

PUNTES PARA EXPANDIR LA COOPERACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA*

Lourdes Melgar

En su papel de socios de la región de América del Norte, Canadá y México pueden tender puentes hacia un mejor futuro mediante la transformación de las relaciones bilaterales en materia energética. El sector de energía desempeña una función central en la definición del panorama de nuestro futuro compartido en América del Norte. La energía no es únicamente el motor de la economía; también define su competitividad. Cabe destacar que el cambio del paradigma actual en el ámbito energético abre una gama de oportunidades para reactivar el dinamismo de la región de América del Norte y posicionarla para que recupere su liderazgo en la economía mundial.

Como resultado de las preocupaciones por el cambio climático, la política energética se ha ubicado en un lugar central en la definición de estrategias para lograr una economía con bajas emisiones de carbono. Canadá y México comparten los dilemas que conlleva ser productores, consumidores y exportadores de combustibles fósiles, a quienes ahora se les exige que reduzcan sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Además de sus hidrocarburos, ambos países poseen un significativo potencial no aprovechado de energías renovables. Ha llegado el momento de ampliar el enfoque y revelar nuevas alternativas de cooperación bilateral y trilateral. Acoger energías y tecnologías limpias es la condición previa del incremento de la competitividad de Norteamérica. Se vislumbra un futuro más brillante. Sin embargo, esta revolución de energías limpias no ocurrirá a menos que se restablezcan las relaciones entre Canadá y México en el sector energético.

En efecto, la relación bilateral en ese rubro se encuentra actualmente en punto muerto. La redefinición canadiense de América del Norte que incluye sólo a Estados Unidos y Canadá ha impedido realizar un trabajo constructivo en el ámbito trilateral, el cual se ha concentrado en la interacción limitada con provincias en áreas tradicionales de colaboración, principalmente en el sector petrolero. En algunos momentos, el nivel del compromiso mexicano con los programas aprobados ha sido decepcionante y ha desalentado la realización de esfuerzos adicionales. Recuperar la

* En este artículo se presentan algunas de las conclusiones de la investigación titulada "Defining a North American Low-Carbon Energy Security Regime", realizada en México y Estados Unidos desde julio de 2010. La autora expresa su agradecimiento por el otorgamiento de la beca Woodrow Wilson International Center for Scholars-Comexi para llevar a cabo esta investigación. Este trabajo se basa parcialmente en el contenido de un Informe de Políticas Focal, titulado "In Search of Relevance for Canadian-Mexican Relations", publicado en marzo de 2011, en <http://www.focal.ca/en/programs/research-forum-on-north-america/canada-mexico-initiative>. La autora agradece a Focal su permiso para utilizar este material.

confianza y definir una visión compartida del futuro son condiciones previas que deben satisfacerse antes de elaborar una agenda de cooperación en materia energética.

En este artículo se plantea una propuesta de cooperación entre Canadá y México en el sector energético. Aquí se establece que se puede ganar mucho enfocándose en las energías y tecnologías limpias, así como mediante la restauración de un planteamiento trilateral, siempre que así sea conveniente. En primer término, se evalúa la evolución de las relaciones entre Canadá y México en materia energética. A continuación, se considera el cambio de paradigma energético, ya que las consideraciones climáticas han trastocado las certezas anteriores. Por último, se presenta una agenda integral en la que se definen objetivos a corto y mediano plazo, enfoques bilaterales y trilaterales, sectores nuevos y tradicionales (incluidos los convencionales y no convencionales como petróleo, gas, energía nuclear), así como energías y tecnologías limpias.

Tender puentes de entendimiento mutuo

Académicos y funcionarios públicos mexicanos, así como algunos empresarios canadienses comparten la opinión de que las relaciones bilaterales en materia energética se encuentran en punto muerto. Los funcionarios canadienses parecen confundidos por esta percepción y se apresuran a indicar la interacción existente, en particular con las provincias de Alberta y Quebec. Las profundas diferencias en la evaluación del estado de la relación revelan que, por lo menos para algunas de las partes interesadas, no se están satisfaciendo las expectativas del potencial de cooperación bilateral en materia de energía.

Después de una década de relaciones bilaterales y trilaterales productivas y benéficas en materia de energía, la impresión de los mexicanos es que el punto muerto actual se debe al desinterés canadiense en establecer una relación cercana con México en este sector. Como prueba de la indiferencia se cita el hecho de que en los cinco años más recientes no se ha celebrado ningún encuentro ministerial para tratar asuntos energéticos.¹ El hecho de que Canadá sea considerado responsable por haber estancado el esfuerzo trilateral no mejora la evaluación. Parece que México ha perdido a un socio significativo y valioso que lo ayude a lidiar constructivamente con su vecino en común en un asunto tan complejo.

Los funcionarios canadienses son propensos a minimizar la perspectiva negativa en cuanto a las relaciones bilaterales en materia de energía. Sin embargo, extraoficialmente, algunos han expresado frustración por la lenta respuesta de México a las propuestas canadienses y la falta de compromiso para aprovechar cabalmente los programas de cooperación existentes. Un ejemplo de la mínima participación mexicana que se menciona es el uso raquítico del programa de capacitación de inge-

¹ Desde que el primer ministro Harper asumió su cargo, no ha tenido lugar ningún encuentro entre el ministro de Recursos Naturales de Canadá y el secretario de Energía de México, con excepción de la reunión trilateral celebrada en Canadá en 2007.

nieros petroleros de nivel medio ofrecido por la Universidad de Alberta a Petróleos Mexicanos (Pemex). Además, el retraso en los pagos por parte de Pemex a los contratistas petroleros de Alberta ha dañado la imagen de México entre sus más fervientes defensores canadienses. Algunos observadores perspicaces señalan la falta de continuidad en el puesto de los funcionarios públicos dentro del sector energético de México y llaman la atención acerca de las sustituciones entre los funcionarios de alto nivel y la elevada tasa de rotación en el nivel medio, lo cual impide un intercambio fluido.

