

CAMBIO CLIMÁTICO Y PARTIDOS EN EL CANADÁ DE STEPHEN HARPER Y JUSTIN TRUDEAU: CONTRAPOSICIÓN DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS FEDERALES Y PROVINCIALES

Marcela López-Vallejo

Introducción

El cambio climático en Canadá es un tema politizado y utilizado de manera partidista desde la década de 1990 a nivel federal. La necesidad de una ley nacional comprehensiva ha estado dentro de la agenda de algunos partidos nacionales; el Partido Liberal, el Partido Neodemócrata (Neodemocratic Party, NDP) y el Bloque Quebequense han presentado diversas iniciativas proclimáticas; sin embargo, fue hasta el retorno del Partido Liberal con Justin Trudeau al frente, en 2015, cuando se diseñó la primera política federal de alcance nacional sobre cambio climático: el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (Natural Resources Canada, 2016). Su objetivo era ofrecer un marco general de referencia para cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de París mediante un sistema de precios a las emisiones de carbono en el país. El Partido Conservador se opuso a esta ley, pues durante el gobierno de Stephen Harper (2006-2015), Canadá salió del Protocolo de Kioto y se incentivaba el desarrollo de energías fósiles como el petróleo y el gas. El partido de Harper “enterraría” la política climática debajo de los temas de la calidad del aire y los estándares ambientales para el transporte (Smith, 2008; Van Nijnatten y MacDonald, 2004).

La politización del cambio climático ha servido electoralmente a los dos partidos dominantes en la arena federal (Liberal y Conservador), pues parecería que las posturas son opuestas; sin embargo, si analizamos el desempeño en la reducción de CO₂eq¹ y las políticas públicas respectivas queda claro que la preocupación por el cambio climático ha sido meramente discursiva

¹ CO₂eq es una equivalencia que incluye los seis gases de efecto invernadero regulados por la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático.

(Smith, 2008). Ahora bien, en sentido contrario a las expectativas, en el nivel provincial los partidos han sido más pragmáticos ante el tema, y han instrumentado mecanismos diversos para paliar el cambio climático al mismo tiempo que desarrollan alternativas energéticas menos contaminantes, e incluso han logrado un uso más eficiente de su sector energético fósil. ¿Por qué a nivel provincial los partidos han podido superar la politización del tema del cambio climático?; ¿cómo han reaccionado los gobiernos provinciales canadienses ante la política liberal federal del *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*² de Trudeau?; ¿cómo se equiparan las políticas e instrumentos climáticos provinciales con los partidos políticos?

Aunque con excepciones recientes, como Ontario, en los niveles provinciales y territoriales la tendencia ha sido a no partidizar el tema del cambio climático, diseñándose las estrategias de forma pragmática. Este capítulo argumenta que la lucha partidista a nivel regional en Canadá no gira en torno a la polémica de si es necesario o no contar con políticas climáticas, sino alrededor de los instrumentos de *preciación* del carbono y de la injerencia del gobierno federal en sus planes climáticos. Esto ha sucedido porque las provincias diseñan las políticas climáticas con base en sus tipos de economía y en la relación consumo-producción-comercio de energía. Por ello, se observa una gran diversidad de políticas e instrumentos climáticos en las provincias, mismos que han venido operando independientemente de las prerrogativas federales.

Las políticas climáticas ambiciosas, como las de Quebec y Columbia Británica, que se sustentan políticamente en un sector energético basado en la hidroelectricidad, han contado con instrumentos climáticos sólidos que trascienden a las administraciones de Harper y Trudeau. Alberta es productora de petróleo y gas y, a pesar de ello, cuenta con un esquema de manejo de emisiones de CO₂eq. En contraste, provincias como Saskatchewan o los Territorios del Noroeste, que utilizan hidrocarburos para mover sus economías, no cuentan con políticas climáticas estables.

Las provincias y territorios pueden actuar de manera independiente debido a dos elementos del pacto federal. El primero es que la jurisdicción sobre los recursos naturales y energéticos recae en el ámbito regional, y existe una ambigüedad en cuanto a las competencias constitucionales sobre la protección ambiental (Fertel *et al.*, 2013; Smith, 2008); no obstante, el gobierno

² Marco Pancanadiense sobre Crecimiento Limpio y Cambio Climático.

federal cuenta también con amplias competencias constitucionales. La Sección 91-3 otorga competencias y corresponsabilidad sobre el desarrollo del sector energético y el establecimiento de impuestos directos e indirectos. Por ello, cualquier gobierno federal puede cobrar impuestos ambientales generales o sobre emisiones de cualquier gas de efecto invernadero. De igual forma, constitucionalmente las provincias pueden recolectar impuestos sobre fuentes de energía no renovables, recursos forestales y generación de electricidad, de acuerdo con la Sección 92-2 (Green, 2008). Ante esta mezcla de competencias, aunada a los intereses electorales regionales (Smith, 2008; Olewiller, 2006), los gobiernos locales pueden hacer frente a las decisiones federales—incluso de su mismo partido—. Esta ambigüedad genera inconsistencias en políticas concurrentes o cuando hay una decisión federal que se quiere implementar a nivel regional (Fertel *et al.*, 2013). Cuando sucede lo anterior, las competencias se interpretan mediante la revisión judicial, que permite al nivel regional denunciar o consultar jurídicamente la normatividad federal ante las cortes locales o la Suprema Corte.

