

Integración Económica, Cambio Estructural y Dependencia Energética de México con América del Norte*

Alejandro Alvarez Béjar[†]

Resumen

La integración económica de México con América del Norte ha sido un largo proceso histórico, conflictivo y controvertido, avanzando a veces por la dinámica natural de las fuerzas económicas en busca de aprovechamiento de la cercanía geográfica y desde la última década del siglo XX a través de complejos mecanismos comerciales; entre éstos destacan el TLCAN y la ASPAN, caracterizados por basarse en relaciones económicas profundamente asimétricas y preocupaciones de seguridad nacional del hegemón. Esa dinámica integradora tiene su eje en la economía norteamericana, proyectando con fuerza, sobre todo en materia energética, sus intereses de seguridad nacional. Como país con relativa dotación de recursos energéticos no renovables, esencialmente hidrocarburos, México ha tenido saldos muy preocupantes en materia de integración energética; las promesas de prosperidad asociadas al libre comercio se alejan cada día más y sólo quedan el agotamiento de recursos, los problemas ambientales y la pérdida de soberanía, así como retrocesos institucionales en sus empresas energéticas, especialmente en PEMEX, pero también en EU, con los problemas de accidentes en el Golfo de México. Actualmente, las propuestas de reforma estructural que empujan una privatización a ultranza, la desregulación y la apertura a la inversión privada de áreas estratégicas reservadas al Estado en materia energética, marcan un quiebre histórico para el pueblo mexicano.

Palabras claves: Integración Económica, Cambio Estructural, TLCAN, Energía, México-Estados Unidos.

Resumo

Integração Econômica, Mudança Estrutural e Dependência Energética do México com a América do Norte - A integração econômica do México com América do Norte tem sido um longo processo histórico, conflitivo e controverso, avançando às vezes pela dinâmica natural das forças econômicas em busca de aproveitamento da proximidade geográfica e desde a última década do Século XX através de complexos mecanismos comerciais; entre estes, destacam-se o TLCAN e a ASPAN, caracterizados por basear-se em relações econômicas profundamente assimétricas e preocupações de segurança nacional do hegemón. Essa dinâmica integradora tem seu eixo na economia norte-americana, projetando com força, sobretudo em matéria energética, seus interesses de segurança nacional. Como país com relativa dotação de recursos energéticos não renováveis, essencialmente hidrocarbonetos, México tem tido saldos muito preocupantes em matéria de integração energética; as promessas de prosperidade associadas ao livre comércio se distanciam cada dia mais e só permanece o esgotamento de recursos, os problemas ambientais e a perda de soberania, assim como retrocessos institucionais em suas empresas energéticas, especialmente na PEMEX, porém também em EU, com os problemas de acidentes no Golfo do México. Atualmente, as propostas de reforma estrutural que pressionam uma privatização a ultranza, a desregulação e a abertura à inversão privada de áreas estratégicas reservadas ao Estado em matéria energética marcam uma quebra histórica para o povo mexicano.

Palavras-chaves: Integração Econômica, Mudança Estrutural, TLCAN, Energia, México-Estados Unidos.

Abstract

Economic Integration, Structural Change and Mexico's Energy Dependence with North America - The Mexican economic integration with North America has been a long historical, conflicting and controversial process, sometimes walking over the natural economic forces searching advantages of geographical proximity, sometimes walking through institutional agreements between the main commercial partners, such as NAFTA and SPP, characterized by deeply asymmetrical relations and dominated by national security considerations. The integration dynamics has a hub in the US economy, powerfully spreading its national security interests, particularly in energy. As a country relatively rich in non-renewable resources, hydrocarbons specifically, Mexico is still facing adverse results in the process of economic integration, particularly in the field of energy, where the free trade prosperity promises draw away and the country keeps only the resource depletion, the environmental problems and the loss of sovereignty, as well as an institutional setback for its energy enterprises, particularly PEMEX. But also with

*Este trabajo es un subproducto del proyecto de investigación financiado por la DGAPA-UNAM, titulado "La estrategia de las energías alternativas en la integración de América del Norte y Mesoamérica: problemas y perspectivas asociados a proyectos de desarrollo regional," PAPIIT, IN 303212

[†]Facultad de Economía-UNAM, abejar48@hotmail.com, <abejar@unam.mx>

negative results for the US due to the accidents in the Gulf of Mexico. Nowadays, the proposals for structural reform, are pushing for ultra-privatization schemes, deregulation and private investment opening in strategic areas such as energy, fully reserved to the State, what it means an historical downturn for the Mexican People

Keywords: Economic Integration, Structural Change , NAFTA, Energy, México-US relationship.

1 Introducción

Este artículo hace una revisión histórica de los aspectos centrales del proceso de integración económica de México con América del Norte (AN), enfocando finalmente la atención en el petróleo, uno de los componentes clave de toda actividad económica y del propio crecimiento, aclarando desde ya que, por razones de espacio, dejamos fuera la electricidad, no sin recomendar la revisión de material pertinente al respecto (Montes, 2010).

Se trata de un proceso tan largo como controversial, pues el asunto de las implicaciones que ha tenido codificar las relaciones económicas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en Inglés) es una polémica que ha perdurado con defensores y críticos (Huffbauer and Schott, 2005). Entre los debates más recientes y mejor documentados en Estados Unidos (EU) se puede revisar el recuento de los aportes y resultados negativos del TLCAN en una investigación efectuada por Eduardo Zepeda, Timothy Wise y Kevin Gallagher, bajo los auspicios de la Fundación Carnegie (Zepeda, Wise, Gallagher, 2009); esa visión fue rápidamente contestada defendiendo a ultranza el TLCAN, por Sidney Weintraub (Weintraub, 2010).