Para lograr avances en el desarrollo de una fuente de energía segura con bajas emisiones de carbono en América del Norte, debe reanudarse el intercambio productivo de ideas y un alto nivel de cooperación en las relaciones entre México y Canadá. Para ello es menester un mayor entendimiento mutuo.

Como en cualquier otra relación, los problemas deben colocarse sobre la mesa. Los informes diplomáticos de hazañas pasadas no reemplazan el diálogo franco. En cierto nivel, existe una necesidad urgente de regresar a lo básico: los mexicanos deben recordar cómo abordar las complejidades de las relaciones provinciales-federales específicas de Canadá en materia energética, mientras que los canadienses han de tener en cuenta que, aunque comparten la forma de entender problemas de soberanía y propiedad pública de los hidrocarburos, cuando se trata del petróleo, en México hay marcos jurídicos y políticos mucho más estrictos. Asimismo, cabe aclarar las situaciones. La relación no se beneficiará de explicaciones confusas. En este caso, la aproximación directa resulta más productiva. A continuación explicaré con mayor detalle este aspecto.

La visión prevaleciente entre los funcionarios y analistas mexicanos es que, por lo menos en lo que se refiere a asuntos de cambio climático y energía, Canadá ha redefinido la región de América del Norte de tal forma que sólo se incluye a sí mismo y a Estados Unidos. Esta conclusión se basa en la falta de interés por parte de Canadá en llevar a cabo un trabajo trilateral, así como en las declaraciones de funcionarios canadienses de alto nivel, en las que se refieren a América del Norte como una región de sólo dos países.² Funcionarios del Departamento de Energía de Estados Unidos (Department of Energy, DOE) comparten la opinión de que, al menos por el momento, Canadá no está interesada en realizar un trabajo trilateral.³ No obstante, en la más reciente reunión del Grupo de Trabajo de la Iniciativa México-Canadá,⁴ la cual no constituye una labor gubernamental, sino un esfuerzo de la sociedad civil dirigido a buscar formas de fortalecer la relación, un funcionario canadiense de alto nivel respondió que dichas interpretaciones eran infundadas y enarboló una encendida

² Una revisión de los discursos del ministro del Medio Ambiente, Jim Prentice (2007-2011), muestra que cuando se trata de asuntos de energía y cambio climático, el concepto de América del Norte no incluye a México. Un ejemplo específico es su discurso del 13 de noviembre de 2009.

³ Entrevistas realizadas por la autora en Washington, D.C., julio-agosto de 2010.

⁴ La Iniciativa México-Canadá fue puesta en marcha por Comexi y Focal "a fin de idear soluciones y lograr el apoyo público para realizar cambios positivos en la relación bilateral". La reunión a la que se alude aquí se realizó en noviembre de 2010, en Veracruz, México, en <<http://www.focal.ca/en/programs/research-forum-on-north-america/canada-mexico-initiative>>.

defensa del estado de la relación bilateral. Cuatro meses más tarde, la filtración de un cable diplomático de Estados Unidos por parte de Wikileaks reveló que “Canadá prefiere reunirse con Estados Unidos sin la presencia de México” o, como lo dijo un periódico canadiense, “tres son multitud”.⁵

Resultaría infructuoso discutir si ciertas percepciones son acertadas o no. La postura más fácil y cómoda para México es sentirse ignorado; así, la responsabilidad total del deterioro de la relación recaería entonces en cualquier otra parte. México no tendría que afrontar los inconvenientes en el trato con sus contrapartes canadienses o las consecuencias de la naturaleza decepcionante de su reforma energética. Canadá, por otra parte, puede seguir pretendiendo que nada está mal. Y así el punto muerto no cambiará.

Es necesario construir un puente de entendimiento basado en la comprensión de que la política energética y las relaciones en materia de energía se han vuelto cada vez más complejas; un cambio de paradigma está gestándose, el cual conlleva atractivas oportunidades, pero también enormes desafíos.

El distanciamiento canadiense del enfoque trilateral en materia energética obedece a una explicación más simple: en la actualidad, el país está concentrado en resolver el significativo desafío que implica producir sus vastos recursos de hidrocarburos no convencionales de manera sustentable, al mismo tiempo que enfrenta potenciales barreras comerciales en Estados Unidos. Los riesgos comerciales de Canadá en asuntos energéticos son muy altos: se han canalizado cuantiosas inversiones al desarrollo de arenas petrolíferas, con la expectativa de exportar el producto a Estados Unidos. La demora en la aprobación del oleoducto Keystone, debido a que su construcción no permite cumplir con los compromisos de Estados Unidos dirigidos a lograr una economía basada en energía limpia, se ha convertido en una prioridad de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá. Además, la posible exclusión de la generación hidroeléctrica canadiense de las normas aplicables a la cartera de energías renovables en el nivel estatal amenaza la competitividad de las exportaciones de electricidad a Estados Unidos y el bienestar de un mercado establecido. Retomar trilateralmente estos apremiantes problemas resultaría ineficiente.

La retirada canadiense también se debe a factores internos. En 2006, bajo la dirigencia de Stephen Harper, el Partido Conservador obtuvo un gobierno de minoría. La política interna adquirió mayor relevancia que los asuntos internacionales y se soslayó la política exterior, con excepción de las relaciones bilaterales con Estados Unidos. El primer ministro casi no viajaba al extranjero y el Departamento de Asuntos Exteriores sufrió importantes recortes presupuestales. La política “dura” fue favorecida por encima de la diplomacia.⁶ Algunos observadores creen que ahora

⁵ “Three Is a Crowd”, *Macleans.ca*, 3 de marzo de 2011, en <<http://www2.macleans.ca/2011/03/03/three%E2%80%99s-a-crowd/>>. “Sorry, amigo: WikiLeaks Shows Canada Prefers Meeting U.S. without Mexico”, *Globe and Mail*, 2 de marzo de 2011, en <<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sorry-amigo-wikileaks-shows-canada-prefers-meeting-us-without-mexico/article1927720/>>.

