
LA “DOMINACIÓN ENERGÉTICA MUNDIAL” DEL PRESIDENTE TRUMP Y LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Ángel de la Vega Navarro¹⁶
UNAM

En las negociaciones que condujeron a la elaboración y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 1 de enero de 1994, México no aceptó incluir al sector energético. Pudo sostener esa posición por las disposiciones vigentes en la Constitución, relativas a la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo y a la exclusividad del Estado en las industrias energéticas. Existen elementos para pensar que se buscaron vías de uno y otro lado para superar ese obstáculo constitucional, pero al no poder concretarse, el gobierno mexicano hubiera podido contar con una carta fuerte en las negociaciones.

Con las reformas energéticas, la “excepción energética” del TLCAN ha quedado descartada. ¿Nada qué negociar?

No es el objetivo de este artículo analizar si se utilizó o no esa carta y cómo, en su caso. Sólo es importante señalar que en las actuales negociaciones ha quedado descartada: el TLCAN (1994) más las reformas (2013/14) dejaron en el pasado la “excepción energética mexicana”. Un tratado internacional se sitúa en el mismo nivel que una reforma constitucional: para algunos, se trata de una negociación que busca adecuarlos y así proporcionar coherencia; para otros intereses, incluso de nuestro país, es vista como una manera de establecer un candado para no dar marcha atrás en el proceso de reformas. Un lock-in a las reformas energéticas.

¹⁶ Profesor/Investigador del Postgrado de Economía y del Postgrado de Ingeniería de la UNAM. adelaveg@unam.mx. Profesor visitante en el Center for U.S. – Mexican Studies, University of California, San Diego (septiembre – diciembre 2017).



El TLCAN (1994) más las reformas (2013/14) dejaron en el pasado la “excepción energética mexicana” y el territorio del país y sus industrias energéticas han quedado completamente abiertas a actores privados y al libre comercio.

Si bien con esas reformas se mantiene la propiedad de la Nación sobre los recursos, un principio vigente en casi todo el mundo, el territorio mexicano en toda su extensión y las industrias energéticas han quedado completamente abiertas a actores privados y al libre comercio. En adelante, será el mercado el mecanismo principal que orientará la asignación de recursos y el logro de objetivos para mejorar el abastecimiento energético del país en el corto y el largo plazo: inversiones, desarrollo de infraestructuras, calidad y oportunidad de los bienes y servicios que lleguen a los consumidores, etc. Se supone que con las reformas mejorará lo que se lograba con la anterior forma de organización, en la cual el estado y sus empresas tenían un papel central.

Nuevos actores privados nacionales y extranjeros pueden invertir, producir, asociarse con las “Empresas Productivas del Estado”, construir infraestructuras, transportar y distribuir bienes y servicios energéticos, exportar e importar en la industria energética que escojan, todo eso salvo en la nuclear que queda exclusivamente para el Estado. Los diversos actores participantes están sujetos a ciertas regulaciones; falta demostrar aún la fortaleza de las instituciones y comisiones de regulación creadas con las reformas o fortalecidas supuestamente con ellas. Un tema de negociación probable será acercar su desempeño a sus similares de los otros dos socios, en particular a las de Estados Unidos.

¿En qué situación queda entonces el sector energético? ¿Se integra automáticamente al tratado y a sus condiciones? ¿Se negocia-

rá esa integración? Para algunos, al abrirse plenamente el sector energético y quedar integrado al libre movimiento de mercancías y de capitales, no hay nada que negociar: el tratado y sus condiciones aplican automática e íntegramente¹⁷.