Interesa la visión de Weintraub, porque coincide al cien por ciento con la de quienes hoy promueven, en EU y en México, la apertura total del sector energético mexicano y que sostienen que se podría tomar ventaja del TLCAN si las autoridades mexicanas hubieran corregido a tiempo graves fallas estructurales, como, por ejemplo, la insuficiente recaudación fiscal que lleva a que el presupuesto federal dependa excesivamente de los ingresos petroleros (en promedio PEMEX ha aportado poco más de un tercio), lo que, entre otras cosas, cuestionan, ha impedido que la empresa funcione de veras como empresa petrolera.

Y (siguen los promotores del TLCAN) no se cambia la Constitución mexicana, que prohíbe las alianzas con compañías privadas, pese a que su empresa estatal no tiene la tecnología ni el capital para sacar el petróleo y el gas de las aguas profundas del Golfo de México (Weintraub, 2010, p.2).

Por nuestra parte, sostenemos que los recursos petroleros mexicanos han funcionado desde hace por lo menos tres décadas, siguiendo la lógica de la seguridad energética de EU, con dos implicaciones más importantes: una, acaparar el grueso de los flujos comerciales a su favor, contrario a la idea de algunos institucionalistas que consideran que los Acuerdos de Libre Comercio no resultaron onerosos para los socios externos a la región, como sostienen fue el caso con NAFTA (Leal-Arcas and Filis, 2013, p.22). Y dos, que eso ha traído como consecuencia que la integración económica fortalezca un patrón de especialización particularmente costoso para los socios más débiles, en el caso del TLCAN, los mexicanos, por amplificar tendencias depredadoras de un recurso natural no-renovable, así como tendencias desnacionalizadoras y privatizadoras de un sector constitucionalmente definido como estratégico para el país y cuyas actividades están reservadas exclusi-

vamente al Estado. Y las iniciativas más recientes, como el Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en Inglés), no hacen sino confirmar esa línea (Álvarez y Montes, 2013).

Para probar lo que decimos, presentamos en una primera sección un enfoque de Economía Política Internacional, sustentado en una perspectiva multidisciplinaria que nos sirve para dar cuenta del contexto global imperante, el papel de los actores claves como los Estados Nacionales, las empresas y bancos transnacionales, así como los organismos financieros internacionales.

En una segunda parte, se hace una revisión de los antecedentes históricos de la integración México-EU, de la dinámica política en la zona fronteriza común, que es la de mayor contacto cotidiano, porque por tierra ocurren el grueso de los intercambios comerciales México-EU, así como los cambios institucionales inducidos mediante presión directa de esta nación o a través de los organismos financieros internacionales. La integración productiva industrial binacional (México-EU) pronto se vio profundizada con la explotación de recursos naturales no-renovables como el petróleo y todo en conjunto potenció el predominio de la financiarización global que encabeza la banca norteamericana.

El TLCAN fue diseñado como “candado institucional” de las reformas estructurales neoliberales (Huffbauer and Schott, 1993) y, poco antes de que culminara el período más largo de desgravación, se escaló con la firma del acuerdo para una Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad (SPP, CA; 2005).

Hablamos de escalamiento porque la paradoja de esa Alianza es que vino a explicitar y enfatizar los asuntos de seguridad nacional de EU, dejando pendientes para México las promesas incumplidas de bienestar asociadas al libre comercio, cosa que se puede probar refiriendo la mediocridad del crecimiento económico promedio anual en casi tres décadas (que no llega al 2%), una evolución del PIB per cápita promedio anual de sólo 1.2%, la disparidad regional creciente entre el Norte y el Sur de México, el aumento de la desigualdad sectorial y la persistencia y ampliación de la pobreza, además de la prevalencia creciente de enfoques militares para tratar los problemas de seguridad, incluidos los flujos migratorios desde México, que tanto necesita EU por su estructura demográfica (Álvarez, 2010), proceso que objetivamente profundizó la integración natural de mercados laborales claramente complementarios.

En la tercera parte se hace un recuento específico de la geopolítica de la integración energética, pues es una clave fundamental en la explicación del paso del TLCAN a la ASPAN, cambio que se ha escondido para no dar la razón a las críticas de pérdida de soberanía nacional mexicana a costa de EU. Aquí trabajamos sobre la hipótesis de que eso ha llevado a México a una triple transición energética: la difícil adaptación a su “pico petrolero”, por la depredación acelerada de sus recursos naturales; el predominio creciente de un solo socio (EU) en sus relaciones energéticas externas; y el paso de sus empresas públicas a empresas con crecientes segmentos privatizados, depredando recur-

sos no renovables.

Adicionalmente se destacan tres constantes que se han usado para apuntalar el proceso de integración energética de México con EU: la promoción mediática recurrente, con variantes, de escenarios de superabundancia de recursos petroleros y gaseros; la configuración de candados sobre las instituciones nacionales, a través de los acuerdos de libre comercio como el TLCAN o la ASPAN; y la persistencia de giros regulatorios desde el gobierno nacional, para minar desde dentro las empresas energéticas públicas de México.

En el cuarto y último apartado, como evidencia de que seguimos operando bajo la lógica de la ASPAN, hacemos un recorrido sobre el contenido real y las dos vías sobre las que camina la más reciente propuesta de reforma energética encabezada por el Gobierno de Enrique Peña Nieto: del lado de EU, el aprovechamiento de los recursos de México utilizando en la práctica el Acuerdo Transfronterizo (ATF) para suprimir una moratoria doméstica; del lado mexicano, una desregulación de proporciones históricas. En este mismo apartado, resumimos al final las principales conclusiones que se derivan del análisis.

2 Una guía metodológica para entender los procesos de integración económica

Desde las dos últimas décadas del siglo XX hay dos rasgos que definen a la economía internacional y que sintetizan la configuración de lo que se conoce como “integración económica”, asunto que a veces avanza por impulso natural de las fuerzas y las necesidades económicas y otras mediante acuerdos formalizados entre países (Bustillo y Perales, 2000, cap.2).