⁶ De acuerdo con lo señalado por fuentes canadienses, entre 2007 y 2009, el Departamento de Asuntos Exteriores sufrió un recorte presupuestal de 639 millones de dólares, mientras que el Departamento

que el primer ministro Harper encabeza un gobierno de mayoría, será más activo en el ámbito internacional.

A lo largo de su historia, la diplomacia canadiense ha atravesado fases de aislamiento y de internacionalismo, con ciertos capítulos de “continentalismo”. Algunos de los momentos más productivos de la relación bilateral en materia energética han tenido lugar cuando el espíritu pronorteamericano de los mandatarios se ha complementado con un interés personal compartido por parte de los ministros de Energía.

Uno de estos casos es el periodo comprendido entre 2001 y 2003, cuando se creó el Grupo de Trabajo de América del Norte en Materia de Energía. En ese tiempo, el ministro Ralph Goodale y el secretario Martens⁷ compartieron la visión común acerca de la importancia de fortalecer la relación bilateral y construir un enfoque trilateral dirigido a equilibrar las demandas de Estados Unidos a ambos países, debido a la crisis de seguridad energética que enfrentaba.

Dado el deterioro de la relación bilateral, en particular después de que en 2009 se impuso la obligación de visado y en 2010 se canceló la Cumbre Trilateral, diplomacias aparte, los funcionarios mexicanos no parecen tener incentivo alguno para fortalecer la relación con Canadá. Existe la visión persistente de que las prioridades no se armonizarán sino hasta el cambio de administración en México en diciembre de 2012. Esta perspectiva se basa en el criterio vertical que favorecen los mexicanos. Mientras el presidente de México no establezca como prioridad de su administración las relaciones entre Canadá y México, se mantendrá el estado actual de los asuntos, incluyendo las cuestiones energéticas.

Sin embargo, las relaciones bilaterales en asuntos energéticos se evalúan tomando en consideración la profusión de información, propuestas y experiencias compartidas, y no únicamente los sucesos recientes en el ámbito federal. Durante la década pasada, se identificaron dos fases en política bilateral en materia energética: la primera se extiende de 2001 a 2004, con la creación del Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (GTEAN), iniciativa surgida del consenso sobre el valor estratégico de la relación bilateral, mientras que la segunda parte, desde 2004 hasta el presente, con el establecimiento de la Alianza México Canadá (AMC), esfuerzo dirigido a restablecer la relevancia de la relación.

Vale la pena recordar el origen del GTEAN. A principios de 2001, Estados Unidos sufrió una crisis de seguridad energética, cuyo acontecimiento destacado fue el déficit de energía eléctrica en California. El presidente Bush, que en esa época recién había ascendido al poder, acudió a los socios de Estados Unidos del TLCAN para que le suministraran la energía necesaria para impulsar la economía de su país. Durante su campaña, George W. Bush planteó un marco de seguridad energética basado en el rápido desarrollo de recursos en Canadá y México. La retórica del

de Defensa experimentó un incremento. “Foreign Affairs Hit with \$639 Million in Cuts”, 18 de marzo de 2009, en <http://www.embassymag.ca/page/view/foreign_affairs_cuts-3-18-2009>.

⁷ Dado que Ernesto Martens (secretario de Energía de México de diciembre de 2000 a abril de 2003) asistió a la escuela secundaria en Canadá, posee un conocimiento profundo de la política y la sensibilidad canadienses. Fue capaz de identificar oportunidades para fines de la cooperación bilateral y trilateral, y mostró un interés personal en profundizar esta relación bilateral.

presidente estadounidense, así como las demandas a sus contrapartes, generaron tensiones políticas y aumentaron las preocupaciones en México y Canadá sobre asuntos de soberanía. La situación se tornó preocupante. Se presionó a México para que incrementara sus ventas de electricidad a California, algo técnicamente inviable, dada la capacidad limitada de las líneas transnacionales de transmisión. La búsqueda de vías para desactivar una potencial crisis política condujo a México a proponer a Canadá la creación de una comisión energética trilateral. Canadá modificó la propuesta para favorecer el establecimiento de un grupo técnico de trabajo. Se alcanzó rápidamente un acuerdo y la propuesta mexico-canadiense se presentó a Estados Unidos.

En marzo de 2001, nació el GTEAN, con el objetivo de conducir el trabajo técnico necesario para formular una política clara en materia energética. El GTEAN trabajó en tres áreas específicas: la identificación de recursos e infraestructura, las interconexiones y la reglamentación del gas natural y la electricidad, así como las normas y estándares para lograr la eficiencia energética. La meta era utilizar datos concretos para determinar el equilibrio energético de cada país y las posibilidades reales del incremento de intercambios en toda la región, al tiempo que se desarrollaban áreas de oportunidad en sectores no polémicos como la eficiencia energética.

En su segunda reunión, celebrada en Washington, D.C., el 28 de junio de 2001, para asombro de las delegaciones canadiense y mexicana, precisamente ese día el presidente Bush visitó el Departamento de Energía. En un movimiento inusual para una reunión técnica, el secretario Abraham inauguró la sesión y extendió la invitación a los delegados para que se reunieran con el presidente al día siguiente. Las delegaciones fueron tomadas por sorpresa, en vista de que durante semanas habían estado negociando con sus contrapartes del Departamento de Energía la realización de una visita de bajo perfil, sin la presencia de la prensa. La sesión inicial fue concluida rápidamente para que las delegaciones informaran a sus respectivos gobiernos acerca de este cambio de circunstancias.

