

# De la integración a la gobernanza: pilares normativos e institucionales de la cooperación energética en las relaciones Estados Unidos-México (2001-2018)

From integration to governance: policy and institutional pillars of energy cooperation in U.S.-Mexico Relations (2001-2018)

*Jhovany Amastal Molina<sup>1</sup>*

## Resumen

Las relaciones energéticas entre Estados Unidos y México se han caracterizado por un dinamismo constante. Sin embargo, a diferencia de otros sectores, existen visiones contrapuestas respecto a su regionalización en las que, por un lado se identifica una creciente “integración” derivada del flujo comercial de energéticos y, por el otro, se observa un estancamiento en el desarrollo de mecanismos institucionales de interacción; por lo que existe una falla en el entendimiento y conceptualización de los procesos de cooperación en la materia. En este sentido, el presente artículo busca identificar la forma en la que los procesos de cooperación entre ambos estados se han llevado a cabo, destacando tanto los objetivos como los mecanismos institucionales de negociación durante el período de 2001 a 2018. Para ello, se hace uso de un método descriptivo, así como técnicas de análisis documental. Se concluye que la cooperación energética entre Estados Unidos y México se ha cimentado a partir de la interacción transgubernamental entre agencias públicas y agentes privados, cuya finalidad se ha centrado en el despliegue de instrumentos regulatorios y normativos.

**Palabras clave:** Energía, Política Regional, Gobernanza, Relaciones Transgubernamentales, Cooperación.

## Abstract

Energy relations between the United States and Mexico have been characterized by a constant dynamism, however, unlike other sectors, there are opposing views regarding their regionalization in which, on the one hand, a growing “integration”

Recibido: 6 de agosto de 2021 ~ Aceptado: 20 de diciembre de 2021 ~ Publicado: 7 de enero de 2022

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.  
Correo electrónico: jhovanyam@outlook.com  <https://orcid.org/0000-0003-3386-5513>

derived from the commercial flow of energy is identified and, on the other hand, a stagnation in the development of institutional mechanisms of interaction is observed; therefore, there is a failure in the understanding and conceptualizing the processes of cooperation in such area. In this sense, this article seeks to identify the way in which the cooperation processes between the two states have been carried out, highlighting both the objectives and the institutional mechanisms of negotiation during the period from 2001 to 2018. For this purpose, a descriptive method, as well as documentary analysis techniques are used. It is concluded that energy cooperation between the United States and Mexico has developed from the transgovernmental interaction between government agencies and private agents whose purpose has focused on the deployment of regulatory and normative instruments.

**Keywords:** Energy, Regional Politics, Governance, Transgovernmental Relations, Cooperation.

## 1. Introducción

La inestabilidad del mercado, la distribución desigual de los recursos energéticos, los riesgos geológicos, así como los diferentes y contrastantes esquemas políticos, han hecho del mundo de la energía, un sistema de seguridad en negociación continua (Goldthau & Martin, 2010b), en la que diversos Estados buscan establecer relaciones políticas, e incluso instituciones para integrar bajo un mismo esquema la multiplicidad de intereses y objetivos de los participantes. Tendencia que suele estructurarse a partir de los denominados regionalismos energéticos, los cuales, de acuerdo con Luque-Ayala (2016, p. 10), se encuentran determinados, en primer lugar, por los balances energéticos y, en segundo, por las dimensiones sociales y políticas.

Así, a lo largo de las últimas décadas se ha observado una serie de iniciativas para incluir a la energía en propuestas de integración (Johnson & VanDeveer, 2021; Van de Graaf, 2017). Paradójicamente, esta tendencia, más que desarrollarse bajo un proceso homogéneo y paulatino, se ha desplegado como un rompecabezas en donde ciertos Estados se muestran a favor de entretejer sistemas de cooperación, mientras que otros se rehúsan a participar en dichas iniciativas al considerarlas como vehículos para el debilitamiento de su soberanía, entretejiendo de esta manera, una serie de procesos de conflicto y cooperación en un marco indefinido.

Un claro ejemplo de ello se encuentra en la región de América del Norte y, específicamente en las relaciones Estados Unidos y México pues, mientras que Canadá ha aceptado diversas prerrogativas y mandatos que le han permitido lograr una “armonización” política, así como capacidades para adaptar y ajustar

continuamente sus objetivos, prácticas y prioridades (Hale, 2013, p. 495); México, contrariamente, ha optado por establecer ciertas restricciones que han ido variando a partir de intereses de política interna y política exterior. Pese a esta “divergencia”, el flujo constante de hidrocarburos entre ambas naciones ha generado que sus sistemas de energía dependan en buena medida uno del otro (Dukert, 2002, p. 161).

Bajo este panorama, el presente artículo tiene como objetivo identificar la forma en la que los procesos de cooperación entre ambos Estados se han llevado a cabo, destacando tanto los objetivos como los mecanismos institucionales de comunicación. Es decir, no se trata de analizar los procesos de negociación *per se*, sino los esquemas coordinativos. Para ello, se ha seleccionado el periodo de 2001 a 2018, pues durante este lapso se presentan tres elementos coyunturales que fomentaron la interacción entre las dos naciones: en primer lugar, surge una creciente preocupación de los Estados por asegurar un suministro ante el posible pico del petróleo, así como por la falta de sustitutos adaptables de manera inmediata; en segundo, Estados Unidos, despliega una política exterior activa en la materia de manera intensiva, permitiendo desarrollar procesos de cooperación menos restrictivos y; en tercer lugar, México, después de un proceso de reformas estructurales, comienza un periodo de estabilidad interna. Lo cual, propició la creación de lazos de cooperación hacia el exterior (Birkenthal, 2016; Cuéllar, 2008; Hughes & Lipsky, 2013).