Así, hoy en día tenemos claramente, de un lado, la articulación de una economía propiamente global con cuatro dimensiones, una económica, otra tecnológica, una política y otra ideológico-cultural (Guillén, 2005, p.28); del otro, tenemos la configuración de macro-regiones multinacionales, mediante acuerdos estatales y por la intensificación de relaciones económicas pre-existentes entre socios geográficamente cercanos.

El aumento del comercio entre naciones se intentó explicar, primero, a través de la Teoría Clásica del Comercio Internacional (Teoría de las Ventajas Comparativas, en la que los países tienden a especializarse comercialmente en las actividades donde es más alta su dotación de factores), misma que poco más adelante sirvió de soporte a la Teoría de las Uniones Aduaneras, para mostrar las ventajas de asociarse comercialmente fijando a los competidores de fuera un “arancel externo común” (Álvarez, 2009, pp.29-32).

De ahí, la reflexión teórica siguió hasta formalizar lo que conocemos como Teoría Neoclásica del Comercio, en la que se sistematizó una tipología con seis formas o niveles básicos de posibilidades de integración: las Áreas de Libre Comercio, las Uniones Aduaneras, los Mercados Comunes, las Uniones Económicas, las Uniones Monetarias

y las Uniones Políticas.

Sin embargo, la abrumadora complejidad institucional que se percibe cuando se combina la operación transfronteriza de fuerzas comerciales, productivas, tecnológicas, monetario-financieras, laborales, culturales y hasta militares permite sostener que dichos procesos de integración se pueden estudiar y comprender mucho mejor usando una Economía Política de las Relaciones Internacionales (Gilpin, 1987).

Por supuesto, el peso relativo que tiene cada uno de esos actores, así como la resultante de la operación del conjunto, es lo que nos lleva a destacar que, en las relaciones de integración de AN, el rasgo fundamental característico es que son relaciones profundamente asimétricas y México el socio más débil.

3 La integración económica en América del Norte: antecedentes históricos, dinámica y cambios institucionales

La integración económica de México con EU en buena medida ha sido un proceso natural guiado por la cercanía geográfica, que lleva casi 150 años, aunque desde el último tercio del siglo XX ha dado saltos cuantitativos y cualitativos tremendamente significativos, especialmente con la entrada en vigor del TLCAN en 1994.

Sin embargo, merece mención especial el largo período que va de 1945 a 1970 y que corresponde en México al despliegue, asentamiento y crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Ahí hubo un salto de la integración “natural”, cuando se redefinió la importancia de la zona fronteriza del norte de México, al convertirse por acuerdo binacional en zona de libre comercio, abarcando 200 millas a ambos lados de la frontera, incluyendo la de EU, formalmente para impulsar un Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) pensado para paliar el desempleo y frenar la presión del flujo de migrantes mexicanos a EU; pero en rigor, para que la frontera sirviera de base territorial desregulada para facilitar y apuntalar dentro de EU la reestructuración productiva de dos importantes ramas industriales, autos y electrónica.

De modo que para bajar costos se promovió en la zona fronteriza el establecimiento de las llamadas “in-bond industries”, mejor conocidas en México como “industrias maquiladoras”, esto es, las que realizan procesos de ensamble con partes importadas, que son intensivos en mano de obra, pero disfrutando además de una exención arancelaria porque se reexportan en seguida, para culminar el proceso en territorio estadounidense.

Y menos de diez años después, por otras razones, cobraba cuerpo la configuración de México como potencia exportadora de crudo, aprovechando la cuadruplicación de su precio internacional por el embargo petrolero de los países árabes a Israel tras la Guerra del Yom Kipur. Con la posterior caída del precio internacional del petróleo que

se combinaba con el alza de las tasas de interés por la Reserva Federal Norteamericana, se vino el estallido de la “crisis de la deuda externa” en 1982 y, siempre hacia adelante, esa integración se movió bajo la lógica de aplicación de reformas estructurales para superar los graves problemas de la economía mexicana: el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y su paso a una industrialización orientada a exportar, el paso de un Estado Social Incompleto a un Estado Mínimo y la transformación de una economía “cerrada mediante aranceles proteccionistas” en una “abierta”, incorporándose México al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas o GATT, mediante acuerdos binacionales por actividades y sectores con EU, hasta que finalmente esa apertura fue codificada y generalizada de manera exhaustiva al entrar en vigor el TLCAN en enero de 1994.

Su lógica profunda: que, en realidad, el TLCAN estaba pensado como maniobra comercial defensiva-ofensiva (para impulsar la agenda de reformas del GATT que EU planteaba en los tiempos de la “Ronda Uruguay” y que llevaba varios años sin pasar). Sólo que, al final y paradójicamente para una pretendida fortaleza defensiva, hay evidencias empíricas de que China se ha ido convirtiendo en el cuarto socio del TLCAN (Gallagher and Dussel, 2013, pp.13-24).

El objetivo real y no declarado del TLCAN era usar a México y a Canadá para revertir el largo proceso de pérdida de competitividad que se evidenciaba en el cambio de la posición global de EU, al pasar a mediados de los ochentas de primer acreedor a primer deudor mundial, por la combinación de por lo menos tres factores: primero, una pirámide demográfica en la que el grueso de la población trabajadora envejece con rapidez. El segundo factor, el grave deterioro de su base industrial por la presencia de altos costos laborales unitario. Y el tercer y último, la pésima combinación de un altísimo consumo energético, bajas reservas propias y dependencia de fuentes remotas ubicadas en regiones políticamente inestables. Un estudio de la corriente institucionalista hasta muy recientemente ha reiterado que

EU es el más grande demandante de energía a nivel mundial, pues con menos del 5% de la población global, su uso de energía primaria alcanzó el 27% del total global y consumió alrededor de una cuarta parte de la electricidad mundial en 2008 (Sovacool, 2011, p.97).