El objetivo de este capítulo es evidenciar cuáles han sido las estrategias federales y provinciales en política climática y cómo se han utilizado con intereses partidistas. Con ello se busca mostrar las contradicciones o convergencias entre los intereses provinciales *vis-à-vis* las políticas de los partidos a nivel nacional. La metodología base es la comparación diacrónica y sincrónica de coyunturas críticas, tomándose como punto de inicio el origen partidista de las políticas climáticas durante los gobiernos de Harper y Trudeau. Ello resultará en el análisis horizontal entre los dos partidos federales dominantes (Liberal y Conservador) y los provinciales/territoriales. Igualmente, se realizará un análisis vertical de la relación entre la Federación y las provincias, enfocándonos en cómo estas últimas y sus partidos interpretan el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* del gobierno liberal de Justin Trudeau. Además de las políticas climáticas, este estudio toma en cuenta también sus diversos instrumentos, como los mercados de emisiones y los impuestos al carbono, entre otros, como variables comparativas.

Las políticas climáticas federales de Harper y Trudeau

A nivel federal, las diferencias partidistas entre los liberales —desde Jean Chrétien hasta Paul Martin— y los conservadores de Harper parecieran ser inexistentes en cuanto a la reducción genuina de emisiones climáticas. Los conservadores han apoyado históricamente al sector de hidrocarburos de la provincia de Alberta. Internacionalmente han sido detractores de la protección ambiental y de la gobernanza climática global (Healy *et al.*, 2014). En contraste, el Canadá liberal las impulsa; el país fue firmante de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático en 1992 y del Protocolo de Kioto en 1997 (el cual ratificó hasta 2002). A nivel interno, han sido los liberales quienes han desarrollado, por lo menos en el discurso, un más amplio compromiso ambiental y una mayor cantidad de iniciativas climáticas (Smith, 2008: 48). En 1999, el gobierno federal de Jean Chrétien diseñó la *Canadian Environmental Protection Act 1999*, que establecía un esquema de regulaciones para diversos temas ambientales, entre ellos, el de las emisiones de CO₂eq (Natural Resources Canada, 1999).

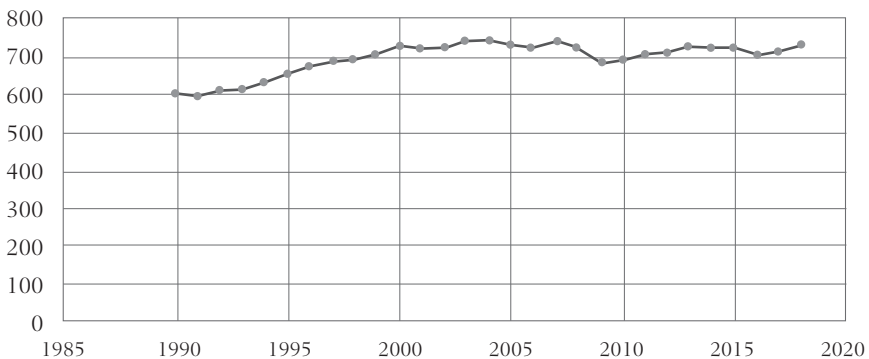
Sin embargo, durante el periodo de gobierno liberal de 1993 a 2001, las emisiones de gases de efecto invernadero en Canadá registraron un incremento constante. De 2002 a 2006, con el último gobierno de Jean Chrétien y Paul Martin, las emisiones bajaron moderadamente, estabilizándose en entre 17.01 y 16.60 toneladas métricas.

Algunos expertos afirman que durante este periodo liberal, los distintos gobiernos fallaron en desarrollar estrategias para cumplir con los objetivos climáticos, especialmente para vincular el sector energético de hidrocarburos con la sustentabilidad deseada (Smith, 2008; Brownsey, 2006; Van Nijnatten y MacDonald, 2004). Aunque durante ese tiempo se diseñaron diferentes políticas climáticas, éstas no fueron exitosas (Rowlands, 2008). En otras palabras, durante el periodo de trece años (1993-2006) en que el Partido Liberal estuvo en el poder se firmaron compromisos importantes nacionales e internacionales, pero las emisiones canadienses no decrecieron.

