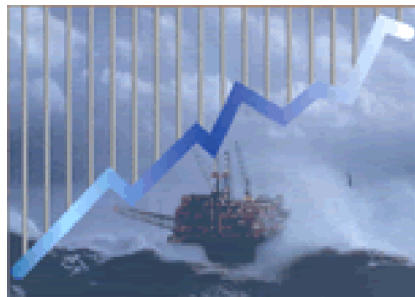


**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO**

**ACUERDOS COMERCIALES,
PETRÓLEO Y POLÍTICAS ENERGÉTICAS**

RESUMEN EJECUTIVO



NACIONES UNIDAS
Ginebra, Noviembre de 2000

El propósito de este estudio es asistir a los países productores de petróleo, en el contexto de futuras negociaciones comerciales, a preservar su capacidad para utilizar los recursos naturales energéticos con el fin de promover su desarrollo y aumentar su competitividad en el mercado mundial, mientras defienden y mejoran el acceso al mercado de sus exportaciones dentro de la estructura de la OMC.

En el seminario regional de países árabes celebrado en Casablanca en noviembre de 1994, se trataron las consecuencias que tendría la adhesión a la OMC en relación al comercio del petróleo y sus derivados. Este asunto se volvió a debatir en el siguiente seminario regional celebrado bajo los auspicios del proyecto (RAB/95/005) en Bahrain del 16 al 18 de mayo de 1996, así como en una reunión de trabajo de países árabes celebrada en Chavannes-de-Bogis, Suiza en noviembre de 1996. Asimismo, el tema fue discutido en una reunión celebrada en el Banco Islámico de Desarrollo en junio de 1997, en seminarios realizados en Argelia (1998) y en Venezuela (1997 y 1999), en un seminario regional realizado en Amman en mayo de 1999 sobre la adhesión de los países árabes a la OMC y en un segundo encuentro en Chavannes-de-Bogis en el seminario de países árabes en septiembre de 1999. Este libro ha sido preparado sobre la base de los debates resultantes en las reuniones mencionadas. Sin embargo, el presente estudio es de interés general, ya que su alcance es más amplio, abarcando temas tales como el comercio de servicios energéticos, la protección del medio ambiente y la seguridad nacional. En los párrafos siguientes se resumen las principales conclusiones del libro, principalmente con respecto a :

- Las posibles limitaciones que la adhesión a la OMC puede imponer sobre la política económica de los estados exportadores de petróleo;
- las posibilidades que esos estados tienen para defender sus intereses dentro del marco de la OMC;
- la evolución de la agenda de comercio internacional y su relevancia respecto al comercio del petróleo y sus derivados ;
- la relevancia de las iniciativas a nivel regional para la agenda de comercio internacional; y
- la política comercial de los EEUU en materia energética y sus posibles consecuencias en los foros multilaterales y regionales.

La importancia estratégica del comercio del petróleo en la economía mundial ha sido tal que en el pasado se ha tratado como un caso especial, en un contexto mayormente político y fuera de las normas multilaterales de comercio del GATT. Pareciera que hubiera habido un "acuerdo de caballeros" para tales efectos. En todo caso, hasta 1980 casi todos los países en desarrollo exportadores de petróleo no eran partes contratantes del GATT (con la excepción de Gabón, Indonesia, Kuwait y Nigeria). La actitud general de los países exportadores de petróleo parecía indicar que estos países tendrían poco que ganar y mucho que perder como miembros del GATT dado que, por un..un lado, exportaban un producto para el cual el acceso al mercado no presentase dificultad, mientras que por el otro, siendo partes contratantes del GATT, se debían comprometer a cumplir las normas de comercio multilateral en relación a las políticas del sector petrolífero y al régimen de importación en general.

Sin embargo, inmediatamente antes de la ronda Uruguay y durante el transcurso de la misma, varios países en desarrollo de la OPEP y otros países en desarrollo también exportadores de petróleo (tales como México, Brunei Darussalam y Venezuela) se adhirieron al GATT y se convirtieron así en miembros iniciales de la OMC. Otros países están en proceso de adhesión (Argelia, Azerbaij, Kazakhsan, Omán, Uzbekistan) o han mostrado su interés (la República Islámica de Irán). El Ecuador fue el primer país que accedió a la OMC .

Un tema de importancia en el sector petrolífero es la práctica de "doble precio" para los recursos naturales, según el cual los gobiernos mantienen los precios internos más bajos (o los precios de exportación más altos) de lo que serían si fueran determinados por las fuerzas del mercado. Esto es de fundamental importancia para los países productores de petróleo ya que les permite utilizar sus recursos naturales para promover su industrialización a través de la inversión y el apoyo a la competitividad del sector industrial. La práctica del doble precio, junto con el tema relacionado de las restricciones a la exportación por parte de grandes socios comerciales, fue planteado durante la Conferencia Ministerial del GATT en 1982 y las negociaciones de la Ronda Uruguay con el fin de elaborar reglas sobre estas prácticas.