Desde esta perspectiva, el texto plantea como hipótesis que la cooperación energética entre Estados Unidos y México se ha configurado a partir de la interacción transgubernamental de agencias públicas y agentes privados, cuya finalidad ha recaído en la implementación de iniciativas regulatorias para la explotación de diversos recursos, y el desarrollo de energías alternativas como el biocombustible, así como normativas, dirigidas, por un lado a la creación de estándares de seguridad para la explotación de hidrocarburos, y por el otro, la homologación para la medición tanto de recursos como de infraestructura energética. Partiendo de ello, el texto se divide en cuatro apartados: en el primero se realiza una propuesta teórica de la cooperación energética a partir de la gobernanza; en el segundo se hace una revisión sobre la configuración de la integración regional a partir de la idea de la Comunidad de América del Norte; en un tercer apartado se identifican las instituciones y sus objetivos para la configuración de la cooperación en la región; y, finalmente, se presentan algunos comentarios finales.

## 2. Gobernanza energética: un marco teórico

La energía se ha convertido en una variable para el entendimiento del desarrollo de las relaciones interestatales en diversas escalas. La primera, generalmente se ha asociado a la conflictividad entre países consumidores y países productores —

centrada en la guerra de recursos—, y la segunda, relacionada con los procesos de liberación acontecida durante los años noventa, gestando las bases de un mercado energético internacional. Si bien estas concepciones se han analizado de forma separada, sus efectos, paradójicamente, señalan un sistema entretejido por una serie de relaciones de interdependencia en donde, de acuerdo con Goldthau & Martin (2010<sup>a</sup>), lo que se debe cuestionar no es quién está ganando la batalla por el acceso de los recursos, sino cómo el contexto de la energía —en sus distintos niveles— puede adaptarse a las necesidades divergentes de los jugadores individuales y alentar la cooperación.

En este sentido, más allá de hablar de integración, se ha dado inicio al debate de la gobernanza energética, término utilizado para referir a aquellas iniciativas de cooperación y coordinación, lideradas políticamente entre actores estatales y no estatales que buscan gestionar las relaciones energéticas con la finalidad de entregar bienes derivados de dicha área (Hancock et al., 2021, p. 9). Su formación, desde esta perspectiva, se cimienta a partir de tres principales elementos: percepción, cooperación e institucionalización. La percepción tiene como finalidad cimentar la lógica normativa derivada de la identificación de la coherencia de puntos de vista sobre un estado final deseable que se espera que den dirección a la acción conjunta y garanticen un cierto grado de convergencia (Webber et al., 2004, pp. 7–8), para la formulación de un sistema intencional de reglas que involucren la coordinación, gestión y regulación deliberadamente dirigida hacia resultados políticos particulares (Bellamy, 2008).

99

De esta forma, la cooperación suele enmarcarse bajo un marco sectorial —también denominados subsistema— en donde, de manera conjunta, actores gubernamentales, privados, e incluso sociales, desarrollan políticas o ajustes normativos<sup>2</sup> (Hameiri & Jones, 2013). Consecuentemente, la cooperación se ejecuta a través de una coordinación pluricéntrica, es decir, del establecimiento de redes de comunicación no jerárquica, en la cual,

los gobiernos nacionales son un actor central, pero no necesariamente el único; una combinación de estructuras formales e informales entre actores interdependientes pero autónomos que operan más allá de las jerarquías formales; y una tendencia hacia la implementación cooperativa ascendente en lugar de un comando y control descendente. (Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, 2016, p. 5)

<sup>2</sup> Al referirse a áreas delimitadas no necesariamente, se refiere a un sector en específico sino a la delimitación de los espacios interconectados y que son considerados el “origen” de un mismo problema.

En este sentido, la institucionalización como tercer elemento analítico, tendrá que delimitar tanto a los participantes como a la forma, lo cual suele estructurarse a partir de sistemas transnacionales de cooperación que, según la lógica de Huntington (1973), se gesta a partir de agentes gubernamentales, caracterizados por ser grandes burocracias; realizar funciones especializadas; y ejercer funciones a través de fronteras internacionales (pp. 338-339). Esquemas que pueden catalogarse en intergubernamentales y transgubernamentales. El primero hace alusión a la cooperación más básica o común, pues se genera a partir de Estado-Estado, siguiendo los protocolos diplomáticos, mientras que el segundo ocurre cuando los actores subestatales, es decir, agencias, secretarías o dependencias gubernamentales, interactúan con sus correspondientes homólogos de otros Estados, sin ser guiados o controlados directamente por el gabinete del poder ejecutivo en turno (Keohane & Nye, 1974, p. 41).

Bajo dicho mandato, la coordinación de la política transgubernamental refiere a la actividad diseñada para facilitar la implementación o el ajuste de la política, en ausencia de directivas más detalladas (Keohane & Nye, 1974, p. 43). La coordinación, por tanto, suele derivarse a través de medios informales entre funcionarios del mismo nivel, pues, siguiendo la lógica de Toro (2003, p. 16), son los burócratas los que piensan igual, lo que les permite desarrollar una percepción común de los problemas (Thurner & Binder, 2008).

Tabla 1. Elementos teóricos de la gobernanza

Tipo de cooperación	Percepción general	Actores	Interacción: cooperación coordinativa	Intercambio de Recursos
<b>Intergubernamental</b>	Proyectos, declaraciones o programas de integración	Poder Ejecutivo o, respectiva representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores	Parten de una agenda general	Son limitados, suelen ser de carácter formal.
<b>Transgubernamental (Subsistemas)</b>	Proyectos, declaraciones o programas de integración	Amplio: puede incluir ministerios, gobiernos subestatales y otras agencias estatales	Pueden tomar diferentes formas, conferencias, llamadas telefónicas o cartas entre representantes de organizaciones	Los recursos típicos involucran finanzas, recursos analíticos,

Fuente: Elaboración propia, con información de: Hale (2013); Nölke (2004) y Thurner & Binder (2008).