En 2008 se realizaron elecciones federales en Canadá, después de que Harper propusiera la disolución del Parlamento tras dos años ocho meses de gobierno minoritario. Una de las principales banderas de campaña del líder opositor liberal, Stéphane Dion, fue justamente una política climática más

ambiciosa que contara con un impuesto climático nacional. Harper, líder del Partido Conservador, se pronunciaría en contra de esta política (Santín, 2014: 262-264). Los resultados favorecieron a Harper, pues los votantes no estaban dispuestos a pagar más impuestos. Unos años después, el país se encontraría en plena recesión económico-financiera, como consecuencia de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos. Es importante hacer notar que en momentos de recesión, los sectores de la economía tienden a bajar el ritmo de sus actividades, consumen menos energía y, por ello, emiten menos contaminantes. Como lo muestra la gráfica 1, se produjo un decremento de emisiones de CO₂eq en 2009, pero la tendencia creciente se recuperó en 2010, una vez superada la crisis.

GRÁFICA 1
EMISIONES TOTALES DE CO₂EQ, 1990-2018
Megatoneladas



FUENTE: Environment and Climate Change Canada (2020a).

POLÍTICA CLIMÁTICA FEDERAL: STEPHEN HARPER

El Partido Conservador nunca tuvo como prioridad la política climática y desde la campaña de Harper para la elección de 2006 se desacreditó el Protocolo de Kioto; sin embargo, durante el primer periodo de su gobierno (de minoría) no era conveniente retirarse de ese foro internacional, pues la oposición, conformada por el Partido Liberal, el NDP y el Bloque Quebequense,

tenía una agenda proclimática (Smith, 2008: 58). En 2006, el gobierno de Harper propuso una iniciativa que enmendaba una ley ambiental anterior y la convertía en la *Canada's Clean Air Act* (House of Commons of Canada, 2006). Este documento desarrollaba estándares de calidad del aire, para vehículos automotores y de eficiencia energética industrial y residencial. No incluía ninguna estrategia de mitigación del CO₂eq ni instrumentos climáticos fiscales o impositivos. Este enfoque se contraponía a algunos intentos de la oposición para contar con un esquema de impuestos climáticos o de instrumentos de mitigación, como la *preciación* al carbono.

En 2011 hubo elecciones federales de nuevo y el gobierno de Harper obtuvo la mayoría. Uno de sus principales puntos de campaña fue renunciar al Protocolo de Kioto, con el argumento de que este instrumento no tenía sentido sin la presencia de Estados Unidos, el compromiso de China y el de los países en desarrollo. Con la tendencia creciente de sus emisiones, para Canadá habría sido imposible cumplir con la meta comprometida del 6 por ciento de reducción para 2012, por lo que la única solución fue salirse del esquema multilateral. Como alternativa, se acuñó una estrategia “hecha en Canadá” plasmada en el plan llamado “Turning the Corner”. A través de su ministra de Medioambiente; Rona Ambrose, el gobierno federal vincularía el tema del cambio climático con la calidad del aire y establecería sus propias metas de reducción climática, mucho menos ambiciosas que las de los compromisos de Kioto (Smith, 2008: 57-58).³ De igual forma, determinaría regulaciones con un enfoque sectorial. Para los transportes pesados, de carga y de pasajeros instauró estándares de emisiones. En el sector de la electricidad, prohibió la construcción de nuevas plantas de carbón y desmanteló paulatinamente las que no contaran con tecnología de captura y almacenamiento del carbono. Finalmente, para el consumo de energías fósiles se incluían porcentajes de energía renovable en las mezclas; 5 por ciento para gasolinas y aceites y 2 por ciento para diésel (UNFCCC, 2015).

³ Los compromisos de Kioto establecían una reducción de trescientos millones de toneladas de CO₂eq; la estipulada por el gobierno de Harper fue de sólo ciento cincuenta millones.

POLÍTICA CLIMÁTICA FEDERAL:
JUSTIN TRUDEAU

En 2015, la llegada del Partido Liberal con Justin Trudeau al poder representaba un giro en la relación con el medioambiente, especialmente en cuanto a la política climática. La plataforma liberal durante la campaña hizo hincapié en la importancia de retomar los compromisos con la gobernanza climática global y reincorporarse a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El retorno de Canadá al multilateralismo climático y la firma de los Acuerdos de París evidenciaban la voluntad política para alcanzar las promesas de campaña. En previsión de que en Estados Unidos Donald Trump pudiera ganar las elecciones de 2016, y para contrarrestar su discurso anticlimático, la comunidad internacional apresuró la ratificación del instrumento. Canadá lo suscribió en octubre de ese mismo año y entró en vigor internacionalmente el 4 de noviembre.

En la Conferencia de las Partes (COP-21) de París, en 2015, el gobierno de Trudeau se comprometió a una reducción del 30 por ciento de CO₂eq para 2030, con línea base de 2005 (UNFCCC, 2015). En vistas de que las NDCs⁴ de la comunidad internacional no reflejaban las necesidades globales de reducción de emisiones, la representación canadiense pugnó para que aquella fuera más ambiciosa en sus metas; en lugar de trabajar por lograr estabilizar el incremento del calentamiento global en 2°C, apoyó la idea de que el objetivo se fijara en sólo 1.5°C.