En su discurso, el presidente Bush reconoció a las delegaciones e hizo referencia a la importancia de su tarea,⁸ otorgando así un alto perfil al GTEAN. Conviene rememorar esta anécdota, puesto que, bajo el eje del GTEAN, Canadá y México trabajaron cercanamente en un ámbito técnico, con el fin de compensar los intereses y demandas de Estados Unidos. Los miembros de la fuerza de tareas de la presidencia estadounidense a cargo de la definición de la política energética nacional consultaron, informalmente, al GTEAN acerca de algunas partes del contenido, algo nunca visto hasta entonces, por lo menos en México.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), iniciativa conducida por Estados Unidos, absorbió al GTEAN. En 2006, con los cambios

⁸ Se trató de la primera visita de un presidente de Estados Unidos a las oficinas generales del Departamento de Energía en más de doce años. Se les informó que la visita no estaba planeada con anticipación. Ambas delegaciones insistieron. "President Bush visits Department Headquarters", *DOE This Month* (Washington, D.C.: Department of Energy Office of Public Affairs 24, no. 6, julio de 2001): 8-9, en <http://www.hss.doe.gov/depref/facrep/workshop2001/2000FROTHY/DOE_This_Month_jul01.pdf>.

de gobierno en Canadá y México, y bajo un conjunto diferente de condiciones, el GTEAN perdió su relevancia.

En la actualidad, la interacción bilateral tiene lugar en el Grupo de Trabajo en Materia Energética (GTE) de la Alianza México-Canadá.⁹ Establecido con el propósito de mejorar la relación estratégica, la AMC ofreció un innovador mecanismo para reunir a responsables de la toma de decisiones y actores de los sectores público y privado de ambos países. Recientemente, el GTE de la AMC se reestructuró para incluir al Comité Técnico de Petróleo y Gas y al Comité de Electricidad. El informe 2008-2009 de la AMC señala la identificación de las áreas de oportunidad, la mayoría en el sector petrolero. Pero, como se indica en el informe 2010 de Pro Mexico,¹⁰ hasta ahora muchos proyectos convenidos no se han ejecutado, y otros, que fueron comenzados, no continuaron hasta alcanzar resultados.

La AMC tiene el mérito de proporcionar un marco para fomentar la agenda bilateral. México se ha beneficiado de su interacción y cooperación con provincias específicas, dada su experiencia en distintos aspectos energéticos. Sin embargo, los acuerdos actuales restringen la naturaleza de la relación; México solicita cooperación, mientras que Canadá desempeña la función de proveedor. Este enfoque, aceptable quizás a corto plazo, dificulta la posibilidad de activar una relación más dinámica y mutuamente benéfica, la cual constituye una condición previa para impulsar a América del Norte hacia su transición a una economía con bajas emisiones de carbono.

Desde 2007, el Consejo de Competitividad de América del Norte ha hecho hincapié en que una mayor integración en materia de energía mejoraría la seguridad energética y la competitividad internacional de los países de la región.¹¹ Se necesita una visión compartida y esfuerzos conjuntos para estimular el potencial no aprovechado de la región en energías limpias, de tal modo que los desafíos ambientales se transformen en oportunidades y América del Norte se convierta en líder de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

La visión compartida del futuro determinará si la dimensión de la relación energética entre México y Canadá es principalmente bilateral o trilateral. Un enfoque limitado y a corto plazo en las áreas tradicionales de cooperación responderá a un criterio de prioridad mínima, en el que no se identifiquen dilemas y metas comunes. Una perspectiva más ambiciosa que considere a la región de América del Norte como ejemplo de crecimiento y desarrollo sustentable basados en una economía con bajas emisiones de carbono, exigiría, sin duda, un criterio trilateral. Como afirma Joe Dukert en su trabajo (incluido en este volumen): “*ya existe* entre México y Canadá

⁹ Alianza México-Canadá. *Annual Report 2008-2009* (Ottawa: DFAIT, 2009), en <<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMP%2008-09%20Annual%20Report.pdf>>.

¹⁰ Pro México, *Síntesis de la relación comercial México-Canadá* (México: Pro México, 2010), en <http://promexico.gob.mx/work/sites/Promexico/resources/LocalContent/2221/2/nb_canada.pdf>.

¹¹ Consejo de Competitividad de América del Norte, *Enhancing Competitiveness in Canada, Mexico, and the United States. Private Sector Priorities for the Security and Prosperity Partnership of North America (SPP)* (Washington, D.C.: NACC, 2007), en <http://coa.counciloftheamericas.org/files/editor/image/grp_10_4.pdf>.

un ‘puente energético’ complejo. Se llama Estados Unidos de América”. Ni la integración y los mercados en materia energética entre Canadá y México podrán consolidarse ni los objetivos de reducción de emisiones de los GEI podrán alcanzarse, a menos que Estados Unidos forme parte de la ecuación.

Puentes hacia un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono en Norteamérica

Las preocupaciones por el cambio climático han transformado la manera de considerar los problemas de energía, en particular la política energética. Debido a la contribución de la producción y el uso de la energía a las emisiones de GEI, se encuentra en marcha el cambio de paradigma que desate una “revolución energética con bajas emisiones de carbono”.¹²

El año 2005 marcó un punto de inflexión en el debate sobre problemas energéticos. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático elaboró un informe sombrío acerca de la dimensión del cambio climático y los límites de la respuesta actual. Desde que entró en vigor el Protocolo de Kioto, fue evidente que las reducciones convenidas no se cumplirían. Los elevados precios del petróleo reflejaron la tensión entre la oferta y la demanda, así como las consecuencias de los huracanes sobre la infraestructura y los mercados energéticos. Las preocupaciones por la seguridad energética y el cambio climático provocaron una respuesta internacional. El G8, del cual Canadá es miembro, invitó a cinco economías emergentes, incluido México, a participar en un diálogo sobre cambio climático, energías limpias y desarrollo sustentable, lo que dio comienzo a la tendencia de celebración de cumbres sobre estos temas por parte de las principales economías. En París, una reunión ministerial global señaló el regreso de la energía nuclear como opción política. Por primera vez, convergieron los objetivos de seguridad energética y cambio climático, y se desafió en lo más profundo la formulación de la política energética.