Si bien el sistema de doble precio en si mismo no es inconsistente con las reglas de la OMC, surgen problemas para encontrar mecanismos aceptables para mantener los precios internos más bajos que los precios mundiales y para controlar el acceso de energía a más bajo precio. Entre estos mecanismos se incluyen (a) las restricciones a las exportaciones, (b) los derechos o gravámenes a las exportaciones, y (c) el suministro, por parte del gobierno, de insumos energéticos a bajo costo. Durante las negociaciones de la ronda Uruguay, algunos participantes intentaron elaborar artículos del GATT con el fin de restringir las opciones de política económica en el sector petróleo. Las propuestas se referían sobre todo a la práctica del "doble precio" y a las restricciones a la exportación. Sin embargo, tal como se señala a continuación, las únicas nuevas obligaciones relevantes fueron aquellas incluidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Un principio fundamental del GATT de 1994 es la prohibición de imponer restricciones cuantitativas al comercio, que se aplica por igual a exportaciones e importaciones (artículo XI). Este principio, sin embargo, está sujeto a varias excepciones. Las excepciones más pertinentes en lo que respecta al comercio de petróleo figuran en el artículo XX (excepciones generales) y en el artículo XXI (excepciones relativas a la seguridad nacional). De especial interés para los estados exportadores de petróleo es el apartado (g) del artículo XX que exime de las disciplinas normales del GATT a aquellas medidas "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". Aunque esta excepción parece que podría tranquilizar a los productores del petróleo, cabe preguntarse cuál es su alcance. En efecto, las diferentes opiniones sobre su posible aplicación se reflejan en los distintos enfoques de este asunto adoptados por México y Venezuela al adherirse al GATT. Es de prever, por tanto, que surjan iniciativas para esclarecer y tal vez reducir el ámbito de esta excepción en futuras negociaciones y quizás en aquellas para la adhesión de determinados países.

El artículo II del GATT de 1994 mantiene una simetría entre el tratamiento de los derechos de aduana que gravan la exportación y los que gravan la importación (en el sentido de que si bien ambos se permiten tendrán que aplicarse sobre una base NMF incondicional y podrán consolidarse frente a los incrementos mediante su inclusión en las listas negociadas de concesiones). Las negociaciones comerciales se han centrado en los derechos de importación, que en su mayoría se han consolidado en las listas de la OMC, mientras que sólo aparece, en contadas ocasiones, una consolidación de los derechos y gravámenes a la exportación. Con todo, hay algunos casos en los que ahora se está requiriendo a países que han solicitado su adhesión a la OMC que "consoliden" los derechos de exportación.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias aumentó mucho el rigor y las disciplinas en esta área. La prohibición de las subvenciones a la exportación se aplica en principio a todos los países, aunque aquellos en desarrollo gozan de un trato especial y diferenciado en algunos aspectos. Los países en desarrollo exportadores de petróleo y sus derivados pertenecen a la categoría de los Estados que quedan obligados a eliminar las subvenciones a la exportación en un período de ocho años (a contar del primero de enero de 1995) o durante un período de dos años para las exportaciones subvencionadas que sumen el 3,25% del comercio mundial del producto del que se trate.

Se considera que el suministro por un gobierno de bienes y servicios para la fabricación de productos que se exportan en condiciones más favorables que en el caso de los artículos de consumo interno constituye una subvención a la exportación cuando tales condiciones sean más favorables que aquellas comercialmente disponibles a sus exportadores en los mercados mundiales. Esto podría implicar que los esquemas para proporcionar a los exportadores de productos petroquímicos con insumos energéticos a precios inferiores a los mundiales constituyen una subvención a la exportación si la producción de bienes para el consumo interior no dispusiera de esos mismos insumos ventajosos.

Incluso si los insumos energéticos no estuvieran directamente vinculados a las exportaciones, pero sólo se facilitarían a determinadas ramas de la producción, serían considerados "específicos" y, por tanto, "recurrirles" en virtud del Acuerdo, con lo que los productos derivados de esas ramas podrían ser objeto de derechos compensatorios si se considerase que causan un daño importante a los productos nacionales en los mercados de importación. Está claro, sin embargo, que proveer energía a precios inferiores a los mundiales a todas las ramas que producen para el mercado interior no es una subvención específica en el sentido del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y, en consecuencia, no es una medida "recurrirle", aunque la determinación de la "especificidad" puede ponerse en cuestión en ciertos casos.

La mejora en las disciplinas sobre las "subvenciones recurribles" facilita las acciones contra las subvenciones cuyo efecto sea desplazar u obstaculizar las exportaciones de un producto semejante de otro miembro al mercado de importación o al de un tercer país. Esto podría en su caso ofrecer una base para cuestionar subvenciones a otros productos energéticos que compiten con el petróleo o los productos del petróleo .