En este orden de ideas, la gobernanza (véase tabla 1) se puede caracterizar como una racionalidad gubernamental, *governmentality*<sup>3</sup>, (Jones, 2011), que enfatiza prácticas, audiencias y contextos que permiten y restringen la producción de formas específicas de cooperación coordinativa, entendida como un elemento integrativo que se estructura a través de la interrelación del contexto político-económico de la energía y de las necesidades u objetivos de un determinado Estado, institución o agencia individual (Amastal & Mejía, 2019, p. 61). Esta concepción apunta a delimitar a la gobernanza no como un proceso estático, por el contrario, debe asumirse como un esquema reiterativo que se instrumenta a partir de la necesidad de delimitar acciones políticas en un marco normativo, donde no existen reglas claras de interpretación.

### 3. La idea de una Comunidad de América del Norte

La intención de “integrar” al sistema energético de México y Estados Unidos ha sido una constante. Sin embargo, su materialización se ha encontrado en un debate en torno a la forma de homologar a sus respectivas políticas siendo, hasta cierto punto, contradictorias (Adamczewski, 2007). No obstante, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y las respectivas reformas estructurales de la década, dieron pie para que, a inicios del año 2000, se implementaran una serie de iniciativas enfocadas en la regulación del sector bajo la idea de una “Comunidad de América del Norte”.

Desde esta perspectiva, Robert Pastor, publicó en 2001 el libro intitulado “*Toward a North American Community: Lessons From the Old World for the New*”, en el cual, en primera instancia realizó un análisis detallado sobre la nueva estructura del sistema internacional, conceptualizándolo como el conjunto de regiones interactuantes, cuya problemática no era la regionalización del mundo, sino la falta de instrumentos para conectar y coordinar sus esfuerzos en el logro de sus objetivos deseados de forma supranacional. Por lo que, desde su perspectiva, la adopción de políticas regionales no debería ser vista como una violación a la soberanía, sino más bien, como una estructura organizacional que pudiera funcionar en la manera en que se supone que los estados deben actuar en un sistema federal, es decir, como una

---

<sup>3</sup> Concepto desarrollado por Michael Foucault, con el que hace referencia a los “procesos de gobierno (governing) como a la mentalidad (mentality) del gobierno, es decir, a cómo se produce el gobierno del gobierno. Por lo tanto, es tanto un arte (una práctica) como una racionalidad (una forma de pensar) del gobierno” (Sokhi-Bulley, 2014). La escritura de Foucault sobre la gubernamentalidad, de acuerdo a Wang (2017), funge como un modelo para repensar la relación entre los intelectuales en las humanidades, el gobierno y los estados liberales (p.215).

oportunidad para experimentar con políticas que, si tienen éxito, podrían convertirse en leyes nacionales (Pastor, 2001a). Bajo esta lógica,

Lo que está mal con el TLCAN no es lo que hizo, sino lo que omitió. El acuerdo no preveía una respuesta común a las nuevas amenazas. El TLCAN simplemente asumió que los pueblos de América del Norte se beneficiarían de la magia del libre mercado y que los tres gobiernos resolverían problemas viejos o nuevos. Pero a falta de una visión convincente para definir una entidad regional moderna, y sin instituciones para traducir esa visión en políticas, los viejos patrones de comportamiento entre los tres gobiernos permanecen. (Pastor, 2001b, p. 2)

Dentro del sector energético, esta disfuncionalidad se basó, principalmente, en la negativa del estado mexicano en reformar la Constitución Política dentro del paquete de reformas de 1990, y con ello, de remover la propiedad exclusiva del Estado sobre el petróleo, gas y recursos naturales. En consecuencia, el TLCAN se estableció como un marco ambiguo de comercio administrado (Scaliger, 2013), en el que, por un lado, si bien se restringieron ciertas áreas del mercado mexicano, por el otro, se permitió el trabajo colaborativo o independiente en la producción de electricidad, así como de determinados petroquímicos. Hecho que, de acuerdo con Vargas (2015, p. 106), fue visto por la contraparte estadounidense como el inicio de una liberación profunda, incluso como garante de una futura apertura del 100 por ciento en las licitaciones de las compras gubernamentales.

Un segundo impulso para el desarrollo de una Comunidad fue presentado en la Conferencia de la Libertad de Margaret Thatcher (2014), en la cual el excomandante militar de Estados Unidos y ex jefe de la CIA, David H. Petraeus, sentenció: “*After America, there is North America*”. Esta idea, siguiendo a Blank (2013), responde a la alta interconectividad e interdependencia, desarrollada no sólo entre México y Estados Unidos, sino también por Canadá, al grado de compartir un mercado energético integrado, usar las mismas carreteras y ferrocarriles para transportar productos de fabricación conjunta, volar en las mismas redes integradas de aerolíneas, y cumplir cada vez más con los mismos estándares de práctica profesional, que denotaban la verdadera realidad de América del Norte (Blank, 2013).

Bajo este panorama, la política estadounidense no debía enfocarse en ganar luchas ideológicas y frustrar las ofertas totalitarias por el dominio, sino en crear reglas significativas y arreglos internacionales para lidiar con los desafíos definitorios de la era (Haas, 2013), pues, en realidad, de acuerdo con Petreus & O’Hanlon (2013),

Estados Unidos podría estar en el umbral de un período de notable progreso, e incluso ante una segunda década de otro siglo estadounidense, determinada por varias oportunidades únicas, incluyendo una revolución energética, pues, citando a Haas (2013), “los Estados Unidos son el mayor productor mundial de gas natural, con un suministro de 100 años, y estamos en camino de convertirnos en uno de los mayores productores de petróleo crudo”.