En su país, Trudeau convocó a una reunión con los gobiernos provinciales y territoriales para diseñar estrategias e implementar las metas comprometidas en las NDC y los Acuerdos de París. En la Declaración de Vancouver de marzo de 2016 se estableció la *preciación* al CO₂eq como una opción; no obstante, en diciembre de ese mismo año Trudeau diseñó la política nacional llamada *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF), mejor conocida como *Pan-Canadian Framework*. Este documento tiene como objetivo principal combatir el cambio climático sin dejar de impulsar el crecimiento de la economía. El PCF se apoyó en cuatro pilares hacia la descarbonización: 1) establecer un sistema de precios al carbono, 2) tomar acciones en cada sector de la economía, 3) adaptarse al cambio climático, y

⁴ Contribuciones determinadas a nivel nacional (en inglés: national determined contributions).

4) apoyar el desarrollo de las tecnologías limpias, la innovación y la creación de empleos en este sector (Environment and Climate Change Canada, 2016: 5). El primero, la fijación de precios a las emisiones de CO₂eq, fue la piedra angular del PCF.

Aunque los otros tres pilares fueron importantes, el *Pan-Canadian Framework* no incluía directrices climáticas para el sector de los hidrocarburos, especialmente para la producción en la provincia de Alberta o los proyectos de gasoductos y oleoductos nacionales y transfronterizos con Estados Unidos. Prueba de ello es que en 2016 se reestableció el proyecto del oleoducto Keystone XL.⁵

Igualmente, en 2019 el gobierno de Trudeau aprobó la expansión del ducto Transmountain —de la empresa Kinder Morgan—, que va desde Edmonton (Alberta) a Vancouver (Columbia Británica). La principal razón que esgrimió fue la necesidad de proveer la demanda energética de Columbia Británica y la del mercado de exportación. Para paliar las críticas de las ONG ambientalistas —como Pembina Institute, Environmental Defence, West Coast Environmental Law—, de diversas primeras naciones por las que atraviesan los ductos y de otras organizaciones de la sociedad civil, Trudeau advirtió que las ganancias de ese oleoducto se invertirían en proyectos ambientales (Patterson, 2017).

Puede afirmarse que el juego entre el gobierno federal de Trudeau y la provincia de Alberta ha sido de suma cero, es decir, mientras que el National Energy Board aprueba proyectos para la explotación de las arenas bituminosas, el gobierno provincial se apega a políticas ambientales de forma limitada. Cuando la administración federal y alguna instancia judicial suspenden alguno de los proyectos, Alberta dimite de las políticas ambientales. Éste fue el caso en 2018, cuando un juez federal aplazó la construcción del ducto Transmountain por haberse omitido las consultas indígenas. La *premier* de Alberta en ese entonces, Rachel Notley, del NDP, anunciaría su salida del *Pan-Canadian Framework* —a pesar de que anteriormente había impulsado a nivel federal el *Climate Leadership Plan*, una ley progresista y proclimática innovadora—

⁵ Este oleoducto transporta petróleo crudo de arenas bituminosas desde la ciudad de Hardisty, en Alberta, pasando por Saskatchewan y Manitoba, para llevarlo a diversas refinerías cruzando en línea recta por el Medio Oeste estadounidense hasta llegar a Texas (Canada Energy Regulator, 2019). El proyecto había sido suspendido por la administración de Obama, pero a la llegada de Trump se retomó. Trudeau fue pieza clave para reactivarlo en apoyo a la decisión del expresidente estadounidense.

(Buck, 2018). La provincia desacreditó el PCF, pero siguió con su esquema de *preciación* del CO₂eq con un impuesto de treinta dólares canadienses por tonelada, así como con el desmantelamiento de las plantas de carbón y con un intento por impulsar tecnologías de energías renovables (Buck, 2018).

A pesar de la falta de acoplamiento entre la política energética profósil, la política climática y los intereses regionales, el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau siguió funcionando, principalmente sostenido en el primer pilar: la *preciación* del carbono. Fijar precios a la contaminación por emisiones de CO₂eq ha sido una de las banderas partidistas proclimáticas del Partido Liberal de Trudeau. El *Pan-Canadian Framework* establece un esquema de precios fijos a nivel nacional para las emisiones contaminantes: diez dólares canadienses por tonelada de CO₂eq en 2018 y un aumento de otros diez por tonelada por año hasta 2022, es decir, cincuenta dólares canadienses más en cinco años a partir de la entrada en vigor del PCF (Natural Resources Canada, 2016).