Los productos petroquímicos también se han señalado para la aplicación de los derechos antidumping. La imposición de estos derechos se ve facilitada cuando la venta de los productos en el mercado interior representa menos del 5 % de las exportaciones de ese producto del país de que se trate lo que suele ocurrir en el caso de los países productores de petróleo.

La Ronda Uruguay produjo una significativa reducción en los aranceles NMF de los productos del sector petrolero, y en algunos casos también resultó en una reducción del grado de escalonamiento arancelario. Sin embargo, los aranceles del crudo en EEUU y Japón permanecen sin consolidar.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) brinda un marco para negociar compromisos sobre el comercio de servicios que pueden desplazarse a través de las fronteras (por ejemplo, el transporte marítimo o el que se hace por oleoductos y gasoductos), la presencia comercial (por ejemplo, la inversión extranjera en servicios en los campos petrolíferos) o el movimiento de personas naturales (por ejemplo, la entrada de extranjeros para efectuar servicios de exploración o de otra índole en los yacimientos de petróleo). En el contexto de negociaciones del AGCS, los compromisos pueden negociarse para ampliar el "acceso a los mercados " y/o el "trato nacional" a esos sectores, pero no es una obligación general a tenor de dicho acuerdo. No obstante ello, todas las medidas que se apliquen al comercio de servicios habrán de generalizarse sobre una base de NMF incondicional a menos que se aplique como parte de acuerdo integral regional que cumpla con los criterios del artículo V del AGCS o sujetos a derogaciones específicas del artículo II:2. Tales compromisos pueden intercambiarse por obligaciones en el comercio de otros servicios o en bienes en condiciones de reciprocidad. Hasta el momento, los países en desarrollo exportadores de petróleo no han contraído ningún compromiso sobre servicios en los campos petrolíferos pero quizás se les pida que lo hagan en futuras negociaciones.

Además de las disciplinas sustantivas impuestas al comercio del petróleo por el GATT de 1947 y posteriormente por la OMC, un asunto de suma importancia es la eficacia del mecanismo de solución de diferencias que sirve para que se apliquen las normas comerciales convenidas. Se trata de una cuestión de especial interés para los estados con menos poder económico, que por lo general no podrían presionar para que se cumplan las obligaciones unilateralmente. Se acepta, en general, que la OMC representa un adelanto apreciable con respecto al GATT de 1947 en este particular. En este contexto, resulta particularmente útil examinar el historial GATT/OMC de solución de diferencias con referencia específica al sector petrolero.

Los únicos tres casos de solución de diferencias en la historia del GATT/OMC sobre petróleo o sus derivados versaron sobre medidas relacionadas con la protección ambiental, un aspecto que les confiere un especial interés a la luz de las posibles controversias comerciales futuras en esta esfera. En el primer caso que involucra al petróleo, la Comunidad Europea (CE) objetó el gravamen sobre consumo excesivo de gasolina aplicado por los EEUU a los automóviles. Los EEUU consideraban que este impuesto creaba incentivos para la compra de automóviles que consumían menos combustible y conservaban el medio ambiente. La CE adujo que el impuesto infringía el párrafo 2 del artículo II del GATT (trato nacional en materia de tributación interior) ya que casi todos los automóviles afectados por ese gravamen se importan de la CE. El Grupo Especial del GATT sostuvo que el hecho de que casi todos los automóviles comunitarios soportaran la carga del impuesto no significaba que la medida tuviera por efecto proteger los automóviles nacionales. También sostuvo que un automóvil importado ineficiente en materia de consumo no era un producto similar a un automóvil nacional eficiente a los efectos del párrafo 2 del artículo III del GATT , y por lo tanto cabría acordar al primero un trato diferente y menos favorable .

La segunda controversia del GATT presentada por México, Canadá y la CE contra los EEUU, se refirió a un gravamen de los EEUU sobre el petróleo, destinado a financiar las operaciones de limpieza de lugares donde se depositaran materiales de desechos nocivos (llamado impuesto del "superfondo"). Si bien el grupo especial del GATT encontró que ciertos aspectos de la legislación del "superfondo"

eran incompatibles con la obligación de trato nacional del artículo III del GATT, también se aceptó, en principio, que los impuestos ecológicos con objetivos puramente internos podían aplicarse a las importaciones del sector petróleo.

La primera controversia resuelta con arreglo al mecanismo mejorado de solución de diferencias de la OMC también se refirió al sector del petróleo. Venezuela, junto con Brasil, cuestionaron con éxito las disposiciones de los EEUU sobre combustibles y aditivos a los mismos (el llamado caso de la gasolina) que favorecía a los refinadores nacionales. El Grupo Especial de la OMC encontró que los EEUU habían infringido su obligación de trato nacional al imponer normas menos favorables a la gasolina importada. En el recurso, el Órgano de Apelación modificó el informe del Grupo Especial en lo que respecta a la interpretación de apartado g) del artículo XX del GATT, pero dejó intactas sus conclusiones. Es decir, confirmó el derecho de los estados de proteger los recursos naturales agotables. Los miembros de la OMC tienen la autonomía de determinar sus propias políticas y objetivos ambientales y de implementar la legislación correspondiente. Con respecto a la OMC, esa autonomía está limitada sólo por la necesidad de respetar las normas del GATT y sus acuerdos asociados.