Esta revolución, sin embargo, no puede verse de forma aislada, sino que debe ser entendida en los tres niveles: nacional, regional e internacional. Por tanto, en primera estancia, según sugiere Petreus & O’Hanlon (2013), se debe determinar un mix energético regional que optimice la disponibilidad, el costo y la sostenibilidad para las próximas generaciones, así como crear un sistema de cooperación profundo que permita afrontar los riesgos compartidos, comenzando con la tremenda crisis de infraestructura.

Asimismo, de acuerdo con Blank (2013), se debe comenzar con una visión de cómo se proyectaría América del Norte a mediados del siglo XXI: cómo la energía, el cambio climático, la cadena de suministro, la infraestructura y los sistemas de salud demográficamente eficientes, sostenibles y seguros podrían funcionar en otros 30 o 40 años. Desde luego, el eslabón débil en la conceptualización anterior se centró en México, pues, su reticencia en abrir de manera total al sector de hidrocarburos parecía el principal obstáculo. No obstante, con la llegada de Peña Nieto a la presidencia de la República Mexicana en 2012, dicha barrera parecía desvanecerse, pues, según el artículo del mandatario publicado en *The Economist*, el objetivo principal de su administración sería “transformar a México” frente a una coyuntura en el que el país, según financieras como Goldman Sachs y Nomura, se perfilaba “entre las diez más grandes del mundo para 2020”. Bajo dicho escenario, denominado como “*The Mexican Moment*”, las primeras prerrogativas se centrarían en establecer políticas que fomenten la competencia en todos los sectores (Peña, 2012b).

Para ello, se vuelve de vital importancia fomentar una mayor inversión en los sectores petrolero y eléctrico, para permitir a Pemex —la compañía petrolera nacional— seguir siendo un motor de desarrollo, sin tener que ceder la propiedad estatal sobre los recursos de la Nación, al mismo tiempo que se busca profundizar “nuestra asociación estratégica” con América del Norte para que se convierta en un motor renovado de crecimiento (Peña, 2012a).

El debate, por supuesto, no se hizo esperar, por un lado comenzó un severo cuestionamiento tanto de la viabilidad como de la efectividad de una posible reforma ante un escenario económico nacional e internacional en estancamiento (Marín, 2013), y por el otro, existía un optimismo, pues, de acuerdo con el entonces director del Instituto Mexicano de la Competitividad, Juan Pardinas, el contexto

internacional, así como las nuevas disposiciones, marcaban un escenario benéfico para la reestructuración de un sector estratégico como el de la energía.

Bajo los mismos lineamientos, el Council of Foreign Relations publicó en 2014 el reporte “*North America: Time for a New Focus*”, en el que apoyando la premisa de que el vínculo entre las tres realidades económicas y sociales (Canadá, Estados Unidos y México) del continente se ha estrechado enormemente dada la realineación geopolítica, al mismo tiempo que las nuevas tecnologías y la apertura de un mercado en subdesarrollo vislumbran una colaboración más profunda en la región. Ante ello, se cimentaron nuevas agendas dentro del área energética regional basada en innovación, tecnología e inversiones. Hecho que suponía que la creciente producción y la diversificación regional de fuentes de energía serían un estímulo tanto para la seguridad energética como para la competitividad en América del Norte ya que,

La combinación de producción crecientes en China y el incremento del gasto energético y de transporte, sumado a los largos trayectos desde y hasta las fábricas asiáticas y las inquietudes que genera una protección deficiente de la propiedad intelectual, ofrecen razones de peso para que industrias y negocios trasladen su producción a América del Norte. (Aronson et al., 2014)

104

Las ventajas de ese escenario, desde luego, se vieron reflejadas en el fortalecimiento de la estructura económica y social de los tres países, pues tal y como Petraeus había pronosticado, existiría una complementariedad entre el auge de la manufactura y el incremento de los niveles de producción energética e, incluso, una mayor homogeneidad en los niveles de desarrollo entre los tres países.

#### **4. De la Percepción a la Institucionalización: estructura y obstáculos de implementación**

El inicio de la presidencia del presidente Vicente Fox en México, y George W. Bush, se encontró inmersa, por un lado, en un mercado energético en crisis y, por el otro, en una serie de reformas estructurales a nivel nacional que anuncia la llegada, o en su caso consolidación, del sistema neoliberal (Cuéllar, 2008). Hecho que, de acuerdo a Wenger (2008), fomentó el desarrollo de un ambiente político de estabilidad entre ambas naciones. De esta manera, el primer encuentro entre ambos mandatarios tuvo lugar a mediados del 2001 en Guanajuato, en donde, desde luego, el tema de la energía se sobrepuso en la mesa de debate para delimitar —según el entonces mandatario estadounidense— “cómo nuestras dos naciones [podrían] trabajar juntas para satisfacer nuestras necesidades energéticas actuales y futuras” (Citado en: Peters &

Woolley, 2001). Si bien no se habló sobre un programa o plan de acción específico, de acuerdo con el expresidente Vicente Fox, se analizó:

La posibilidad de crear una política energética que sea común a toda la parte norte del país; a Canadá, los Estados Unidos y México [e incluso] parte de América Central, para tratar de crear una sinergia para que cada uno de los países se beneficie de todas estas políticas, [en especial si consideramos que] hay energía que necesitamos importar en México que no tenemos suficiente (Peters & Woolley, 2001).

De esta manera, en marzo de 2001 surgió el Grupo de Trabajo sobre la Energía de América del Norte (NAEWG, por sus siglas en inglés) por iniciativa de los ministros/secretarios de energía Ralph Goodale (Canadá), Ernesto Martens (México) y Spencer Abraham (Estados Unidos), cuyo objetivo principal se centró en alentar la comunicación de los gobiernos y el sector energético en cuestiones de interés mutuo, así como del fortalecimiento del comercio e interconexión comercial de energía (North American Energy Working Group, 2005, p. 9)

Este esquema rápidamente adquirió una nueva institucionalidad, a partir de la creación de la Asociación para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN) —que tuvo lugar durante la celebración de la “Cumbre Waco” en marzo de 2005—, con la cual se trató de desarrollar nuevas avenidas de cooperación con la finalidad de hacer a las sociedades más seguras, a los negocios más competitivos y a las economías más resistentes (Office of the Press Secretary, 2005).