Es oportuno aclarar que en ejercicio de su autonomía, son las provincias las que deciden los mecanismos para alcanzar los objetivos del *Pan-Canadian Framework*. Para lograr que el PCF sea operativo, en 2018 el Parlamento aprobó la *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*. Cuando alguna provincia no sea capaz de hacer funcionar sistemas adecuados de *preciación* de la contaminación, el gobierno federal de Trudeau podrá intervenir directamente en la política provincial con dos instrumentos: el primero es un impuesto federal al consumo del combustible en las provincias y el segundo consiste en establecer un sistema llamado Output-Based Pricing System⁶ (OBPS) (Environment and Climate Change Canada, 2016; Natural Resources Canada, 2016).

El impuesto federal varía en relación con el volumen de emisiones de cada provincia o territorio. Cabe recordar que el gobierno tiene amplias facultades para el cobro de contribuciones climáticas (Green, 2008: 250). El OBPS es un sistema en donde las instalaciones reguladas pagan un precio por sus emisiones, pero también reciben créditos con base en su productividad. Estos últimos tienden a reducir los costos de reconversión tecnológica y ayudan a que las empresas no pierdan competitividad (Leach, 2019b).

Según Andrew Karch, el respeto por la autonomía provincial y la injerencia posterior —si no alcanzaban las metas del *Pan-Canadian Framework*—, causaron que Canadá cayera en la trampa del federalismo. Al permitir que

⁶ Sistema de precios basado en resultados.

las provincias opten por sus instrumentos climáticos siempre y cuando cumplan con el precio del CO₂eq establecido por el gobierno de Trudeau, se corre el riesgo de que las políticas provinciales no estén acopladas con los objetivos federales o viceversa (Karch, 2006: 406). La respuesta de los gobiernos subnacionales ante las políticas climáticas de Harper y Trudeau ha sido en este sentido. A pesar de que algunas entidades han sido gobernadas por el mismo partido en el gobierno federal, lo cierto es que toman sus decisiones con base en sus intereses regionales.

Las provincias y el manejo de sus políticas climáticas

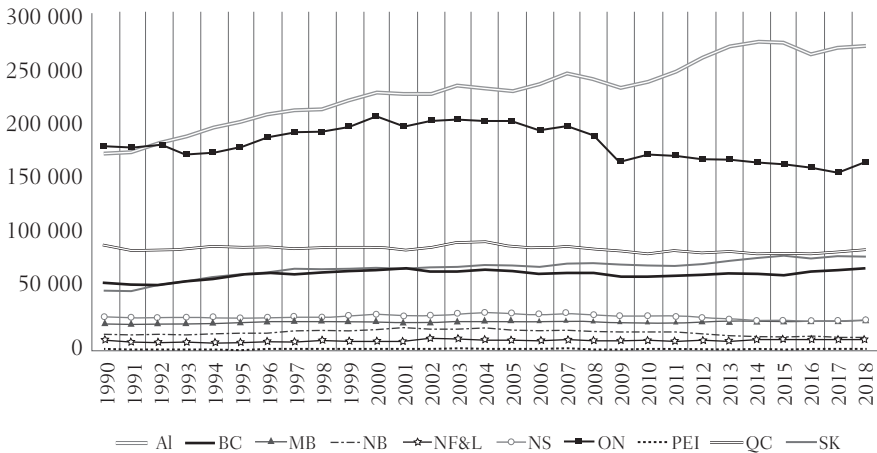
Canadá es el país con mayor diferencia doméstica per cápita de CO₂eq. Por ejemplo, Quebec representa nueve toneladas métricas por persona mientras que Alberta sesenta y cuatro y Saskatchewan sesenta y siete (Harrison, 2019a). Esta desigualdad es el resultado de que las provincias han reaccionado de diferente manera ante el cambio climático. Algunas han desarrollado esquemas profundos de *preciación* de CO₂eq, como los mercados de carbono, otras han establecido impuestos y varias más diversos estándares —producción y consumo de energía fósil, construcción, transporte, entre otros—.

Como argumenta Kathryn Harrison (2013: 96), el liderazgo climático provincial es selectivo y depende de los beneficios económicos que conlleve. Así, la diversidad regional de políticas e instrumentos climáticos implementados desde la década de 1990 se debe a las diferencias de consumo-producción-comercio energético (Fertel *et al.*, 2013). Por ello, no es de extrañar que la generación de emisiones de CO₂eq también sea diferenciada, como lo muestran las gráficas 2 y 3.

Durante el periodo de Harper, a las provincias no se les exigía diseñar ningún esquema para lidiar con sus emisiones; sin embargo, algunos partidos en los gobiernos provinciales decidieron implementar instrumentos innovadores. Columbia Británica, Quebec y Alberta contaban con mecanismos de *preciación* de CO₂eq, por ejemplo impuestos verdes, mercados transregionales de emisiones, e incluso un OBPS provincial, respectivamente (López-Vallejo, 2016; Harrison, 2013). Fue hasta la administración de Trudeau que se obligó a las provincias y territorios a contar con esquemas de *preciación* de CO₂eq.