Esos asuntos demuestran la utilidad del mecanismo de solución de diferencias para abordar las medidas discriminatorias contra las importaciones de productos del petróleo impuestas so pretexto de proteger el medio ambiente. No obstante, habrá que estar muy al tanto de la posibilidad de que, en negociaciones futuras, se intenten modificar las normas por las que se rige la aplicación de disposiciones ecológicas.

El mayor desafío para los países exportadores de petróleo en el área de medidas ecológicas, probablemente surja de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC). La Convención tiene como objetivo primario la estabilización del "efecto invernadero", la concentración del gas en la atmósfera a niveles que prevengan los peligros de la interferencia inducidas por el hombre en el sistema climático .

La mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), más los Estados del centro y este de Europa (los llamados países del anexo I), han tomado el compromiso de adoptar políticas y medidas que retrotraigan sus niveles de emisión de gases a la atmósfera a los del año 1990 de para este año 2000. En diciembre del 1997, en Kioto, Japón, se adoptó un Protocolo por consenso por las partes de la Convención de Cambio Climático. El protocolo de Kioto representa el primer instrumento multilateral que contiene compromisos y obligaciones jurídicas para reducir las emisiones. El Protocolo también establece la emisión de tratados y una clasificación de mecanismos de flexibilización e instrumentos válidos para realizar la reducción. Durante la entrada en vigor del Protocolo, algunos países de la OCDE han tomado un número de iniciativas que aspiran a la reducción de las emisiones de carbón. La más efectiva probablemente por el momento es la introducción de impuestos sobre la energía del carbón.

Los países exportadores de petróleo han considerado tradicionalmente que los elevados impuestos indirectos al consumo establecidos por los países importadores sobre el crudo y sus derivados, menoscaban la capacidad de hacer rentables sus propios recursos naturales. Cuando tales gravámenes se imponen de manera no discriminatoria a las importaciones y a la producción interior (en realidad esta última no suele existir), no son incompatibles con las obligaciones del GATT. Sin embargo esto no significa que no pueden ser objeto de negociación de concesiones (existe un precedente en las negociaciones de la Ronda de Tokio sobre productos tropicales). A la luz de las diversas propuestas nuevas para ampliar la obligación del comercio multilateral al ámbito interno , no parecería haber razón alguna por la que la consolidación y reducción de esos impuestos no pudiera incluirse en un programa de trabajo de la OMC o en negociaciones futuras.

En los Acuerdos de Comercio Multilateral de la OMC figuran disposiciones sobre negociaciones futuras en varias esferas, como el comercio de servicios y la posible expansión del acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio para incluir la política sobre inversiones y competencia. En este sentido, la primer conferencia ministerial en Singapur en diciembre de 1996 adoptó un ambicioso plan de trabajo para que lo desarrollaran los Miembros en unos pocos años. Particular interés revisten para los países exportadores de petróleo las posibles iniciativas con respecto tanto al medio ambiente como a la inversión. Muchas de esas propuestas han emanado de países de la OCDE y le incumbirá a los países en desarrollo responder con contra-propuestas para lograr que los asuntos que les interesan se incluyan en cualesquiera programas futuros sobre el

comercio. En esos programas podrían figurar cuestiones que conciernen particularmente al sector del petróleo tales como los temas de los gravámenes internos o el problema de la progresividad arancelaria en el sector petroquímico .

Un ejemplo de una posible agenda futura para negociaciones relativas a los temas de energía y del petróleo puede ser recogido desde un examen de cómo esos temas tienden que ser tratados a nivel regional. En muchos casos, los enfoques tomados a nivel regional se trasladan al nivel multilateral. Los acuerdos con más implicancias para los países exportadores de petróleo y sus demandas más probables en los ámbitos del comercio regional y multilateral son el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, el Pacto de Energía y el Foro para la Cooperación Económica del Asia Pacífico.

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) reviste un interés de considerable potencial para países exportadores de petróleo por tres razones: primero, es un acuerdo que por un lado comprende un importante importador de petróleo (EEUU), y por el otro, un importante exportador de los países en desarrollo (México), así como Canadá, que es uno de los principales proveedores de los EEUU. El paquete del TLCAN puede, por consiguiente, tener una aplicación amplia en cuanto a sugerir direcciones para otras negociaciones Norte-Sur. En segundo lugar, y relacionado con el primer punto, el TLCAN refleja, en muchos aspectos, un intento de reforzar y complementar las disciplinas del GATT. Tercero, el TLCAN trata específicamente de comercio energético en un capítulo separado.