Con tal objetivo, se crearon diez grupos de trabajo, entre ellos Energía y Medio Ambiente<sup>4</sup>, los cuales fueron dirigidos por la Coordinación General del proyecto que quedó a cargo de la Oficina de Políticas Públicas (México); *Privy Council Office* (Canadá) y el *National Security Council* (Estados Unidos), así como por un grupo de facilitación y seguimiento integrado por 9 secretarios/ministros, 3 por cada país, cuyas principales funciones se centraron en dar seguimiento a los diversos proyectos, así como a la identificación y vinculación de programas para el fortalecimiento de los sistemas de coordinación a nivel bilateral y regional.

Una vez establecidos, se dio a conocer el diagnóstico titulado: “*The Energy Picture II*”, documento en donde se reconoce “oficialmente” un posible desabasto de hidrocarburos como consecuencia de las severas deficiencias en infraestructura del

<sup>4</sup> El cambio climático comenzó a establecerse dentro de la agenda internacional desde la década de los años 90, sin embargo, su configuración se verá hasta mediados de 2008, bajo una dimensión de Política Pública interna. Su importancia dentro de la agenda regional se centrará en el posible desarrollo tecnológico de energías renovables, entre ellas: los biocombustibles, la energía eólica e hidroeléctrica.

petróleo y gas natural. Partiendo de este diagnóstico, se gestó una serie de recomendaciones a partir de dos ejes principales: reglamentación y regulación energética. Las estrategias dentro del eje de reglamentación fueron dirigidas al diseño del mercado y asuntos de inversión, promoviendo el interés público —y principalmente aceptación— con base a la implementación de normas y reglamentos regionales. El segundo, por su parte, se centró en el fomento de la producción de hidrocarburos, hecho que si bien se estableció como un marco para la identificación de comercialización general, tuvo como puntos de inicio a las arenas bituminosas y al gas natural.

Paralelamente, comienzan a surgir nuevos esquemas, tanto institucionales como normativos. En 2006, a iniciativa de Carlos Gutiérrez, entonces secretario de comercio de Estados Unidos, surge el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés), al mismo tiempo que se establece a la seguridad energética como un objetivo regional, entendiéndose como un suministro de energía seguro, en términos de disponibilidad regional; asequible, referido a la viabilidad y estabilidad del mercado y; sostenible, alusivo a la reducción de contaminantes ambientales (Office of the Press Secretary, 2006, p. 4). Para ello, se realizan propuestas de colaboración en las áreas de innovación, eficiencia energética y desarrollo tecnológico, incluyendo el propio traslado de estas tecnologías al mercado (Office of the Press Secretary, 2006).

El inicio de la presidencia de Felipe Calderón a finales de 2006, sin embargo, representó un estancamiento para el despliegue de colaboración regional, pues, de acuerdo con Velazquez & Domínguez (2013, p. 484), los altos niveles de inseguridad interna, así como el cuestionable proceso de elección, fungieron para que sus esfuerzos políticos se centraran en la agenda nacional. Incluso, durante la tercera reunión trilateral de la ASPAN (2007), no se firmó ningún acuerdo trascendental para el sector energético, sino más bien ésta se manifestó como una plataforma para dar un seguimiento a las propuestas presentadas con anterioridad.

Pese a ello, se registraron varias reuniones entre funcionarios, una de ellas tuvo lugar el 12 de marzo de 2007, encabezada por la entonces Secretaria Adjunta de Energía para Políticas y Asuntos Internacionales, Karen Harbert; la Subsecretaria Adjunta de Energía para la Cooperación Internacional, David Humphrey, y por el exdirector general de Investigación y Desarrollo de la Secretaría de Energía de México (SENER), Diego Arjona, cuyo tema a discutir se concentró en las formas que permitirían fomentar la utilización de biocombustibles y compartir investigación y tecnología para energías alternativas (Amastal, 2019).

Por su parte, la cuarta y última reunión —al menos del programa ASPAN— entretejió los nuevos lineamientos para la cooperación energética futura, al apelar

por una mayor armonización de los sistemas de coordinación energética regional, con el interés de mantener a Norteamérica segura, próspera y competitiva en el entorno global (Office of the Press Secretary, 2008). De esta forma, la seguridad energética entendida en términos de desarrollo y competitividad, se entremezcla con los lineamientos del medio ambiente<sup>5</sup>, con la cual se buscaba,

desarrollar un marco para la armonización de los estándares de eficiencia energética y el intercambio de información técnica. Juntos tenemos la intención de crear una perspectiva para los biocombustibles para la región, trabajar para mejorar nuestras redes de electricidad y hacer un uso más eficiente de nuestra energía a través del aumento de la eficiencia del combustible de nuestros vehículos. (Office of the Press Secretary, 2008)

Objetivos que, si bien no lograron concretarse bajo el dominio de la ASPAN, pues llegó a su fin en 2009, éstos fueron retomados bajo el nuevo esquema de cooperación emanados de la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN), el cual dio lugar al “Marco bilateral de Estados Unidos-México sobre energía limpia y cambio climático”, donde, en efecto, se estableció al cambio climático como punto central de la agenda, así como acciones concretas en torno a mitigación, comercio de emisiones e infraestructura regional.