Como se observa en la gráfica 2, Columbia Británica y Quebec presentan un manejo estable de sus emisiones desde 1990, e incluso sobrepasaron los objetivos del *Pan-Canadian Framework* y de las metas nacionales plasmadas en el NDC canadiense. Desde 2008, con el gobierno del *premier* liberal Gordon Campbell, en Columbia Británica se estableció un sistema de *precia-ción* del CO₂eq basado en un impuesto al carbono. Aun con la oposición del NDP en su momento, este impuesto ha logrado contar con el apoyo de los sectores social y privado, convirtiéndose en un modelo a nivel global (Harrison, 2019b; Galarraga *et al.*, 2011). Este impuesto cubre el consumo y la compra de hidrocarburos, y abarca aproximadamente el 70 por ciento de las emisiones provinciales.

GRÁFICA 2
CO₂EQ POR PROVINCIA, 1990-2018
Kilotoneladas

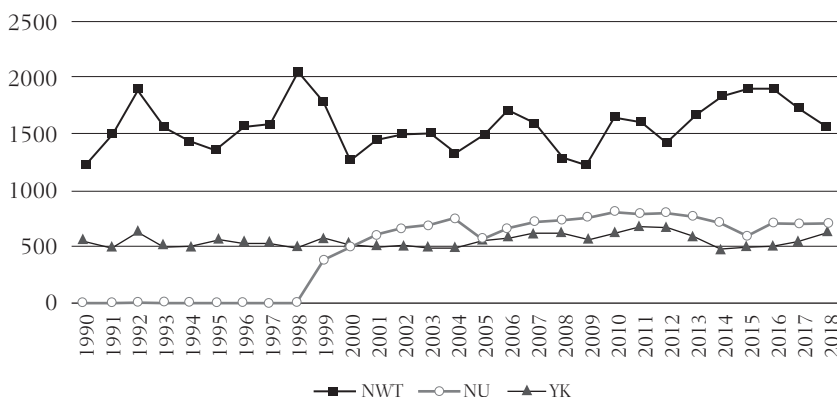


FUENTE: Elaboración propia con datos de Environment and Climate Change Canada (2020a).

El precio del carbono tiene incrementos regulares. En 2019, el impuesto al carbono se trasladaba de treinta y cinco a cuarenta dólares canadienses por tonelada, lo cual sobrepasaba lo establecido por el PCF (British Columbia Government, 2020). El ingreso recabado por el impuesto se destinó al desarrollo de grupos sociales vulnerables y a la reducción de otros impuestos. Esta “neutralidad”, en donde todo lo recaudado se regresa a la sociedad en formas adecuadas a las necesidades coyunturales, ha sido una fórmula exitosa para

la provincia (Harrison, 2019b; López-Vallejo, 2016). Aunque la provincia no está sujeta a la intervención federal mediante el *Pan-Canadian Framework*, será interesante registrar la reacción de la sociedad cuando se compare el impuesto provincial, que favorece a sectores económicos y grupos vulnerables, contra el impuesto federal, que beneficia directamente a los individuos.

GRÁFICA 3
CO₂EQ POR TERRITORIO, 1990-2018
Kilotoneladas*



*El territorio de Nunavut fue oficialmente creado en 1999, por lo que no registra emisiones en años previos. De 1990 a 1998, Nunavut pertenecía a NWT (North West Territories) y sus emisiones se registraban en conjunto. FUENTE: Elaboración propia con datos de Environment and Climate Change Canada (2020a).

Aunque muy diferente, el sistema de *preciación* de CO₂eq de Quebec también ha sido exitoso, tanto para la reducción de emisiones y el favorecimiento del sector económico, como para fortalecer su política internacional, al establecerse procesos de integración y cooperación con socios externos (López-Vallejo, 2014). En 2007, el gobierno liberal provincial estableció un modesto impuesto anual que se transformaría más adelante en un sistema de *cap-and-trade* (límite y comercio de emisiones). El *cap-and-trade* es un instrumento que fija un tope de emisiones y el remanente entra a un mercado de emisiones que se intercambian con socios que pueden compensarlo. Este acuerdo comercial comenzó operaciones en 2013, sobre todo en sectores industriales, y en 2015 incluyó al transporte. A pesar del cambio de partidos en el poder desde 2007 en Quebec —una alternancia desde los liberales al Partido Quebequense local, y en 2018 a la centroderechista Coalition Avenir

Quebec—, este sistema de precios al carbono se ha mantenido vigente. Según Houle y Lachapelle (2019) ha existido un consenso que ha evitado la polarización electoral, pues se entiende que a la provincia la beneficia transitar energéticamente hacia una economía descarbonizada.