Desde esas perspectivas, las reformas son un hecho irreversible e incluso se utilizan para presionar y lograr más ventajas en el propio Estados Unidos. Un ejemplo: en el *North America Energy Forum 2017* que organizó el Wilson Center el pasado 27 de septiembre, en Washington, D.C., el presidente de *The National Ocean Industries Association* (NOIA), Randall B. Luthi, sostuvo que dada la continuidad de las reformas energéticas en México, los productores de petróleo y gas estadounidenses pueden considerar invertir en nuestro país, si no se abre más la Plataforma Continental Exterior¹⁸ del suyo a sus actividades de exploración y producción. Lo que se encuentra en el fondo de esa posición es el rechazo a regulaciones que se consideran excesivas por parte del gobierno de Estados Unidos, sobre todo después del desastre de Macondo y el subsecuente derrame de petróleo¹⁹ en aguas del Golfo de México en 2010. “Esto pone a México en una posición bastante interesante”, dijo Luthi en ese Foro, considerando seguramente que todo está más abierto en México, con menos regulaciones o capacidad para hacerlas cumplir.

¹⁷ Ésta es la opinión de, por ejemplo, John McNeece III, abogado de negocios internacionales y actualmente Senior Fellow of Practice en el Center for U.S. – Mexican Studies (conversación personal, 13 de septiembre de 2017).

¹⁸ *Outer Continental Shelf*: parte del Golfo de México bajo jurisdicción del gobierno federal de Estados Unidos, es decir, las tierras sumergidas, el lecho marino y el subsuelo, en los cuales rige el *federal leasing system*. En el plano internacional existen convenciones sobre diversos aspectos de las plataformas continentales (Véase: Commission on the Limits of the Continental Shelf – CLCS, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm)

¹⁹ El mencionado desastre, que tuvo lugar en la parte estadounidense del Golfo de México, en el “Prospecto Macondo” operado por BP, se inició con la explosión e incendio de la plataforma Deepwater Horizon. Entre muchas de las causas se encontraron graves carencias de parte del organismo regulador, lo cual dio lugar a nuevas disposiciones para regular el acceso a los recursos por parte de las compañías petroleras. Véase: A. de la Vega Navarro, “Desastre en el Golfo.

Puntos pendientes que es necesario evocar en el marco de la “dominación energética americana”

Están los temas relacionados con el comercio energético, muy favorable a Estados Unidos: en él no existen los déficits que le gusta evocar de manera agresiva a Trump, sino un superávit muy favorable. Fueron las propias compañías estadounidenses, que se han beneficiado ampliamente de las exportaciones de gas natural y diversos productos petrolíferos a México, sobre todo gasolinas, las que pararon ideas insanas como la de un impuesto fronterizo (border tax), perjudicial sobre todo para esas compañías.

El superávit en la balanza energética a favor de Estados Unidos refleja muy bien las ideas del presidente Trump. Él ve ahora a Estados Unidos sobre todo como un exportador, dominador en el plano global. Ha dejado claro que el lema energético central para su administración ya no es el de “independencia energética”, que prevaleció durante varias décadas, sino el de “dominación energética” relacionado claramente con el nuevo papel de Estados Unidos como exportador: “vamos a ser un exportador (...)

Vamos a ser dominantes. Vamos a exportar la energía americana a todo el mundo, a través del planeta”. Estas ideas ya están o estarán presentes con toda seguridad en las negociaciones energéticas del TLCAN: “Con estos recursos increíbles [gas natural, petróleo, carbón], mi administración buscará no solo la independencia energética de Estados Unidos que hemos buscado por tanto tiempo, sino la supremacía de la energía americana”²⁰.

No se pueden ignorar esos planteamientos o incluso proponer incrementar aún más el superávit energético de Estados Unidos para supuestamente compensar el déficit comercial que tiene México con ese país²¹. Suponer que eso calmará a Trump es actuar de manera ingenua ante un negociador prepotente que busca dominar en el conjunto del sector energético, ahora que está plenamente abierto: mejores condiciones en los contratos petroleros, más participación en la construcción de infraestructuras, como gasoductos y oleoductos para facilitar aún más las exportaciones de su país, homogeneizar marcos regulatorios para facilitar la acción de sus empresas y proteger sus inversiones, entre varias otras medidas.

²⁰ Afirmaciones del presidente Trump en el evento denominado *Unleashing American Energy*, del Departamento de Energía de Estados Unidos, Washington, D.C., June 29, 2017.