En este sentido, su funcionalidad no simplemente buscó establecer una agenda, sino también influir en el desarrollo de ciertos instrumentos de coordinación. Por ejemplo, en 2010 se creó el Consejo de Cooperación Regulatoria que tenía como objetivo, como su nombre lo indica, de acercar los procesos de regulación de ambos países para reducir los costos innecesarios para el comercio y la inversión bilateral (Secretaría de Economía, 2015), cuyo principal logro se concretó con la armonización de los estándares de seguridad para exploración y explotación de hidrocarburos fuera de las costas de México<sup>6</sup>.

Por su parte, en la aprobación de la Reforma Energética en 2013, siguiendo la lógica de cooperación transgubernamental, se dio a conocer la iniciativa conocida

---

<sup>5</sup> El Cambio Climático dentro de la agenda se fortaleció con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos. La lógica, a diferencia de años anteriores, se esquematizó como un nuevo elemento de desarrollo enfocado en la creación y despliegue de tecnologías para la explotación de fuentes de energía renovables. Sin embargo, esta tendencia se centró en políticas públicas internas (véase: Allan & Meckling, 2021). Sin embargo, su significación para la integración se vislumbró a través de los lazos de cooperación para el desarrollo de biocombustibles.

<sup>6</sup> Los reguladores involucrados son el Departamento del Interior de los Estados Unidos/Buró de Seguridad y Cumplimiento Ambiental (BSEE por sus siglas en inglés, Bureau of Safety and Environmental Enforcement), Buró de Administración de la Energía Oceánica (BOEM) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), por parte de México.

como *North American Cooperation on Energy Information* (NACEI, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo se centró en establecer un grupo de trabajo para facilitar la coordinación en materia de información energética, incluyendo desde su cuantificación, hasta diagnósticos de resiliencia en infraestructura (Wood, 2015, pp. 9–12). Más tarde, esta iniciativa se complementó con la instauración del *US-Mexico High Level Economic Dialogue* (Diálogo Económico de Alto Nivel Estados Unidos-México), el cual se enfocó en mejorar la comunicación y la colaboración entre las agencias de energía, facilitar el flujo transfronterizo de equipos, mejorar la información sobre los flujos de energía, establecer programas de educación y desarrollo de capacidades (International Trade Administration, 2018).

Dentro de esta misma propuesta, en 2016, surge, específicamente, el *U.S.-Mexico Energy Business Council* (Consejo Empresarial de Energía Estados Unidos-México). La novedad de este consejo se deriva de la vinculación del sector privado y el gubernamental, representados por el Subsecretario de Comercio Internacional y el Subsecretario de Energía para Asuntos Internacionales del lado estadounidense, y el Subsecretario de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, así como el director general de Inversiones de la Secretaría de Energía del lado mexicano, esquema que, de acuerdo con Ken Hyatt, entonces subsecretario interino de comercio exterior de Estados Unidos,

Esta es la primera vez que tenemos un grupo de nuestros respectivos sectores privados, convocado por los dos gobiernos, se reúnen para debatir cuestiones energéticas de interés mutuo [...], la creciente importancia de la energía para la competitividad económica en América del Norte y los cambios en la política energética de México llevaron a la creación de este Consejo. Espero con interés trabajar con las Secciones de Estados Unidos y México, así como mis socios gubernamentales de Estados Unidos y México para avanzar las prioridades de nuestros dos sectores energéticos. (International Trade Administration, 2016)

La llegada de Donal Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, por su parte, significó la reconfiguración de algunos elementos normativos para la construcción de la región, pues se renegociaron ciertos aspectos del TLCAN, para dar inicio a la era del T-MEC (Tratado de México, Estados Unidos y Canadá). Si bien la energía no tuvo un capítulo exclusivo, se observan algunas modificaciones. Estados Unidos, por un lado, eliminó las restricciones en los niveles de exportación del Gas Natural. Por otro, México aceptó el uso del Arbitraje de Diferencias Inversor-Estado

(ISDS, por sus siglas en inglés), el cual permite que privados pueden demandar a los Estados por adopción de medidas semejantes a la expropiación (Puyana, 2020). Asimismo, se establecen los siguientes compromisos generales:

- a. Preservar por lo menos el nivel actual de apertura de inversión en el sector de la energía.
- b. Mantener oportunidades de participar en las licitaciones de contratos.
- c. Las nuevas reglamentaciones no deberán contradecir las normas establecidas del T-MEC.
- d. Flexibilidad en la aceptación de documentación alternativa para certificar a las exportaciones. (Secretaría de Economía, 2018)

De esta manera, se registra uno de los últimos movimientos de institucionalización de la cooperación energética en la que se observan diversos diseños de coordinación y ajustes estructurales, cuyas características se desprenden del paralelismo entre agendas políticas y acciones gubernamentales, cuyos puntos de intersección muestran los patrones y programas específicos de política nacional.

## 5. Conclusión

La energía, en sus múltiples formas, se ha constituido como uno de los principales conductores de la cooperación regional, pues su distribución desigual la dota de características específicas que, independientemente del poderío de los estados, los llevará a participar en el escenario regional. La peculiaridad del sector energético surge en los patrones diferenciados de “integración”, ya que, en contraste a otros sectores económicos o políticos, éste no se genera a partir de procesos constitutivos homogéneos, sino por una serie de patrones de cooperación y conflicto que lleva a cuestionar cómo surge la interacción entre diversos estados, a través de qué medios y con qué resultados (Van de Graaf & Sovacool, 2020).

Para entender dichos supuestos, este trabajo retoma los procesos de “integración” energética en América del Norte y, específicamente, en las relaciones Estados Unidos y México, dado no sólo el creciente flujo comercial sino también porque se han mostrado intentos por crear un mercado energético regional, pero al mismo tiempo se han generado diversas reticencias por ambos miembros en implementarlas. Bajo este escenario, el artículo se planteó como objetivo identificar los patrones de cooperación energética destacando tanto los objetivos como los mecanismos institucionales por los cuales se han canalizado.

