. 26.
- Tertzakian, Peter (2017), “An Energy Independent North America Needs NAFTA”, en *Oil Price.com*, 31 de agosto, disponible en <<http://oilprice.com/Geopolitics/International/An-Energy-Independent-North-America-Needs-NAFTA.html>>, consultado el 29 de septiembre de 2017.
- Vargas, Rosío (1992), “Los energéticos en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos”, en Bárbara Driscoll y Mónica Gambrill (eds.), *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*, México, CISEUA/UNAM.
- Vargas, Rosío (1994), “¿Ganamos o perdimos en las negociaciones sobre energéticos?”, en *El Cotidiano*, núm. 60, enero-febrero, pp. 42-46.
- Vargas, Rosío (2006), “Los energéticos y el TLCAN o el cuestionable respeto a la Constitución mexicana”, en Mónica Gambrill (ed.), *Diez años del TLCAN en México*, México, CISAN/UNAM, pp. 451-467.
- U.S.DOE/EIA (2017), *Annual Energy Outlook 2017 with Projections to 2050*, Washington, 5 de enero, disponible en <[www.eia.gov/aeo](http://www.eia.gov/aeo)>.