Hasta 2009, la consideración de los problemas energéticos dentro del contexto de una política climática tuvo lugar principalmente en el ámbito político, ya fuera en negociaciones internacionales o en la política interna. Ahora, países y empresas por igual aprovechan las oportunidades que ofrece el giro hacia una economía con bajas emisiones de carbono, a fin de incrementar su competitividad. La región de América del Norte está perdiendo terreno en comparación con regiones como la Unión Europea y competidores en China, India, Corea del Sur y Reino Unido, donde están adoptando estrategias dinámicas para captar nuevos mercados y generar trabajos ecológicos, en particular en el área de energías y tecnologías limpias.

América del Norte está llamada a asumir una función de liderazgo en la transición a una economía con bajas emisiones de carbono. En la actualidad, es responsable del 21.95 por ciento del total mundial de emisiones anuales y del 26.99 por ciento de las emisiones acumuladas totales en el planeta entre 1990 y 2005;

¹² Esta frase la acuñó la Agencia Internacional de Energía en su publicación 2009 *World Energy Outlook*.

Canadá es responsable del 1.96 por ciento y 2.17 por ciento, respectivamente, de estos totales mundiales; mientras que México lo es del 1.71 por ciento y 1.54 por ciento.¹³ En el escenario de referencia, la tendencia muestra un incremento significativo de las emisiones de GEI de los tres países en los próximos años.

En la más reciente Cumbre Trilateral, celebrada en Guadalajara, México, en 2009, los dirigentes de Norteamérica convinieron en trabajar conjuntamente para reducir las emisiones de GEI de la región. El esfuerzo supone la acción trilateral en asuntos energéticos, dada la importante contribución de la producción y el uso de combustibles fósiles al nivel de emisiones de la región. En su declaración conjunta, los presidentes Calderón y Obama, así como el primer ministro Harper manifestaron lo siguiente:

Reconocemos que el cambio climático es uno de los mayores y más apremiantes desafíos de nuestro tiempo, cuya solución exige esfuerzos ambiciosos y coordinados por parte de todas las naciones. El fortalecimiento de nuestros respectivos esfuerzos nacionales, demostrará nuestro liderazgo mediante el trabajo expedito y responsable dirigido a combatir como región el cambio climático [...]. También reconocemos que la competitividad de nuestra región y nuestro crecimiento sustentable necesita mayor utilización de tecnologías energéticas limpias, así como fuentes de energía confiables y seguras en toda América del Norte. El día de hoy, con el acuerdo sobre la "Declaración de los Líderes de América del Norte sobre Cambio Climático y Energía Limpia" reafirmamos nuestro compromiso político para trabajar en colaboración a fin de combatir el cambio climático.¹⁴

Pese a la visión compartida y la intención clara de los mandatarios, el discurso no se ha traducido en acciones firmes. En la práctica, se ha hecho muy poco para coordinar la política de los tres países. Actualmente, las dificultades de establecer una dirección regional sobre política climática tienen menos que ver con los límites de los acuerdos institucionales del TLCAN que con las complejidades para alcanzar un consenso nacional. Tanto en Estados Unidos como en Canadá la política climática ha emergido como elemento político generador de muchas divisiones. En México, el activismo presidencial sobre el tema de cambio climático se ha traducido en propuestas políticas que plantean reformas menores y marginales, sin amenazar intereses contraídos ni representar costos significativos, por lo menos, a corto plazo.

Se ha obtenido mucho con el mayor entendimiento de los dilemas que enfrenta cada país, en la medida en que el mundo se desplaza hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Un diálogo sobre retos y oportunidades abriría alternativas impredecibles para renovar las relaciones entre México y Canadá, y restablecer el compromiso indispensable para implementar una agenda energética innovadora.

Canadá y México comparten el importante desafío de reducir las emisiones de GEI, al tiempo que dependen en gran medida de los hidrocarburos como fuente

¹³ Climate Analysis Indicators Tool (CAIT), versión 8.0 (Washington, D. C.: World Resources Institute, 2011).

¹⁴ Declaración conjunta de los líderes de América del Norte, 10 de agosto de 2009, en <<http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=3&id=2723>>.

de energía y de ingresos por exportaciones. Los suministros de energía de Canadá y México derivan principalmente de combustibles fósiles, 85 por ciento y 93 por ciento, respectivamente. Canadá es exportador neto de petróleo, gas natural, carbón y uranio, y cuenta con un significativo potencial para incrementar la producción. En México, por otro lado, ha declinado la producción petrolera y es importador neto de gas natural y carbón. El sector eléctrico canadiense se basa principalmente en generación nuclear e hidroeléctrica, mientras que la producción de electricidad en México es dominada por los hidrocarburos, en particular por el gas natural. Ambos países muestran potencial interesante en energías renovables pero, hasta ahora, se han limitado a la capacidad instalada.

En términos de combustibles fósiles, ambos países comparten el reto de explotar recursos no convencionales de manera sustentable. México está explorando nuevas fronteras, como la producción de crudo en aguas profundas y el desarrollo de gas pizarra; mientras que, desde principios del año 2000, Canadá ha estado produciendo petróleo de arenas bituminosas.