El enfoque del TLCAN en el capítulo de energía es el de "interpretar" los principios generales del GATT de manera tal que se introducen nuevas obligaciones. Algunas de las obligaciones del GATT han sido interpretadas en forma más estricta que en el pasado, e incluso se añaden obligaciones, por ejemplo, con respecto a los impuestos y restricciones a la exportación. Uno de los efectos de estos acuerdos es el de restringir el uso "del doble precio" por parte de los integrantes del TLCAN para incentivar la diversificación doméstica del sector petróleo (por ejemplo, en el sector de la petroquímica). El capítulo de energía también restringe el recurso a ciertas excepciones del GATT, que tienen especial importancia para los países exportadores de petróleo. Es importante señalar, sin embargo, que México tiene muchas excepciones en ese mismo campo del capítulo de energía en los anexos que tiene el TLCAN.

Además de las disposiciones del capítulo de energía, el TLCAN incluye disposiciones en diversas partes del texto que tienen especial importancia para el sector energético. Un ejemplo es el de las disposiciones del TLCAN sobre las acciones en materia de "*fair trade*" (comercio leal) introducidas como disciplinas adicionales más allá de las impuestas por la OMC, o ciertas medidas dirigidas a afirmar la promoción del "*fair trade*", especialmente la legislación relativa a subsidios y dumping .

Una de las mayores diferencias entre el GATT 1994 y el TLCAN es la inclusión en este último de disposiciones relativas a inversiones extranjeras. Existen 4 principios fundamentales sobre las inversiones extranjeras en el TLCAN: a) el trato nacional con respecto a las inversiones por parte de los miembros del TLCAN; b) el trato NMF para inversionistas extranjeros de terceros países; c) un estándar mínimo internacional de "trato de reciprocidad y equidad" para inversiones provenientes de otros socios, y d) una disposición sobre el uso de requisitos de desempeño con respecto a los inversionistas del TLCAN. Mientras que las disposiciones sobre inversiones se pueden ver como la capitulación casi total de la tradicional agenda de países exportadores de capital con respecto a la facilitación de inversiones extranjeras, el TLCAN lleva con esto algunas excepciones, especialmente para México, donde los acuerdos esenciales dejan petroquímicos no básicos como la única área abierta a la inversión extranjera en los sectores de gas y petróleo mexicano .

El TLCAN también incluye disposiciones con respecto al comercio y al medio ambiente, a pesar de que no estén recopiladas en un solo capítulo. Sin embargo, un acuerdo separado sobre cooperación ambiental constituye una parte importante de la estructura institucional del TLCAN. Aunque las disposiciones sobre medio ambiente no se refieren específicamente al sector petróleo y gas, establecen un balance entre el comercio y las consideraciones medioambientales, y pueden dar algunas indicaciones de cómo los nexos entre el comercio y el medio ambiente pueden ser tratados en áreas de posibles diferencias tales como los cambios climáticos, que preocupan directamente a los países exportadores de petróleo.

El segundo acuerdo regional examinado en este libro es el Pacto de Energía de 1994, que establece un régimen para la inversión, el comercio y el tránsito en el sector energético. Los

signatarios del Pacto de Energía incluyen a todos los miembros de la CE, los países del centro y este de Europa, Rusia, todos los nuevos estados independizados de la ex URSS, Australia y Japón. El Pacto de Energía tiene su raíz en una declaración de política no vinculante de 1991 destinada a promover el desarrollo de un eficiente mercado energético a través de Europa, el cual fue negociado en respuesta al colapso de la URSS.

El Pacto de Energía presenta analogías con el TLCAN en muchos aspectos, especialmente en sus referencias a los principios del GATT y de la OMC. Esto le atribuye un significado especial al Pacto de Energía, ya que, a diferencia del TLCAN, no todos sus signatarios son miembros de la OMC, siendo Rusia, por el momento, la excepción más importante en este aspecto. Con respecto a las partes que también son parte del GATT, existe la disposición general de que nada en el Pacto de Energía deroga las obligaciones del GATT. Sin embargo, con una parte que no es parte del GATT (como Rusia), el comercio de materiales energéticos y sus productos está sujeto a las reglas de comercio representada por los acuerdos previos a la ronda Uruguay.

Las obligaciones específicas del comercio y sus excepciones se encuentran en varias disposiciones del tratado. Como en el TLCAN, esas disposiciones siguen la ley y las prácticas del GATT tal como fueron reflejadas en la Ronda Uruguay, aunque hay algunas diferencias en cómo el TLCAN y el Pacto de Energía tratan las obligaciones del GATT. Mientras que el enfoque del TLCAN siempre se ha acercado al marco del GATT, esto no es siempre así en el caso del Pacto de Energía. Por ejemplo, con respecto a las excepciones de seguridad nacional del GATT, el TLCAN ha restringido el campo de estas disposiciones mientras el Pacto de Energía lo ha expandido.