Sobre esa problemática competitiva no resuelta y ya con la seguridad como prioridad, a partir de 2005 y mediante la ASPAN, firmada por los Poderes Ejecutivos de los tres países, se dio impulso para que la integración económica entrara en una fase profunda, que perdura hasta nuestros días, y que abarca completamente para México delicados aspectos como energía, migración y seguridad (Álvarez, 2007).

Como saldo general podemos decir que la integración económica de México ha dejado: un crecimiento económico mediocre, una creciente polarización social (reflejada en

los más altos índices de concentración del ingreso de América Latina), con profundas diferencias regionales y sectoriales, con casi 60 millones de mexicanos en condición de pobreza (de los cuales 15 millones están en pobreza extrema) y las actividades exportadoras están concentradas en pocas empresas, ramas y regiones del país.

Con más detalle, puede constatarse que tenemos una pérdida relativa de peso de los sectores económicos orientados al mercado interno (caen las actividades agrícolas, construcción, petroquímicos, servicios comunales, sociales y personales). El crecimiento exponencial de los flujos migratorios de México a EU desde la segunda mitad de los 90s hasta el 2010 (pasaron de 300 mil promedio anual en los noventas a 500 mil promedio anual), ha implicado otro salto hacia adelante en la integración de los mercados laborales, reforzado por la importancia de las remesas que envían a México los migrantes, que promediaban 9 mil millones de dólares (U\$) en los noventas y casi el doble en la primera década del siglo XXI, pues significan una profundización de los flujos monetarios en ambas direcciones (BBVa, 2010).

En los hechos, otro saldo negativo está en que en los problemas de seguridad se ha impuesto una visión de seguridad militar (Álvarez, 2012), mientras que la prosperidad que tanto se ha ofrecido sin que la población la confirme, hoy se nos quiere convencer con la idea de que “México ya es un país con una poderosa clase media”. El académico Gregorio Vidal ha mostrado que el país de clase media es una falacia.

La información contenida en la encuesta de ingreso-gasto de las familias correspondiente al año 2012 indica que únicamente una reducida minoría de personas se ubica con un ingreso de más de veinte salarios mínimos, esto es, al nivel de ingresos de “clase media”, de modo que menos del 1% de la población total (o de los perceptores de ingresos de los hogares) recibe ingresos iguales o mayores a un límite de 500 mil pesos al año” (equivalente anual de 21 salarios mínimos mensuales, o 1359.75 pesos diarios, que representan 101 U\$ diarios por hogar) (Vidal, 2013, sección B, p.1).

4 La integración energética, clave en la iniciativa del TLCAN y de su evolución a la ASPAN

Aunque es una historia poco conocida y comprendida, la integración económica de México con EU tuvo en el comercio energético una de sus palancas iniciales más importantes, por el objetivo norteamericano de regionalizar sus abastos de energía, para corregir una de las más notables debilidades de la competitividad de la economía norteamericana.

Y hasta fecha tan cercana como diciembre de 2012, un reporte de la minoría del Senado Norteamericano desta-

caba que la caída de las cantidades disponibles de petróleo crudo pesado mexicano para las refinerías estadounidenses de la costa del Golfo hoy en día "ha conducido a aumentar las importaciones de Medio Oriente a EU, pese a que ha habido una disminución del total de las importaciones" (US Senate, 2012, p.5).

Esta ha sido la constante desde la década de los setenta del siglo XX y ha implicado para EU profundizar en una estrategia de seguridad nacional para atrapar unilateral y más profundamente a México y Canadá, como abastecedores más confiables que los de la atribulada región de Medio Oriente, donde se concentran el grueso de las reservas mundiales de hidrocarburos (HC) y EU despliega su poder militar.

Hoy en día en México estamos en medio de un intenso debate nacional sobre una "reforma energética" que intenta redefinir a fondo la matriz histórica del sector energético mexicano que comenzó con la expropiación petrolera que hizo el gobierno del General Lázaro Cárdenas en 1938, por eso en esta sección concentramos la atención sobre dicho sector

Trabajamos con la hipótesis de que con todo esto hoy se prefigura una triple transición energética para México: una difícil adaptación al "pico petrolero", con altos costos sociales y económico-ambientales por la explotación depredadora de recursos no-renovables y los métodos utilizados para extraerlos; el reforzamiento de una dependencia extrema de los HC en la matriz energética, así como la dominancia de un solo socio comercial (EU) en las relaciones energéticas de México. Y tres, un lento pero persistente pasaje de un esquema histórico de empresas energéticas públicas e integradas corriente arriba y abajo (PEMEX y CFE) a empresas públicas hoy articulando segmentos crecientemente compartidos con el capital privado (gas, petroquímica, electricidad), directamente o mediante asociaciones público-privadas favorables al capital financiero nacional e internacional.

Decimos que es un modelo neocolonial por fundarse en un intercambio comercial de petróleo crudo por productos refinados. Ese ha sido el patrón de especialización que nos impuso la integración energética de México con EU y que puede verse claramente en las gráficas 1 y 2.

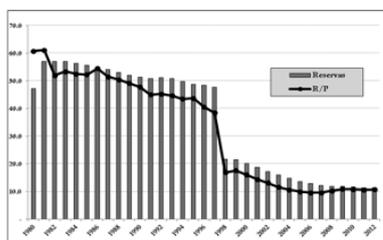


Figura 1 - México, Crudo. Reservas (mMb) y R/P (años). mMb: miles de millones de barriles. Fuente: Montes-Álvarez, 2013, con base en British Petroleum Statistical Review of World Energy, June 2013.