Con las restricciones actuales de la política climática, la abundancia de recursos de combustibles fósiles representa un desafío en términos de su explotación y uso. Ambos países han anunciado los objetivos de reducción de emisiones de GEI, de conformidad con el Acuerdo de Copenhague: Canadá ha determinado un objetivo de reducción de 17 por ciento en toda su economía para el año 2020, a partir de sus niveles de emisión de 2005, en armonía con el compromiso de Estados Unidos; en tanto que México se ha comprometido con una reducción de 30 por ciento para la misma fecha a partir del escenario de referencia, dependiendo de que reciba financiamiento internacional y apoyo tecnológico.¹⁵

El cumplimiento de estas metas exigirá una profunda transformación en la producción y el uso de la energía. La transición a un sector energético con bajas emisiones de carbono incluye medidas como el establecimiento de programas de eficiencia energética; la diversificación de la mezcla energética, incluyendo la promoción de energías renovables; la investigación, el desarrollo y el despliegue de tecnologías de energías limpias; así como el establecimiento de un mercado de derechos de emisión y un impuesto al carbono, con el objeto de financiar esta transición.

Canadá representa un caso fascinante en términos de las dificultades que implica cumplir con los compromisos de reducción de GEI, no obstante la profunda conciencia que se tiene del problema. En una etapa muy temprana, Canadá asumió una función de liderazgo en el ámbito internacional adoptando planes nacionales de acción ante el cambio climático y convino en los objetivos de mitigación. Sin embargo, como señaló Peter J. Stoett, en 1987, el primer ministro Mulroney “dio inicio a un patrón constante de retórica canadiense que pesó más que la formulación y la implementación de políticas sobre cambio climático”.¹⁶

¹⁵ UNFCCC, “Copenhagen Accord”, en <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/canadacphaccord_app1.pdf> y <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicocphaccord_app2.pdf>.

¹⁶ J. Peter Stoett, “Looking for Leadership: Canada and Climate Change Policy”, en Henrik Selin y Stacy D. van Deveer, eds., *Changing Climates in North American Politics* (Cambridge: MIT Press, 2009), 51.

Los resultados desalentadores de Canadá, en términos de reducción de sus emisiones de GEI, se deben a diversos factores: desde el punto de vista político, el federalismo canadiense dificulta mucho el cumplimiento, ya que las provincias son las responsables de la política ambiental; desde la perspectiva financiera, en la mayoría de provincias y territorios, la extracción de recursos continúa siendo la principal fuente de generación de ingresos.¹⁷ Los accionistas son numerosos y diversos. Cada una de las provincias define su política climática de conformidad con la estructura de su economía local, sus posibilidades de opciones alternas y sus intereses adquiridos. Esto explica la divergencia de las posiciones, que van desde una Columbia Británica muy comprometida que adoptó objetivos de reducción ambiciosos y en 2008 instauró un impuesto al carbono, hasta una Alberta productora de arenas bituminosas con una postura clara en contra del Protocolo de Kioto.¹⁸

Las inquietudes acerca de los efectos de las acciones relacionadas con el cambio climático y sus consecuencias políticas constituyen la razón principal del distanciamiento de las políticas basadas en el Protocolo de Kioto por parte del gobierno de Harper. Es claro que Canadá no cumplirá con los compromisos de Kioto. El gobierno federal no ha reconocido este hecho. Incluso, ha seguido el rumbo “menos Kioto, más Washington”,¹⁹ armonizando sus compromisos internacionales con los de Estados Unidos.

En noviembre de 2009, en el discurso que pronunció ante la Cámara de Comercio de Edmonton, Jim Prentice, entonces ministro del Medio Ambiente, explicó la lógica del cambio en la posición de Canadá, señalando que se adoptó una estrategia cuyo sentido se apreciaba desde un punto de vista económico y político, dejándose de lado posiciones de “liderazgo moral”. Vale la pena revisar el texto, tanto desde la perspectiva de la política sobre cambio climático de Canadá, como de su visión de Norteamérica, la cual excluye claramente a México. En dicho texto, el ministro Prentice plantea lo siguiente:

Si Estados Unidos no hace un esfuerzo importante para avanzar, no hay nada que Canadá pueda hacer. Nuestros propios esfuerzos de reducción serán inútiles —en términos prácticos, probablemente debemos enfocarnos en la adaptación—. Si hacemos *más* que Estados Unidos, sufriremos económicamente sin obtener una ganancia ambiental real, revés económico que podría dificultar nuestra capacidad de invertir en nuevas tecnologías limpias. Pero si hacemos *menos*, corremos el riesgo de enfrentar nuevas barreras fronterizas en el mercado estadounidense.

En resumen, necesitamos que Estados Unidos haga un esfuerzo importante, así como una labor comparable por parte de Canadá, por lo que podemos crear un régimen norteamericano eficaz para enfrentar el cambio climático con políticas nacionales armónicas, congruentes y sin conflictos. Un sistema continental compuesto de políticas y normas nacionales de valor equivalente y de efecto similar, a fin de que podamos

¹⁷ *Ibíd.*, 48.

¹⁸ Este párrafo se tomó del texto de Soett.

¹⁹ *Ibíd.*, 53.

fomentar una competencia justa y mantener el libre comercio en el mercado integrado de América del Norte.²⁰

Pese a lo sombrío que parezca este criterio, dada la falta de legislación en Estados Unidos, debe mencionarse que Canadá está emprendiendo medidas para reducir emisiones y explotar sus recursos de manera más sustentable. El documento recientemente publicado *A Climate Change Plan for the Purpose of the Kioto Protocol Implementation Act*²¹ (*Un plan de acción en materia de cambio climático para propósitos de la Ley de implementación del Protocolo de Kioto*) describe acciones para abordar el cambio climático, la mayoría de las cuales se encuentra dentro del sector energético.

México también ha definido un anteproyecto de acción para cumplir con su compromiso emanado del Acuerdo de Copenhague. El informe del Instituto Nacional de Ecología-McKinsey²² presenta áreas de oportunidad para propósitos de reducción por sector y para el periodo 2020-2030. Asimismo, menciona las barreras para aplicar medidas esenciales.