El acuerdo sobre los principios que regulan las inversiones extranjeras en el sector energético fue un objetivo crítico para los países occidentales en las negociaciones del Pacto de Energía. A diferencia del TLCAN, el régimen de inversiones del Pacto de Energía hace una distinción entre pre-inversión (cuando es un tema de acceso) y post-inversión (cuando el riesgo es asumido y el inversionista es vulnerable a las políticas nacionales del país receptor). La etapa de pre-inversión se caracteriza por una "ley suave" para crear un ambiente favorable para las inversiones extranjeras. La etapa de post-inversión, sin embargo, conlleva obligaciones de "ley dura" más acordes con el TLCAN y que se pueden hacer cumplir a través del arbitraje internacional. Los inversionistas reciben trato nacional y NMF. Adicionalmente, la expropiación o nacionalización está condicionada por los tradicionales requerimientos instituidos por los países exportadores de capital.

El Pacto de Energía, a diferencia del TLCAN, incluyó artículos específicos en términos de soberanía de recursos energéticos. Se ha querido introducir algún contrapeso a las disposiciones sobre la protección de los inversionistas extranjeros, aunque no está claro si el agregar ese artículo sea significativo para la substancia del tratado. Esencialmente confirma que los estados retienen el derecho de manejar sus recursos energéticos, a pesar de que esto se equilibra con lo que aparenta ser un compromiso de "ley suave" para facilitar el acceso de los recursos energéticos de manera transparente y no discriminatoria.

El Pacto de Energía también incluye un número de provisiones sobre aspectos medioambientales del sector energético. Así como el TLCAN, estas provisiones están en principio dentro de una característica de "ley suave". Sin embargo, su articulación, modernidad y posible extensión representan un progreso con respecto al TLCAN.

El tercer arreglo regional analizado es el Foro para la Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), creado en 1989. Se ha convertido en el mayor foro gubernamental de la Cuenca del Pacífico para la cooperación comercial y las relaciones económicas. En la reunión de Bogor de 1994, los líderes del APEC adoptaron una declaración de común acuerdo, que incluye un compromiso de avanzar hacia la liberalización del comercio y de las inversiones, de conformidad con el GATT, para el año 2010 para las economías industrializadas, y para el 2020 para los países en desarrollo.

La Agenda de Energía del APEC se lleva a cabo a través del Grupo de Trabajo sobre Energía (EWC) creado en 1991 como uno de los diez grupos de trabajo sectoriales. Es asistido en su trabajo por 5 grupos de expertos. El plan de trabajo del EWG reflejó tanto el programa de acción energético adoptado por las partes en la agenda de acción de Osaka como cualquier decisión relevante tomada por los líderes del APEC, ministros de comercio, de energía del APEC en su encuentro inaugural de 1996.

Los EEUU son los que, probablemente, más iniciativas proponen para incluir nuevos acuerdos que afectan las políticas de energía y el comercio internacional y, por tanto, el tercer capítulo del libro está dirigido al mercado energético en ese país. La energía es un sector muy especial en la política económica exterior de los EEUU. Involucra importantes aspectos los cuales hasta ahora han sido dejados a un lado en los acuerdos de comercio multilateral. Mientras que los negociadores de los EEUU esperan ahora poder negociar acuerdos multilaterales y regionales que afectan el comercio de energía relacionado con los bienes y servicios, sus objetivos para estas negociaciones son limitados. Las metas de los negociadores de los EEUU se complican debido a demandas en tres áreas distintas de la política nacional: la económica (e.g. promoción de exportaciones y el acceso a materias básicas), la seguridad (EEUU necesita una oferta segura de bienes estratégicos, pero, al mismo tiempo tiene conflictos con algunos de los estados ricos en petróleo) y la protección del medio ambiente. En sus esfuerzos por balancear estos objetivos, los EEUU aspiran a retener autoridad en la imposición de restricciones a las importaciones por razones de seguridad o por la protección del medio ambiente, mientras también promueven sus exportaciones de bienes, servicios y capital relacionados con la energía. De esta forma, los EEUU perseguirán alguno de estos objetivos básicos comerciales relativos a la energía en una nueva ronda de negociaciones multilaterales, pero sus compromisos en este ámbito no serán ni absolutos ni exclusivos.

La política de los EEUU en comercio de energía siempre ha reflejado la tensión entre seguridad y economía. Debido a su rol especial en la seguridad nacional, éste es un sector particularmente resistente a una total integración en las reglas y disciplinas del régimen de comercio global. "Seguridad energética" para los EEUU implica tres distintas consideraciones: Una es la necesidad de mantener un acceso seguro a este bien estratégico y vital. El segundo se refiere a la presión que los productores de petróleo pueden emplear. La tercera consideración proviene del poder que la riqueza del petróleo puede dar a estados actualmente o potencialmente hostiles.

La economía y la seguridad son objetivos que no siempre están en conflicto. De hecho estos dos aspectos de los objetivos de los EEUU son plenamente consistentes en un punto clave: es de interés de los EEUU alentar a múltiples fuentes de producción de energía alrededor del mundo, diversificando la cartera global, ya sea por bien o por regiones. Esto permite la promoción de los objetivos de seguridad de los EEUU, evitando la excesiva dependencia de algunos países o regiones mientras también se avanza en los objetivos económicos de los EEUU de crear nuevas oportunidades para la exportación de servicios, bienes y capital.