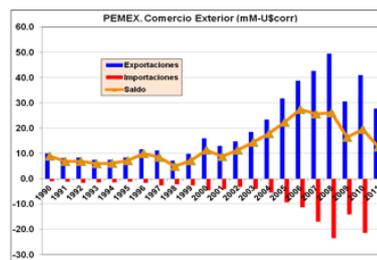


Figura 2 - mM-U\$corr: miles de millones de dólares corrientes.

Fuente: Montes-Álvarez, 2013.

Pero en otro trabajo hemos destacado además varios hechos asociados a ese modelo exportador: uno, que mientras las ventas al exterior de crudo en los comienzos del TLCAN crecieron 61% entre 1990-2000, en los tiempos de la transición del TLCAN a la ASPAN (2000-2008) lo hicieron 210%; para caer a 44% entre 2008-2011 debido al descenso de la producción. Pero dos, lo más importante y significativo: que el porcentaje de las exportaciones petroleras respecto a la producción siempre se ha mantenido prácticamente constante, con un promedio para el periodo completo de 53%. Por eso reiteramos la caracterización del modelo como "depredador" (Montes y Álvarez, 2008).

En el entorno de crisis de 1973, se planteó por primera vez el proyecto de EU de un "mercado común energético de AN" propuesta que fue retirada del ambiente público para no herir o exacerbar susceptibilidades nacionalistas, especialmente en México. Pero para explotar los recursos luego se optó por montar un abrumador dispositivo mediático, según el cual nadábamos en petróleo y, con precios al alza, era el momento de exportarlo masivamente para mejorar los niveles de vida. Así pasamos rápidamente de ser importadores netos de gasolina a convertirnos en "exportador petrolero de nivel mundial".

En la segunda mitad de los 70s, el proceso dio un salto en complejidad, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (en la segunda mitad de los ochentas) le impuso a la empresa petrolera estatal PEMEX una reforma desreguladora, mediante cambios en leyes secundarias, que transformaron su estructura corporativa para pasarla de un organismo público descentralizado a una "controladora" o "Holding" con cuatro subsidiarias, le impuso una desarticulación vertical y horizontal al modificar, supuestamente con criterios técnicos, los que se podían considerar petroquímicos "básicos" y la petroquímica secundaria, además de asentar una apertura al capital privado nacional y extranjero en la petroquímica y en la producción, comercialización y distribución del gas.

En la década de los 90s la integración económica entre México, EU y Canadá se codificó en el TLCAN, ese ambicioso y complejo instrumento re-regulatorio que cambió de raíz la mecánica de la economía mexicana completa, no sólo del sector energético. Lo único específico es que no todos entraron de la misma forma: las reformas salinistas en rigor se habían adelantado a la negociación formal del TLCAN y, no por casualidad, estaban en concordancia absoluta con sus criterios neoliberales de abrir, desregular y privatizar espacios relativos a PEMEX.

Hablemos ahora de la ASPAN, formalmente un proyecto dado a luz en Waco, Texas, en 2005 para dar continuidad y profundizar el TLCAN. El gobierno de EU fue el que formalizó la propuesta, para atender el giro estratégico provocado en sus orientaciones de política regional, tras el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York. (www.spp.psp.gc.ca, 2009)

La ASPAN se planteaba explícitamente enfrentar a fondo los problemas de competitividad y de seguridad de EU, por eso sus objetivos centrales eran: promover la evolución del TLCAN a una Unión Aduanera (Gazol, 2010) y eliminar las costosas reglas de origen; formalizar la ampliación de un “programa de trabajadores invitados” para profundizar la movilidad laboral; y ampliar el perímetro de seguridad de EU más allá de las fronteras comunes con sus socios, al tiempo de estrechar la cooperación energética, abriendo en México oportunidades de inversión para el sector privado.

Hay que destacar un cambio institucional importante en este paso del TLCAN a la ASPAN, porque ésta última ya no requería de aprobaciones legislativas en ninguno de los tres países y, estrictamente hablando, operaría mediante proyectos aprobados por los Ejecutivos de los tres países, que se traducirían respectivamente en líneas de trabajo burocrático para sus ministerios.

Así que, cuando había madurado en el ámbito de los grupos de expertos de la ASPAN la agenda de cambios institucionales que debería promover el Poder Ejecutivo en México, se anunció en 2008, por el entonces presidente Felipe Calderón, una “reforma energética” que apuntaba en varias direcciones importantes: hacer modificaciones profundas a ocho leyes secundarias, esto es, sin hacer cambios constitucionales se perfilaba el cambio de PEMEX de organismo público descentralizado a Empresa de Interés Público; se evidenciaba la centralización en el presidente de los máximos poderes en materia energética; la apertura al capital privado en actividades constitucionalmente reservadas al Estado; la introducción de los contratos según desempeño (o de remuneraciones variables); la posibilidad de conformar empresas filiales de PEMEX, incluyendo la eventualidad de venderlas; y por último, pero no menos importante, la dotación de poderes a la Secretaría de Energía (SENER) para poder afectar la propiedad comunal o las tierras indígenas cuando existiera interés en algún recurso territorial de ellas (Álvarez, 2008).

Esta sofisticada propuesta de reforma de nuevo fue precedida por una intensa campaña mediática destacando el “tesoro que tiene el país en las aguas profundas del Golfo de México”. Se exageraba la abundancia de recursos prospectivos y la incapacidad tecnológica y de capital de PEMEX y de México, para abordar con el capital privado el asunto de la explotación petrolera en aguas profundas. La campaña no logró cambiar la opinión pública, pero en concreto, se legalizaron los “contratos según desempeño”.

5 La reforma energética en curso: ejes, tendencias, perspectivas

En la situación actual tenemos que comenzar mencionando primero el gran esfuerzo mediático para mostrar ante el mundo la doble abundancia energética que vive AN (por el aumento de la producción y los nuevos recursos de petróleo y gas en EU, en Canadá los recursos petroleros y éstos más los gaseros de México, aunque de peso menor relativo en el total mundial).