La comparación de ambos documentos revela áreas similares de oportunidad para fines de reducción de emisiones. En algunos casos, las medidas se aplicarán localmente, pero darían pie para desarrollar mejores prácticas que se compartan entre los países. En otros, la definición de normas, etiquetas o soluciones conjuntas, se convertirían en un instrumento para incrementar la competitividad y la integración en América del Norte. La transición a una economía con bajas emisiones de carbono abre nuevas áreas de cooperación en las relaciones entre México y Canadá en materia energética.

Puentes para una nueva era en las relaciones entre México y Canadá en materia de energía

Abrir una nueva era en las relaciones entre Canadá y México en materia de energía exige la formulación de una visión integral del futuro. Si la perspectiva se limita en tiempo y alcance, no responderá al hecho de que los países sean socios del TLCAN que comparten retos comunes y un espacio geográfico. Dado el estado actual de la relación y las complejidades políticas que implica desplazarse hacia una economía con bajas emisiones de carbono, escoger una visión más amplia de las

²⁰ Puntos del discurso del honorable Jim Prentice, ministro de Medio Ambiente, ante la Cámara de Comercio de Edmonton, Alberta, 13 de noviembre de 2009, en <<http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=En&n=6F2DE1CA-1&news=757C0154-3353-4BB4-B2F3-9E095A0DA33E>>.

²¹ Environment Canada, *A Climate Change Plan for the Purposes of the Kioto Protocol Implementation Act* (mayo de 2011), en <www.climatechange.gc.ca/Content/4/0/4/4044AEA7-3ED0-4897-A73E-D11C62D954FD/COM1410_KPIA%202011_e%20-%20May%2031%20v2.pdf>.

²² Semarnat, *Potencial de mitigación de gases de efecto invernadero en México al 2020 en el contexto de la cooperación internacional* (México: Semarnat-INE, 28 de octubre de 2010), en <http://www2.inegob.mx/descargas/cclimatico/Potencial_mitigacion_GEI_Mexico_2020_COP.pdf>.

posibilidades de cooperación bilateral requiere de cierta muestra de confianza. Sin embargo, la meta de una relación dinámica y fructífera que conduzca a una mayor integración regional no puede lograrse sin una base. El pasado demuestra que, con las condiciones correctas, Canadá y México pueden desarrollar una alianza poderosa y de mutuo beneficio.

La perspectiva innovadora necesaria para tener un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono requerirá de una imaginación fundamentada en análisis técnicos. El punto de partida incluye la identificación de los recursos energéticos de los tres países, un inventario de la infraestructura y el recuento de las emisiones de GEI. El potencial regional de energías limpias también se ha evaluado tomando en cuenta tecnologías comprobadas y recientes. Se necesita un esfuerzo trilateral para definir alternativas basadas en recursos presentes y futuros. Además de actualizar con regularidad la imagen energética de América del Norte, el esfuerzo debe incluir un modelo de análisis de políticas y predicción de emisiones de la región, a fin de trazar el rumbo más eficaz y menos costoso para desplazarse hacia un futuro energético con bajas emisiones de carbono.

Uno de los requisitos previos para entablar el diálogo sobre políticas es la realización de un trabajo técnico adecuado. La visión común del potencial de un futuro energético seguro con bajas emisiones de carbono para América del Norte permitiría pronosticar el desarrollo de mercados e inversiones de infraestructura. Transformar una idea en realidad exige de muchos pasos pequeños, que se convertirían en parte de la agenda bilateral y trilateral de cooperación.

Incluso en la transición más ambiciosa hacia un sector de energía limpia, los hidrocarburos continuarán desempeñando, en los años venideros, una función significativa en la mezcla energética de Norteamérica. Tomando en cuenta lo anterior, deben mantenerse las áreas tradicionales de cooperación entre México y Canadá, al mismo tiempo que se hace énfasis en la sustentabilidad. La cooperación bilateral podría mejorarse en el área de normatividad ambiental y de protección, así como en las mejores prácticas en la industria de petróleo y gas, particularmente dentro del contexto de exploración y producción de fuentes no convencionales.

El gas natural desempeñará un papel cada vez más significativo como combustible de transición. Canadá es el tercer productor y exportador de gas natural más grande del mundo. México, por su parte, es un importador neto del combustible, a pesar de las reservas existentes. Las compañías canadienses ya participan en el mercado descendente de gas en México, y existe un intercambio importante sobre temas de normatividad. En la actualidad, la Constitución mexicana no permite la participación privada o extranjera en la exploración y producción de gas; sin embargo, las provincias canadienses productoras de gas podrían compartir con México su experiencia en la conversión de gas natural en un producto valioso.

En virtud de que se ha comprobado que el gas natural es más abundante en América del Norte que lo que habían indicado pronósticos anteriores, debe fomentarse el diálogo trilateral para incrementar el mercado de este recurso, con el fin de aumentar al máximo los beneficios para la región. El gas natural se convertiría en la piedra angular de la transformación del sector del transporte, el cual representa una de

las fuentes principales de emisiones de GEI en la región. Además, el suministro abundante respaldaría la construcción de un gasoducto a Centroamérica, proyecto planteado desde la década de los noventa.