²¹ Véase: “Kalach prevé reducción del superávit comercial de México con Estados Unidos”, *Opportimes*, septiembre 26, 2017. Moisés Kalach es coordinador del Consejo Consultivo de Negociaciones Internacionales. <https://www.opportimes.com/comercio/kalach-preve-reduccion-del-superavit-comercial-mexico-estados-unidos/>



En ese marco se puede evocar un tema de gran importancia: el de la protección de las inversiones extranjeras, presente en el capítulo II del mencionado tratado. Ese capítulo garantiza varios derechos a las inversiones extranjeras: poder transferir ganancias, derecho a compensaciones en caso de una expropiación directa o “indirecta” (si se da, por ejemplo, por cambios regulatorios). Sobre todo, los inversionistas extranjeros pueden hacer valer sus derechos directamente en contra de gobiernos soberanos -y ante árbitros privados cuyas decisiones no pueden ser impugnadas- por la vía del mecanismo “Solución de Controversias entre Inversionistas y Estado” (*investor-state dispute settlement* - ISDS). Con cifras que probablemente habría que actualizar, 59 casos de

ese tipo han sido presentados en el marco del TLCAN: 17 contra Estados Unidos, 25 contra Canadá y 18 contra México. Estados Unidos no ha perdido ninguno; Canadá y México han perdido varios que les han costado varios millones de dólares, como el de *Metalclad Corporation vs Mexico*, sobre el cual no podemos extendernos aquí.

El tema tiene muchas aristas tanto en un plano general como en relación con temas energéticos. En el caso del primero ¿por qué no pasar de un esquema “inversionistas privados-Estados a uno “Estados-Estados” en el cual estos se hagan responsables del cumplimiento de las regulaciones sobre inversiones? En el caso de los asuntos energéticos preocupa uno de manera especial:

¿Están los contratos de exploración y producción, como los que se están otorgando en las rondas de la apertura petrolera, bajo la protección del capítulo II del TLCAN? Si es así las consecuencias pueden ser de enorme gravedad ¿Tendrá el gobierno mexicano la fuerza suficiente para renegociar este capítulo y de lograr resultados favorables a los intereses del país?

Para no desviarnos demasiado, se puede mencionar otro ejemplo, esta vez relacionado con Canadá, pero con implicaciones para México. Tiene que ver con el antecedente del *Free Trade Agreement* firmado entre Canadá y Estados Unidos, uno de cuyos objetivos en el plano energético fue el de borrar las fronteras entre los dos países; de esta manera, los recursos energéticos de Canadá quedaron a la disposición de Estados Unidos. Tal planteamiento se concretó formalmente con la llamada *Proportionality Clause*, única en el mundo, incluso entre países que tienen entre ellos tratados de libre cambio que incluyen capítulos sobre energía. Tomando en cuenta la excepción que había obtenido México, esa cláusula quedó vigente sólo para la relación entre Estados Unidos y Canadá. Según sus términos, Canadá está obligado a poner siempre a la disposición de Estados Unidos la misma proporción de sus exportaciones energéticas respecto a la oferta total que la realizada durante los tres años más

recientes. Esto incluso si se le presenta una situación de escasez interna, lo cual significa que siempre debe mantener la misma relación entre exportaciones y consumo, cada una de ellos respecto a la producción total: si reduce las exportaciones, también debe reducir el consumo interno. Hasta ahora México ha sido un socio pleno del TLCAN, pero sin aceptar esa cláusula que contravenía las disposiciones constitucionales. ¿Será éste un tema de negociación para Estados Unidos?, ¿pasará automáticamente a ser obligatoria para México?

Consideraciones finales

México abre plenamente todos los componentes de su sector energético en una situación de vulnerabilidad, en particular ante un poderoso vecino que en el plano energético, conectado con el industrial y tecnológico, ha creado una nueva situación que va incluso más allá de América del Norte: **dominación energética mundial**. Explícita o implícitamente veremos pronto cómo se concreta ese designio en las negociaciones sobre la “modernización” del TLCAN. La sociedad mexicana debe estar pendiente y ser exigente.

29 de septiembre de 2017