La realidad de la abundancia actual está acotada a los recursos gaseros de EU, cuya explotación se ha impulsado intensivamente, dejando tras de sí una cauda de cuestionamientos crecientes, por los delicados problemas ambientales que implica el uso de las tecnologías como la fracturación hidráulica utilizada en la extracción del “shale-gas”. La evolución real de los recursos gaseros de EU es la que está detrás del aumento importante de su producción, cosa que podemos ver en el Cuadro 1, en la sección correspondiente a reservas y producción de los países de América del Norte.

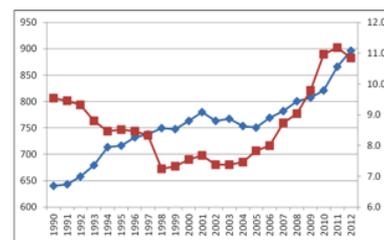


Figura 3 - Reservas (eje secundario: B-m3) y Producción (eje primario: mM-m3) de gas natural en América del Norte. B-m3: billones (1012) de metros cúbicos mM-m3: miles de millones de metros cúbicos. Fuente: Montes-Álvarez, 2003, con base en BP.

Es precisamente como parte de esa campaña mediática sobre la futura independencia energética de América del Norte que se destacan los factores que incapacitan a México para sumarse a esa prosperidad: alcanzamos un máximo de producción petrolera en 2003 al nivel de 3.4 mbd, pero luego cayó a 2.6 mbd en 2006 por un agotamiento prematuro del yacimiento gigante de Cantarell estimado en 75%, que fue en una modesta parte compensado con otro yacimiento enorme, Ku-Maloob-Zap, del cual subsisten hasta la fecha serias dudas sobre su duración (US Senate, 2012, p.3).

Pero, en remembranza de la segunda mitad de los setentas, a finales del 2012 desde afuera comenzaron a pintar un panorama luminoso para México, que según unos vivía una “milagrosa recuperación” (Forbes), mientras para otros llegaba el “momento mexicano” (The Economist) o los ultraoptimistas que visualizaban a México como “poder económico dominante” superior a Brasil en el Siglo XXI (New York Times). Los primeros pronósticos de crecimiento del FMI para México en 2013, de 3.5%. Los últimos de la Secretaría de Hacienda, 0.5%

Mediáticamente tenemos el manejo de una imagen dual de Pemex: por un lado, con razón, se le presenta ante po-

tenciales inversionistas privados como la empresa más importante en México (primer sitio en ventas totales), que a nivel internacional tiene segundo lugar en utilidades antes de impuestos; es el quinto productor de petróleo crudo en el mundo y es la décimo primera empresa integrada de todas las compañías petroleras del planeta. A nivel de toda América, Pemex ocupa el sitio décimo tercero en importancia y, sobre todo, se destaca que opera con costos competitivos en producción y exploración de petróleo, si se compara con los costos de Exxon, Mobil, Petrobras, ENI, Chevron y Statoil (Petróleos Mexicanos en línea, 2013: <https://www.pemex.com>).

Pero, para el grueso de la población mexicana, se la presenta como empresa sobre endeudada, sin tecnología ni experiencia en explotación de recursos no-convencionales (que es el caso de los recursos en aguas profundas del Golfo y de los yacimientos de shale-gas en tierra firme), padeciendo entre su población y sus élites el lastre de una ideología nacionalista que impide adecuarse a las realidades de la globalización, y sobre todo, con excesiva dependencia de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros (hoy los ingresos petroleros cubren casi el 36% de los recursos para el presupuesto federal).

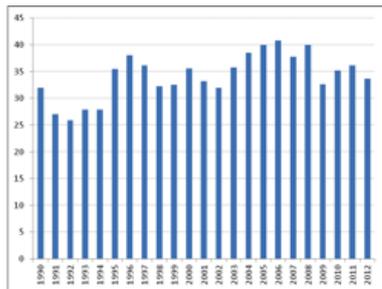


Figura 4 - México: participación porcentual de los ingresos petroleros al presupuesto del gobierno federal. Fuente: Montes-Álvarez, 2003.

Y como reflejo de los acuerdos entre las élites de ambos países, la estrategia desreguladora hoy es doble: por un lado, en México, cambiar la Constitución y las leyes secundarias en lo relativo a recursos naturales estratégicos. Y en EU, usar la reforma mexicana y el AT como palanca para levantar la moratoria a la explotación de los recursos en los yacimientos transfronterizos del Golfo de México. El reporte de minoría del Senado de EU lo dice claramente:

El ATF entre EU-México del 2012 fue negociado sobre la base del Acuerdo sobre la Plataforma Continental en 2000, que establecía el mecanismo para que las reservas transfronterizas de gas y petróleo se compartieran equitativamente. Al firmarse, EU puso en marcha una moratoria sobre exploración en el lado de la frontera marítima de EU (US Senate, 2012, p.9).

No es probable que se ratifique pronto el ATF para revertir esa moratoria, porque al Congreso de EU le preocupa tener respuestas claras a tres cuestiones claves para la vida

de los estados limítrofes con la costa del Golfo: una, si los mecanismos de arbitraje entre México y EU son o no vinculantes (lo que impactaría la recaudación federal allá); dos, las consecuencias de establecer “estándares comunes” ambientales y de seguridad (pues así podría ocurrir que bajaran los de EU al nivel de los de México), en las que si EU tiene mala historia, México la tiene peor.