Los objetivos de economía y seguridad están generalmente en armonía en relación a las exportaciones, pero pueden chocar con respecto a las importaciones. Los EEUU tienen interés en mantener relativamente abierto el acceso para la importación de energía, pero las implicaciones de estas importaciones para la seguridad nacional son más complejas. Continúa siendo un principio para los EEUU el hecho que el país debe tener la capacidad de restringir la importación de energía mientras que lo juzgue necesario por razones de seguridad nacional.

La concepción de los EEUU sobre la seguridad energética está basada en gran parte en que las fuentes consideradas más seguras son las más cercanas geográficamente, y como tal, han recibido la mayor atención, el acceso más preferencial. Es posible percibir una serie de círculos concéntricos de seguridad energética, en los cuales las fuentes se hacen más vulnerables a medida que se alejan del centro. En el comercio de petróleo, el primer círculo comprende Canadá y México, que superan el 25% de las importaciones de petróleo de los EEUU. El segundo círculo comprende los productores del hemisferio occidental. La percepción sobre la seguridad de las fuentes disminuye a medida que se va más allá de estos proveedores hacia otros círculos. No es casual que estos círculos coincidan en gran medida con los acuerdos comerciales firmados por los EEUU y actualmente en negociación.

La naturaleza vital y estratégica de la energía, y especialmente el petróleo, ha llevado a los EEUU en varias ocasiones a imponer restricciones a la importación. Si estas restricciones, que cuales han sido aplicadas a nivel global o por países específicos fueran cuestionadas, los EEUU podrían justificarlas bajo la excepción de seguridad nacional (GATT artículo XXI).

La energía es un sector económico de gran importancia, en el cual los EEUU no pueden permitirse sacrificar oportunidades de mercado. Mientras que el país es muchas veces visto como un importador neto de energía, la dependencia de los EEUU de las fuentes extranjeras de hidrocarburos se

equipara con su estatus de exportador de bienes, servicios y capital utilizados en la producción de energía .

Los objetivos de la promoción de la exportación de energía por parte de los EEUU se dirigen, en primer lugar, hacia los países en desarrollo. Una razón para ello es que es allí, simplemente, donde se encuentra más potencial inexplorado para el suministro y la demanda de energía. El propio incremento del desarrollo económico producirá, *ceteris paribus*, más demanda de energía en los países en desarrollo que en los países desarrollados y, por lo tanto, se estimularán más oportunidades de comercio e inversión.

En la política comercial contemporánea, los temas del “comercio verde” se ubican entre los que tienen el más alto perfil. En ninguna parte esto es más evidente que en el caso del sector energético y de los sectores relacionados, que a menudo se identifican como los principales responsables de problemas del medio ambiente tales como los derrames petroleros, el recalentamiento global y los potenciales desastres nucleares. El GATT y la OMC han abordado estos temas en algunas disputas conocidas, y es posible que otras leyes de medio ambiente de los EEUU sean objeto de disputas en la OMC en el futuro.

Como ya se ha mencionado, el TLCAN ofrece lo que a veces se llama el enfoque “GATT-plus”. Queda por determinar si el TLCAN servirá de modelo para acuerdos con otros países exportadores de energía en el hemisferio occidental o si los EEUU adoptarán una actitud más cautelosa con países geográfica y políticamente más distantes. Las negociaciones pueden ofrecer mayores disciplinas en este sector, dando a los miembros del proyecto de "Acuerdo de Libre Comercio de las Américas " (ALCA) ciertas ventajas en términos de acceso al mercado, pero limitando el campo de las políticas destinadas a usar la energía como un estímulo al desarrollo. Sin embargo, existen razones para dudar que otros países exportadores de energía en las Américas adquierán el mismo estatus en EEUU que el de sus dos vecinos inmediatos.

Las disposiciones sobre el comercio de energía en el APEC tal vez sean iniciativas menos liberales que en el ALCA. Los países de APEC disponen de cantidades menores de excedentes de energía exportable. Las negociaciones que se han realizado hasta la fecha en APEC se han dirigido hacia arreglos no discriminatorios que serán multilateralizados en la OMC más que hacia arreglos discriminatorios como en una zona de libre comercio.

Actualmente, el alcance de los bienes sujetos a medidas de liberalización en el APEC es limitado y será completado en la OMC. La lista de bienes del APEC no incluye el petróleo crudo y sus derivados, y otro número de productos que se ajustarían a una definición razonable de “energía”, también han sido excluidos. Los negociadores de los EEUU están interesados principalmente en negociar la reducción de aranceles en productos relacionados con la energía y de barreras en servicios energéticos, con el fin de crear nuevas oportunidades para firmas e inversionistas de ese país. Los EEUU han indicado que consideraban los servicios energéticos una de las prioridades de la liberalización en las negociaciones del AGCS que comenzaron a principios del año 2000.