Con tal propósito, retomamos la teoría de la gobernanza como marco analítico, la cual, como se describe en el primer apartado, se conceptualiza como una manera

técnica y descriptiva de los patrones de cooperación entre una multiplicidad de agentes gubernamentales, privados —y en menos medida sociales<sup>7</sup>—. Lógica que, para ser capturada, es necesario identificar dos ejes primordiales: el normativo y el institucional. El primero refiere a los objetivos o aspiraciones entre los diversos agentes, o al menos de los representantes oficiales de las naciones. El eje institucional, por su parte, se basa en delimitar los medios formales e informales por los cuales surgen los canales de comunicación, así como la forma en que la que se moldean las agendas y ejecutan acciones o programas concretos de acción. En este sentido, se puede entender a la gobernanza como el conjunto de subsistemas de cooperación, es decir, de arreglos institucionales derivados de un tratado superior, que tiene como finalidad concretar puntos reglamentarios determinados en áreas específicas.

Partiendo de este andamiaje, en el segundo apartado se exploró la idea de la construcción de una Comunidad de América del Norte, es decir, el eje normativo, el cual identifica a la interacción regional, por un lado, como una respuesta adaptativa a la reconfiguración geopolítica de las naciones y, por el otro, como una estrategia para elevar la competitividad de las naciones, asegurando no sólo el flujo ininterrumpido de fuentes de suministro, sino también como una forma de desarrollar nuevas áreas comerciales que, de manera conjunta, establezcan un polo regional de innovación, objetivos que se estructuraron bajo el precepto de la seguridad energética. Así, la regionalización de América del Norte comenzó con la idea de establecer iniciativas de integración enfocadas no en la creación de instituciones supranacionales, o Políticas comunes, sino en el establecimiento de códigos normativos y regulatorios que facilitaran la comunicación más no la homologación o desarrollo conjunto de estrategias conjuntas.

Desde esta perspectiva, en el tercer apartado se identifican dichos patrones de interacción, o lo que anteriormente hemos denominado como eje institucional. Este elemento nos muestra que la integración de los principios normativos se ha implantado dentro de las agendas gubernamentales no como ejes explícitos de acción inmediata sino, más bien, como factores sectoriales. Es decir, se ha desmantelado a la “Comunidad” en pequeños planes de trabajo derivadas de agendas transgubernamentales enfocadas en sectores regulatorios y normativos, tal y como el establecimiento de esquemas de medición y verificación de información energética, diseño de medidas de seguridad en exploración y explotación petrolera, investigación para el desarrollo de biocombustibles e, incluso, intercambio de información sobre desarrollo de tecnologías para la explotación de energías alternativas.

<sup>7</sup> La tendencia de la participación social se ha registrado principalmente en la arena nacional, a partir de consultas, por un lado, o por las demandas y manifestaciones, por el otro (véase: Amastal, 2019).

En este orden de ideas, podemos observar, por un lado, que la cooperación energética en la región ha tenido como objetivo construir un mercado que garantice un suministro adecuado a precios competitivos, que permita hacer frente no sólo a las necesidades de consumo nacional, sino también forjarse como una región competitiva frente a otros países. Ideas que no se ha dado desde una agenda impositiva sino por el contrario, ha surgido de iniciativas de agendas gubernamentales cuyas propuestas más que apuntalar hacia una integración, buscan generar una sinergia entre los distintos mercados de energía, ya sea a través de ajustes estructurales, como aquellos planes de desarrollo tecnológico para la explotación de biocombustibles o gas natural, y/o normativas, permitiendo, por ejemplo, explorar a los campos petroleros bajo los mismos estándares de seguridad. Siguiendo esta lógica, la institucionalidad descrita anteriormente prevalecerá en el corto y mediano plazo, pues, si bien la presencia de los consejos y foros ha mantenido una presencia continua, e incluso se ha fortalecido, los recientes cambios en la política energética fungirán como un estancamiento para profundizar sus interacciones en otras áreas concernientes a la producción de hidrocarburos.

Por tanto, este escenario nos permite confirmar los supuestos iniciales, pero al mismo tiempo establecer nuevos cuestionamientos relacionados a los factores que han facilitado la cooperación transgubernamental, así como los elementos que intervienen en su efectividad, o, por el contrario, su ineficiencia. Para ello, se recomienda realizar estudios de caso aplicados tanto en el desarrollo de tecnologías, como de aplicación de normativas similares a partir de la teoría de redes y constructivismo.

## Referencias

- Adamczewski, J. (2007). Seguridad Energética de América del Norte: una cuestión de formación de identidad. *Economía Informa*, julio(347), 107–128.
- Allan, B. B., & Meckling, J. O. (2021). Creative Learning and Policy Ideas: The Global Rise of Green Growth. *Perspectives on Politics*, 1–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592721000037>
- Amastal, J. (2019). *La coordinación de la Seguridad Energética en las Relaciones Estados Unidos-México: objetivos, estrategias y gobernanza*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Amastal, J., & Mejía, J. (2019). El debate de la seguridad energética en las relaciones internacionales: la reinención de un concepto multifuncional. *Expresión Económica. Revista de Análisis*, julio-dici(43), 43–66.
- Aronson, B., Hanson, J., Bonner, R., Jason, B., Daly, T., Domínguez, J., Flynn, S.,