Pero, en otro sentido, el propio reporte de minoría del Senado de EU reconoce que:

La clave del ATF es que establece "acuerdos unitarios", esto es, que los acuerdos funcionarían como los "contratos de producción compartida" (o CPC que son los de la industria maquiladora) en que las compañías involucradas desarrollarían conjuntamente un proyecto para disipar el riesgo, dado que en aguas profundas eso cuesta a cada quien miles de millones de U\$. Dada la falta de experiencia de Pemex en esa tarea, lo más probable es que las compañías de EU utilicen su infraestructura localizada del lado de EU, pero no nos interesa que Pemex gane experiencia en eso para mejorar su potencial integral. ... la diferencia clave entre los acuerdos unitarios y los CPC tradicionales está en que los barriles físicos producidos estarían colocados bajo la jurisdicción legal de EU y México, presumiblemente en proporción a la suma de reservas encontradas en los respectivos lados de la frontera. Del lado mexicano serían de PEMEX, del lado de EU seguirían los esquemas de licencias que operan en el Golfo. Es poco probable que el AT aumente significativamente la producción doméstica de EU a corto plazo. El AT lo único que haría en la región marítima sería desencadenar la moratoria, lo que puede significar aumento de oportunidades a largo plazo. (US-Senate, 2012, P.10 el énfasis es nuestro).

En suma, dentro de EU, el AT sería una herramienta clave en la tendencia desreguladora de largo plazo (destacando que hoy no tienen intenciones de explotar sus propios recursos); pero sobre todo, en las relaciones con México, sería una llave para que sus compañías puedan entrar a explotar los recursos del lado mexicano, concertando alianzas con Pemex.

Y como el AT incluye la obligación de compartir información y notificar sobre reservas, sería mucho más gravoso para México, por la ridícula disposición que estipula que en materia de seguridad y protección ambiental, “los reguladores de ambos países tendrían acceso a las instalaciones de los dos lados, porque eso subiría los estándares de México al nivel de los de EU” (US-Senate, 2012, p.11).

Pasemos entonces a ver la otra pinza, la propuesta de Decreto de Enrique Peña Nieto, que de parte del gobierno mexicano pretende modificar la Constitución en los artículos 27 y 28. Para entender su alcance destaquemos que el art. 27, en su párrafo 4º señala que:

transparenta la forma en que se darán las aportaciones de PEMEX al fisco, pues ya no se harán cobros ex ante sino ex post, esto es, después de operación (Secretaría de Hacienda, 2013).

Regresando al Pacto: a partir de ese acuerdo de cúpulas partidistas con el presidente, la disciplina corporativa baja al Poder Legislativo, pero las protestas hoy cubren un amplio abanico social: por abajo y en contra de la reforma educativa, de la laboral y la energética, hasta el mes de octubre de 2013 se siguen manifestando centenares de miles de maestros del Sindicato de Trabajadores de la Educación, de los alumnos de las Escuelas Normales, de los docentes y alumnos universitarios, de las organizaciones populares. Pero también de militantes y simpatizantes del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que encabeza el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador.

Por arriba, exigiendo cambios a aspectos específicos de la reforma hacendaria se han manifestado ya las cúpulas de empresarios más legisladores de algunos partidos (del PAN en contra de gravar con el IVA las colegiaturas de escuelas privadas). Y también se han manifestado hasta diputados del PRI en contra del financiamiento del seguro del desempleo usando el fondo de vivienda de los trabajadores, pues, según la propuesta, se le restará del 3-5% de cuota patronal para vivienda de los trabajadores y ello irá al seguro del desempleo.

De todo lo mencionado, lo importante está en la mecánica política propuesta por Peña Nieto: introducir primero una reforma hacendaria, con objeto de mostrar la senda para la disminución del papel de los ingresos petroleros en el financiamiento del presupuesto federal, así como aprovechar el impulso para profundizar en la autonomía fiscal y de gestión de PEMEX. Ese es el gran sentido de la iniciativa de decreto para reformar los artículos 27 y 28 constitucionales. Pero hay otros cambios importantes que no tenemos espacio para analizar, por ejemplo, que en los cambios en las leyes secundarias se propone reintegrar otra vez a PEMEX como empresa, sólo que ahora abriendo a la participación del capital privado segmentos de las actividades corriente arriba y corriente abajo, al tiempo que se ofrece establecer una nueva modalidad, llamada “contratos de utilidad compartida”.

No parece estar muy claro que el anzuelo de esos contratos sea suficiente para que llegue inversión extranjera directa a gran escala a México, por eso el último asunto en litigio está en si las compañías pueden incluir en sus activos las reservas para registrarlas ante la Security and Exchange Commission (SEC) y multiplicar así su poder financiero.

De modo que es más que evidente la trascendencia de la reforma energética, pues el petróleo es clave en la identidad mexicana desde la tercera década del Siglo XX y EU busca cambiar la noción de PEMEX como agencia de desarrollo a empresa de negocios petroleros. De todo ello, podemos extraer las siguientes conclusiones centrales:

1. Que, aliados y marcados por la doble lógica de la complementariedad y la competencia, los grandes empre-

sarios nacionales y de extranjeros (sobre todo los de EU) apuestan por una reversión histórica de la expropiación petrolera de 1938. Todo, bajo el mantra ideológico de la “modernización” y la “prosperidad” para los mexicanos, aunque la clave es la seguridad energética de EU.

2. Aunque se pretende abrir todo el sector energético al capital privado nacional y extranjero, el proceso será tan lento como dure la despetrolización de las finanzas públicas y por esto insisten en que está excluida la posibilidad de una venta de los activos de Pemex, pues el esquema que se está montando es más sofisticado y confían en que su verdadera naturaleza quedará oculta a los ojos de la mayoría de la población.

3. La realidad es que según la Encuesta Nacional en Vivienda, realizada por Parametría entre el 13 y el 16 de julio de este año, 47% de los mexicanos estamos en contra de la apertura al capital privado en electricidad y 49% en contra de la apertura en PEMEX, en tanto que, abiertamente, sólo 16% están a favor respecto a PEMEX y 18% a favor respecto a la electricidad. Y otras dos encuestas que han publicado sus resultados, una del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y otra del Centro de Estudios Sobre Opinión (CESOP), esencialmente coinciden con los hallazgos de Parametría, que además constata que ese rango de opiniones más o menos se ha mantenido igual en los últimos 10 años. Es contundente que el consenso está en contra de la iniciativa del Peña Nieto. Y las encuestas lo prueban.