Los aranceles del petróleo crudo y sus derivados de los EEUU son muy bajos pero no están consolidados. Esto significa que no hay una garantía legal de que estos aranceles permanecerán en niveles tan bajos: los EEUU podrían imponer aranceles más altos sin violar las normas de la OMC para los exportadores de petróleo. Los aranceles representan un área en la cual tanto Canadá como México están en una posición más ventajosa que otros países exportadores ya que tienen arancel cero para materias primas y productos refinados. Mientras su libre acceso al mercado de EEUU del crudo ofrece sólo un pequeño margen de preferencia, su derecho al libre acceso está legalmente protegido bajo las obligaciones del TLCAN. Otros exportadores se enfrentan a la amenaza, al menos hipotética, de un aumento de los aranceles. El escenario más probable para la aplicación de estos aranceles sería el de razones de seguridad nacional, aunque también es posible que alguna administración futura pueda considerar la imposición de una tasa a la importación de petróleo bien sea para aumentar sus ingresos o para desalentar el consumo de hidrocarburos.

Aunque el GATS introdujo los servicios en el régimen de la OMC, permitió a sus Miembros establecer excepciones en sectores específicos. La mayoría de la industria global de servicios energéticos no está cubierta por los compromisos específicos del GATS. Actualmente, en los Estados Unidos se adelanta la preparación de una nueva ronda de negociaciones en servicios. Los negociadores

de los Estados Unidos han demostrado un gran interés en ciertos sectores, dos de los cuales - ingeniería y servicios ambientales - son particularmente importantes para el ámbito petrolero.

Las leyes antidumping y sobre medidas compensatorias son recurrentes fuentes de fricción entre los EEUU y sus socios comerciales. Anteriormente, estos temas no eran esenciales en el sector energético, pero la situación pudo haber cambiado a raíz de las peticiones introducidas en 1999 por un grupo regional de productores petroleros independientes. Si el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de los EEUU hubiesen aceptado las peticiones contra Venezuela, México, Irak y Arabia Saudita, se hubieran aplicado aranceles entre 33 y 170 % a las importaciones de petróleo. El caso no superó el primer requisito formal, debida la determinación del Departamento de Comercio de que los demandantes carecían del estatuto necesario para introducir estas peticiones.

Existen algunas áreas relacionadas con la energía sobre leyes de alivio comercial que pudieran ser introducidas en las negociaciones de la OMC y del ALCA. Uno de estos temas se refiere al argumento de que las restricciones a la exportación de productos básicos constituye una forma de subsidio para los productos derivados. Según la ley de los EEUU, las restricciones a las exportaciones de productos básicos pueden ser consideradas como un subsidio indirecto a la exportación de bienes que están hechos con esos materiales. Esta doctrina, referida a veces como “doble precio” o “subsidijs de recursos naturales”, ha sido empleada en casos tan diversos como el de la petroquímica mexicana (donde el bajo precio interno del petróleo ha sido presentado como un subsidio a la producción del carbón negro), los productos de cuero argentino (cuya restricción a la exportación de pieles fue acusada de constituir subsidio a la industria de cueros) y la madera de Canadá (cuyas prácticas de precios por parte de las autoridades provinciales puede representar un subsidio a los productores de maderas blandas nacionales). Estas acciones, sin embargo, pueden ser cuestionadas en la OMC.

El sector del petróleo es una de las áreas líderes para los EEUU en relación a sus inversiones directas en el extranjero, así como la inversión extranjera directa en los EEUU. El petróleo representa dos tercios de la inversión de los EEUU en Africa, más de un cuarto de las inversiones de EEUU en el Medio Oriente y una proporción significativa de la inversión de los Estados Unidos en Canadá, Asia y Europa. Una anomalía en los datos se percibe en América Latina, que absorbe menos del 10 % de toda la inversión de EEUU en petróleo. En este sentido, la iniciativa del ALCA, acompañada por privatizaciones y liberalización de inversiones, abriría nuevas oportunidades para los EEUU en la región.

Los EEUU promueven la privatización de las empresas estatales y la expansión de oportunidades para inversionistas extranjeros en etapas específicas de la exploración, extracción y el refinera del petróleo. Como se ha notado previamente, la UE, Japón y varios otros países han propuesto la negociación, en el contexto de la OMC, de reglas multilaterales sobre inversiones. Los EEUU no indicaron si apoyaban esta iniciativa. Sin embargo, en el ALCA, el grupo de trabajo de inversiones está examinando los temas de trato nacional, NMF, expropiación, repatriación de ganancias y mecanismo de solución de controversias. Los negociadores de los EEUU también han perseguido sus objetivos a través de tratados bilaterales de inversiones, los cuales han alcanzado el número de 45 desde principios de los años 1980. Todos estos tratados fueron firmados con países en desarrollo y economías en transición, incluyendo países exportadores de petróleo como Ecuador, Kazakhstán, y Trinidad y Tobago.