Se ha recurrido a la energía nuclear para que desempeñe una función principal en la reducción de emisiones de GEI en el sector eléctrico. El accidente nuclear de Fukushima-Daiichi ha generado un debate mundial sobre el futuro de este tipo de energía. En México, se han truncado las pláticas sobre el incremento de la generación nuclear de electricidad y durante un tiempo las condiciones no serán las adecuadas para explorar esta novedosa opción. Sin embargo, México posee una planta de energía nuclear. Hasta ahora, los residuos nucleares generados se han confinado en las fosas de los reactores. Canadá produce uranio y es pionero en la generación de energía nuclear y producción de combustibles. En 2002, Canadá estableció la Organización para el Manejo de Residuos Nucleares (Nuclear Waste Management Organization, NWMO), con la encomienda de estudiar alternativas para manejar el combustible nuclear utilizado, el cual provoca, a largo plazo, riesgos para la gente y el medio ambiente. Canadá podría compartir con México la experiencia de la NWMO y las mejores prácticas que está formulando.

La eficiencia energética es la opción política preferida para reducir las emisiones de GEI a un costo negativo. Tanto Canadá como México han establecido objetivos en una amplia variedad de sectores para disminuir su utilización de energía.

Canadá es líder en programas de eficiencia energética, así como en la elaboración y el análisis de indicadores. Asimismo ha establecido una amplia normatividad aplicable a edificios, aparatos eléctricos y equipo, tecnología de iluminación, transporte y servicios de suministro de energía, tanto federal como provincialmente. Debido a su compromiso nacional para lograr en 2020 un incremento del 20 por ciento en eficiencia energética, se propone aumentar al máximo las oportunidades de ahorro de energía, en particular en edificios y transporte carretero, dos áreas de importancia en México.

Desde la década de los noventa, las experiencias de México en el trabajo que ha llevado a cabo con Canadá en materia de programas de eficiencia energética, legislación, normas y etiquetado han sido positivas. En la actualidad, se encuentra en marcha una labor conjunta sobre edificios ecológicos y viviendas de energía cero. Debería prepararse una dinámica agenda bilateral y trilateral en esta área, con el fin de armonizar estándares y publicar etiquetas norteamericanas en el mayor número de sectores que sea posible. Además de la contribución para reducir emisiones, contar con estándares y etiquetas mejor definidos de los socios del TLCAN incrementaría la competitividad de los productos fabricados en la región.

Excluyendo la generación hidroeléctrica, Canadá tiene una reducida capacidad instalada de energía eólica, fotovoltaica y proveniente de biocombustibles. El perfil de México es similar con un porcentaje todavía menor de generación eólica, pero con mayor capacidad instalada en energía geotérmica y proveniente de biocombustibles. Con excepción de la energía oceánica e hídrica, en Canadá los gobiernos provinciales tienen jurisdicción sobre sus recursos renovables. Ambos países poseen un potencial significativo para desarrollar sus capacidades de energías renovables.

La investigación y desarrollo, así como un diálogo sobre políticas en materia de energías renovables deben ser un tema importante de la agenda bilateral entre México y Canadá. Dada su experiencia individual en esta área, cada país tiene algo con lo cual contribuir. Además, podría desarrollarse un mercado dinámico de energía limpia en América del Norte. Para ello necesitaría construirse la infraestructura correspondiente. Ya están en marcha esfuerzos para definir redes de distribución inteligentes, requisito para optimizar el uso de energías renovables. A pesar de lo declarado por los gobernantes en la Cumbre de Guadalajara, hasta ahora la cooperación ha tenido lugar bilateralmente. Con base en la experiencia del pasado, Canadá y México deben otra vez conjuntar esfuerzos para influir en la definición de la infraestructura y la normatividad necesarias para acelerar el establecimiento de un mercado de electricidad limpia en América del Norte.

Los países con más éxito en el despliegue de energías renovables han acoplado la generación de energía renovable con la producción local de equipo. España representa quizás el ejemplo más notable; la generación eólica se ha convertido en industria y en el motor de desarrollo de una región. Pero en otras partes también existen ejemplos similares. Así, China está incrementando su capacidad instalada a un ritmo acelerado, mientras se asume como líder de manufactura de turbinas eólicas y fotoceldas solares. Compañías de Estados Unidos de igual modo comparten el mercado, así como la energía solar canadiense, que posee el 3 por ciento del mercado de fotoceldas solares.²³ Países como China, Corea del Sur, e incluso Reino Unido, cuentan con estrategias y políticas claras para adquirir parte del mercado emergente de energía limpia. Mediante el aprovechamiento del TLCAN, Canadá, México y Estados Unidos podrían desarrollar una avanzada y competitiva industria de energía limpia.

En este sentido, debe implementarse el Acuerdo Trilateral de Cooperación en Materia de Energía, Ciencia y Tecnología, suscrito en 2007. Puede emprenderse investigación, desarrollo y despliegue trilateral para generar productos de energía limpia. En el caso de la energía eólica, México aportaría su ventaja competitiva en manufactura, así como el apoyo del Centro Regional de Tecnología Eólica, con sede en Oaxaca, el cual posee experiencia y conocimientos especializados en la prueba y mejora de equipo de generación de energía eólica. Dicho centro podría, a la larga, convertirse en un laboratorio de certificación perteneciente al TLCAN. Un enfoque similar podría adoptarse en el caso de equipo fotovoltaico y de paneles solares.

La transformación profunda del sector energético de la región sólo puede sostenerse con el capital humano adecuado. En la actualidad, América del Norte enfrenta una caída en el número de técnicos y profesionales calificados dentro de esta industria. La configuración de un programa bilateral de capacitación podría convertirse en la mayor prioridad. A la luz de las complejidades que implica la implementación de un programa eficaz, se necesita la colaboración de distintas organizaciones

²³ *Renewables Global Status Report 2010*, REN 21 (septiembre de 2010), en <http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/REN21_GSR_2010_full_revised%20Sept2010.pdf>.

e interesados en su diseño y ejecución. Los beneficios podrían ir más allá del área específica de experiencia. Mediante su participación en este programa, técnicos e ingenieros serían los embajadores del cambio y la integración, y convertirse en pieza central de la construcción de puentes para mejorar el futuro de las relaciones entre México y Canadá en materia energética.