4. Tenderán a profundizarse las prácticas depredadoras de los recursos naturales, ahora en los yacimientos transfronterizos de aguas profundas y sobre los de gas de esquisto en tierra firme. Podemos esperar un peligroso aumento de los contaminantes y un deterioro mayor del medio ambiente igual que un agravamiento del cambio climático.

5. Hoy, amplias franjas de la opinión pública nacional están abiertamente en contra de este proceso y las movilizaciones sociales en México, y eventualmente en EU, también jugarán un papel clave.

6. Con la última propuesta de reforma energética nos dirigimos a un virtual retorno triunfante del TLCAN, que con el nuevo epicentro energético, tenderá a acentuar la fragmentación de las empresas energéticas mexicanas, apostando por la proliferación de las asociaciones público-privadas que tanto exige el capital financiero nacional e internacional.

Agradecimiento: Agradezco la elaboración de gráficas, cuadros y mapas, así como los comentarios siempre constructivos de la Mtra. Nora Lina Montes, doctorante del Posgrado de Economía de la UNAM y profesionalista con toda una vida dedicada a los temas de energía y ambiente.

Referencias

ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro. “Antes de agotar la última gota de petróleo: transición y seguridad energética en México”, Presentación para el Senado de

- la República, en el Debate sobre la reforma energética de Felipe Calderón, 27 de mayo de 2008.
- _____. “Economía Política de la Integración Profunda de México con América del Norte”, en Álvarez Béjar Alejandro y Gabriel Mendoza Pichardo, Coords., Integración económica: impactos regionales, sectoriales y locales en el México del Siglo XXI, Editorial ITACA-UNAM-UNISON-UV, México, 2009.
- _____. “Los eslabones de contagio de la Crisis internacional y las tendencias a la militarización de México” ponencia presentada en el 2do Seminario Internacional del CEDES: La crisis mundial y sus impactos en México. 23 y 24 de Enero de 2012. Puebla, México, 2012.
- ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro; MONTES, Nora Lina, “Reformulación estratégica en Estados Unidos y Continuidad de la Reforma Energética en México”, en dictamen en ECONOMIAunam, Facultad de Economía, UNAM, México, 2013.
- BBVA Bancomer Research Mexico, México: Situación Migración, 20 de octubre de 2010, sección 2b, pp.10-17.
- British Petroleum, Statistical Review of World Energy, June, 2013, <http://www.bp.com/statisticalreview>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, 2013, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php>.
- GALLAGHER, P. Kevin; DUSSEL PETERS, Enrique. “China’s Economic Effect on the US-Mexico Trade Relationship: Towards a New Triangular Relationships”, in Enrique Dussel Peters, Adrian H. Hearn and Harley Shaiken, editors, China and the New Triangular Relationship in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relation, CLAS-University of Miami, CLAS-University of California-Berkeley, Centro China-México, FE-UNAM, México, 2013.
- GAZOL SÁNCHEZ, Antonio “Una unión aduanera en América del Norte: ¿es conveniente?, ¿es posible?” en ECONOMÍAunam, México, enero-abril de 2010, Vol.7 No 19.
- GILPIN, Robert, The Political Economy of International Relations, Princeton University Press, USA, 1987.
- GUILLÉN ROMO, Héctor, México ante la Mundialización Neoliberal, Era, México, 2005,
- LEAL-ARCAS, Rafael; FILIS, Andrew, “The fragmented governance of the global energy economy: a legal-institutional analysis”, in Journal of World Energy Law and Business, Advanced Access published, USA, July 19, 2013, pp.1-58.
- MONTES NORA, Lina; ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro. “Del TLCAN a la AECA: integración económica continental para garantizar la seguridad energética de Estados Unidos”, en: Argentina, Canadá y México: debates en torno a la cuestión del petróleo, Centro de Investigaciones sobre Políticas Petroleras (CISPP), 2013.
- _____. Implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el Sector Energético de México, Ponencia al Seminario Internacional, The Re- mains, Legacy and Transcendence of NAFTA. Embajada de Canadá en México e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Marzo de 2008.
- MONTES NORA, Lina, “Semblanza histórica de la Industria Eléctrica en México”, UNAM, México. Junio de 2010.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R., y Bonete Perales, R, Introducción a la Unión Europea: un Análisis desde la Economía, Madrid, 2000.
- Petróleos Mexicanos en línea, 2013, <https://www.pemex.com>.
- SOVACOOOL, Benjamin K, “National energy governance in the United States”, Journal of World Energy Law and Business, USA, 2011, vol.4, # 2, pp. 97-123.
- Secretaría de Hacienda, Reforma Hacendaria, 2013, http://www.cdn.reformahacendaria.gob.mx/Ley_de_Ingresos_2014.pdf.
- Security and Prosperity Partnership, <http://www.spp.psp.gc.ca/eic/site/spp-ppsp.nsf/eng/home>.
- US-Senate, Minority Staff Report, Oil, Mexico, and the Transboundary Agreement, Council for Foreign Relations, USA, December 21, 2012.
- VIDAL, Gregorio, “Impuesto sobre la Renta, Concentración del Ingreso, Clase Media y Grupos Empresariales, en periódico El Universal, México, 13/09/2013, sección B, p.1.
- WEINTRAUB, Sidney, “The Unending Campaign Against NAFTA”, , Issues in International Political Economy, Center for Strategic and International Studies, USA, February 2010, num. 122.
- ZEPEDA, Eduardo et al.. “Rethinking Trade Policy for Development: lessons from Mexico under Nafta in Carnegie Endowment for Peace and Democracy, USA, December 2009.