En 2014, Quebec vinculó su sistema con el de la Western Climate Initiative (WCI), encabezada por el estado de California en Estados Unidos. Para ese año se llevaría a cabo la primera subasta conjunta de emisiones entre ambos gobiernos locales. En febrero de 2020 se habían registrado veintidós subastas conjuntas y un creciente número de participantes. El precio por tonelada de CO₂eq de esta subasta se fijó en 17.87 dólares estadounidenses, lo que significaba un incremento constante desde la fecha de la primera subasta, en la cual el precio se fijó en 12.10 dólares estadounidenses (Western Climate Initiative, 2020). Además de los beneficios para Quebec de contar con un sistema de precios al CO₂eq, esta vinculación internacional refrenda su autonomía respecto de las decisiones federales en política climática y lo posiciona como líder global en cambio climático (López-Vallejo, 2016; Galarraga *et al.*, 2011).

Al igual que Quebec, Alberta fue de las primeras provincias en contar con un sistema de *preciación* para el CO₂eq, que fue establecido desde 2007; sin embargo, por su vocación económica hacia la producción de hidrocarburos (petróleo de arenas bituminosas), es la provincia que mayor volumen de emisiones reporta. A pesar de ello, pudo estabilizar su pico máximo de emisiones en 2014 mediante sus instrumentos climáticos. La *Specified Gas Emitters Regulation* mandataba un precio de quince dólares canadienses por tonelada en instalaciones que emitieran más de 100 000 toneladas por año (cien instalaciones aproximadamente). En 2015, el gobierno neodemócrata de la *premier* Rachel Notley aumentó el precio a veinte dólares canadienses por tonelada. A partir de junio de 2018 emitió la *Carbon Competitiveness Incentive Regulation* (Leach, 2019b).

A la par, de mayo de 2017 a mayo de 2019 el gobierno de Notley introdujo un impuesto al consumo de carbono en combustibles; sin embargo, la posterior administración de Jason Kenney, líder del Partido Conservador Unido de Alberta, retiró este impuesto en junio de 2019, excepto para los grandes contaminadores industriales (Leach, 2019a). Al suspender este instrumento, la provincia solamente cumplía parcialmente con el *Pan-Canadian Framework*. Por ello, y como en otras provincias y territorios sucedía algo similar, a partir

del 1° de enero de 2020 el gobierno federal impondría un precio al CO₂eq de veinte dólares canadienses por tonelada métrica y cobraría el impuesto a la contaminación en gasolinas y aceites (Environment and Climate Change Canada, 2020c). Ahora bien, antes de que esto sucediera Kenney propuso y logró la aprobación de la *Technology Innovation and Emissions Reduction*, una regulación que sorprendió al gobierno de Trudeau al establecer un precio de treinta dólares canadienses por tonelada para los grandes contaminadores industriales. Esta política obligó a ciento veinte empresas y dio oportunidad a quinientas más para participar voluntariamente. Con ello, Alberta y el Partido Conservador Unido cumplirían con los requerimientos de *preciación* al CO₂eq al mismo tiempo que ponían en duda la aplicación del impuesto federal.

Por su parte, Ontario contaba con instrumentos climáticos sólidos desde hacía tiempo, lo cual se reflejó en que se posicionó como la provincia con el mayor decremento de emisiones, un resultado al cual contribuyeron dos coyunturas críticas: en 2005, el gobierno provincial estableció como prioridad la descarbonización para implementar esta idea, por lo que se comenzaron a desmantelar todas las plantas de carbón existentes y se prohibió la construcción de nuevas instalaciones (López-Vallejo, 2016). El segundo acontecimiento fue la crisis económico-financiera de 2009, pues la amplia integración industrial y comercial con Estados Unidos frenó la producción, lo cual tuvo un impacto importante en la caída de las emisiones. Desafortunadamente, en 2017 el líder del Partido Conservador Progresista, Doug Ford, ganó las elecciones con una campaña en contra de las políticas dirigidas desde el poder central, como la relativa al *Pan-Canadian Framework*, puesta en marcha por Trudeau. En ese entonces Ontario se encontraba a punto de ingresar a la WCI, mercado transregional de emisiones integrado por Quebec y California; sin embargo, con la llegada de Ford los socios no permitieron a Ontario participar en la que sería la primera subasta de permisos de emisión tripartita en América del Norte. El *premier* se deslindaría de dicho mercado y rechazaría el PCF.

Al igual que otras provincias, Ford demandaría judicialmente al gobierno de Trudeau por la aplicación del *Pan-Canadian Framework* y el cobro del impuesto federal. La solicitud de Ontario fue parecida a la de Manitoba, en la cual exigía que el gobierno central reconociera como equivalente al PCF su propio programa de manejo de emisiones. En julio de 2019 Ontario publicó su *Emissions Performance Standards* para grandes emisores. Este esquema

limita la emisión de CO₂eq a 50 000 toneladas métricas por año, y permite que industrias que contaminen menos puedan entrar al programa (Environment and Climate Change Canada, 2020b).