- Giffin, G., Goins, N., Juster, K., Kravis, M.-J., Lute, J., Marczak, J., Natalicio, D., Otero, M., Owens, J., & Petraeus, D. (2014). *América del Norte: El momento de un nuevo enfoque*.
- Bellamy, R. (2008). The Challenge of European Union. *The Oxford Handbook of Political Theory*, 44(5), 947–969. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548439.003.0013>
- Birkenthal, S. (2016). *Grand Strategy in U.S. Foreign Policy: The Carter, Bush, and Obama Doctrines* [Claremont McKenna College]. <https://slidex.tips/download/grand-strategy-in-us-foreign-policy-the-carter-bush-and-obama-doctrines>
- Blank, S. (2013, junio). North American Solutions. *World Policy*.
- Cuéllar, R. (2008). El petróleo y la política exterior de México : del auge petrolero a la privatización. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 101–102, 121–142.
- Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. (2016). *¿Qué es la Cooperación Internacional?* Embajada de México en Colombia .
- Dukert, J. M. (2002). Interdependencia energética en América del Norte : el Nuevo Mundo se enfrenta a un mundo nuevo. *Revista Mexicana De Política Exterior*, 161–191.
- Goldthau, A., & Martin, J. (2010a). From Energy Security to Global Energy Governance. *Journal of Energy Security*, marzo. [www.ensec.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=234:from-energy-security-to-global-energy-governance&catid=103:energysecurityissuecontent&Itemid=358](http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=234:from-energy-security-to-global-energy-governance&catid=103:energysecurityissuecontent&Itemid=358).
- Goldthau, A., & Martin, J. (2010b, marzo). From Energy Security to Global Energy Governance. *Journal of Energy Security*.
- Haas, R. (2013, abril). How to build a second American century. *The Washington Post*.
- Hale, G. (2013). Transnationalism, Transgovernmentalism and Canada–US Relations in the Twenty-first Century. *American Review of Canadian Studies*, 43(4), 494–511. <https://doi.org/10.1080/02722011.2013.858757>
- Hameiri, S., & Jones, L. (2013). The politics and governance of non-traditional security. *International Studies Quarterly*, 57(3), 462–473. <https://doi.org/10.1111/isqu.12014>
- Hancock, K. J., Palestini, S., & Szulecki, K. (2021). The Politics of Energy Regionalism. *The Oxford Handbook of Energy Politics*, 171–195. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190861360.013.5>
- Hughes, L., & Lipsy, P. Y. (2013). the Politics of Energy. *Annual Review of Political Science*, 16, 449–469. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1979.tb35154.x>
- Huntington, S. (1973). Transnational Organization in World Politics. *World Politics*,

25(Abril), 333–368.

- Johnson, C., & VanDeveer, S. D. (2021). Energy Regionalisms in Theory and Practice. *Review of Policy Research*, ropr.12422. <https://doi.org/10.1111/ropr.12422>
- Jones, L. (2011). Beyond securitization: Explaining the scope of security policy in Southeast Asia. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11(3), 403–432. <https://doi.org/10.1093/irap/lcr002>
- Keohane, R., & Nye, J. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 1(Octubre), 39–62.
- Luque-Ayala, A. (2016). *Geographies of Energy: Introduction*. Oxford Bibliographies in Geography; Oxford University Press.
- Marín, B. (2013, octubre). Del “mexican moment” al frenazo económico. *El país*.
- Nölke, A. (2004). Bringing Transgovernmental Relations Back In. *Fifth Pan-European IR Conference, September*, 1–35.
- North American Energy Working Group. (2005). *North American Natural Gas Vision* (Número January).
- Office of the Press Secretary. (2006). *The Security and Prosperity Partnership of North America: Progress*. The White House.
- Pastor, R. (2001a). One World or Three? En *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New* (pp. 19–39).
- Pastor, R. (2001b). Redesigning NAFTA for the 21st Century. En *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New* (pp. 1–18). Peterson Institute for International Economics.
- Peña, E. (2012a, julio). Mexico’s Next Chapter. *The New York Times*.
- Peña, E. (2012b, noviembre). Mexico’s moment. *The Economist*.
- Petreaus, D., & O’Hanlon, M. (2013, abril). David Petraeus and Michael O’Hanlon: A new American renaissance. *The Washington Post*.
- Puyana, A. (2020). Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá. ¿Nuevo capítulo de la integración México-Estados Unidos? *Trimestre Económico*, 87(347), 635–668. <https://doi.org/10.20430/ETE.V87I347.1086>
- Scaliger, C. (2013, agosto). North American Union: From NAFTA to the NAU. *The New American*.
- Secretaría de Economía. (2018). *Se firma el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/articulos/se-firma-el-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec>
- Sokhi-Bulley, B. (2014). *Governmentality: Notes on the Thought of Michel Foucault*. Critical Legal Thinking.

- Thurner, P. W., & Binder, M. (2008). European Union transgovernmental networks: The emergence of a new political space beyond the nation-state? *European Journal of Political Research*, 1–27. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2008.00825.x>
- Toro, M. C. (2003). La Gobernanza Internacional: Una Propuesta para Gestionar la Globalización. *Contenidos y límites del concepto de gobernanza*, 1–14.
- Van de Graaf, T. (2017). Organizational Interactions in Global Energy Governance. En *Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics* (pp. 591–609). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7>
- Van de Graaf, T., & Sovacool, B. (2020). *Global Energy Politics*. Polity Press.
- Vargas, R. (2015). La Reforma Energética: a 20 años del TLCAN. *Problemas de Desarrollo*, 180(46), 103–128.
- Velazquez, R., & Domínguez, R. (2013). Balance de la Política Exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances. *Foro Internacional*, LIII(3–4), 483–516.
- Wang, J. (2017). Theoretical Rethinking Cultural Policy Studies: Governmentality, Politics and Public Sphere. *Teoretsko preispitivanje studija kulturne politike: vladavina, politika i javna sfera.*, 55(2), 209–221.
- Webber, M., Croft, S., Howorth, J., & Terriff, T. (2004). *The governance of European security*. 30, 3–26. <https://doi.org/10.1017/S0260210504005807>
- Wenger, A. (2008). U.S. Foreign Policy Under Bush: Balance Sheet and Outlook. *Center for Security Studies (CSS) Analyses in Security Policy*, 3(41), 1–3.