En contraste, las provincias atlánticas de Nueva Escocia, Terranova y Labrador e Isla del Príncipe Eduardo han mantenido estable su cantidad de emisiones desde la década de 1990. A pesar de ello, están obligadas a incorporar instrumentos de *preciación* al CO₂eq como lo mandata el *Pan-Canadian Framework*. El gobernante Partido Liberal de Nueva Escocia optó por prepararse para participar en el mercado transregional WCI y espera presentarse por primera vez en una subasta conjunta en 2021. Por su parte, Terranova y Príncipe Eduardo se apegaron al OBPS federal.

Por su parte, Nuevo Brunswick presentó su propio plan climático en 2017 (*Climate Change Act*). Las emisiones de la provincia son bajas en comparación con otras regiones y son menos de diez las industrias catalogadas como grandes contaminadoras. En este sentido, su plan climático fue poco ambicioso, pues trataba de proteger a dichas empresas, entre las cuales están las dedicadas a los hidrocarburos. El gobierno federal rechazó este plan provincial al percatarse de su muy limitado alcance, lo cual significó la intervención del *Pan-Canadian Framework* para imponer el impuesto federal al CO₂eq. Para hacer frente a esta decisión, el gobierno conservador de Nuevo Brunswick presentó su caso ante la Corte Suprema en contra de la implementación en su territorio de la *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* (Mildenberger, 2019).

Por su parte el gobierno conservador de Manitoba también ha mantenido sus emisiones bajo control. En octubre de 2017, el gobierno anunció el *Climate Green Plan*, un programa “hecho-en-Manitoba” que establecía un precio fijo de veinticinco dólares canadienses por tonelada de 2018 a 2022. Esto contrastaba con el precio federal de diez dólares por tonelada, que subiría anualmente hasta llegar a los cincuenta dólares canadienses por tonelada en 2022 (McLaughlin, 2019). Al igual que en Alberta, el plan climático de Manitoba utilizaría un sistema de precios basado en resultados (OBPS) para industrias grandes que comenzaría a operar en enero de 2019. Este programa cubriría industrias que emitieran 50 000 toneladas métricas o más de CO₂eq por año. También habría la opción de que pequeñas industrias se incorporaran al programa voluntariamente (Environment and Climate Change Canada, 2020c).

Sin embargo, al entrar en vigor el *Pan-Canadian Framework* en 2018, este esquema provincial se percibió como insuficiente, lo cual ocasionó la

intervención del gobierno federal. Ante este escenario, el gobierno de Manitoba interpuso una revisión judicial ante la Corte de Manitoba para solicitar la equivalencia de su *Climate Green Plan* con los requerimientos del PCF (McLaughlin, 2019).

La provincia de Saskatchewan ha presentado incrementos constantes de sus emisiones (véase gráfica 2) y cuenta con las emisiones per cápita más altas en Canadá y a nivel global (Eaton *et al.*, 2020). La provincia puso en marcha un OBPS (sistema de precios basado en resultados) propio para la *preciación* del CO₂eq en 2019. El programa se basó en un estándar de desempeño que se aplica a grandes industrias que emitan 25 000 toneladas métricas o más por año. En 2019 se incluyeron los sectores de generación de electricidad y gasoductos. La provincia calcula que este estándar cubriría el 11 por ciento de sus emisiones; no obstante, dicho programa sólo cumple parcialmente con el requerimiento del *Pan-Canadian Framework*, por lo cual el resto de las empresas y contaminadores de la provincia serán cubiertos por el OBPS federal y se cobrará el impuesto federal al consumo de CO₂eq (Environment and Climate Change Canada, 2020c). El gobierno de Saskatchewan del *premier* Scott Moe rechazó el PCF y negocia condiciones propias. Así se llegó al acuerdo de que la provincia sería la reguladora de las emisiones de sus plantas de carbón (Environment and Climate Change Canada, 2020b). El recurso captado por este fondo se destinará a inversión tecnológica para innovación industrial y eficiencia energética.

Por su parte, los tres territorios del Norte representan el volumen de emisiones más bajo del país. Como se aprecia en la gráfica 3, Nunavut y Yukón las han mantenido estables, aunque los Territorios del Noroeste registran alzas y bajas constantes. Con una economía que se fundamenta en el uso del diésel y en donde el combustible tiene un alto costo, el rechazo de este territorio al impuesto federal del *Pan-Canadian Framework* era predecible (Environment and Climate Change Canada, 2020b; Heyck, 2019). Por ello, el gobierno de los Territorios del Noroeste optó por negociar con la Federación un sistema de impuestos propio, en donde se exentaban los combustibles para calefacción, aviación y diésel para generación eléctrica (Heyck, 2019). Los otros dos territorios, Yukón y Nunavut, se han apegado a las leyes federales y al impuesto al consumo de CO₂eq.

Como se observa, desde 2019 algunas provincias, como Saskatchewan, Ontario, Manitoba, Alberta y Nuevo Brunswick, han interpuesto demandas

contra el gobierno federal en las que solicitan la aplicación de sus propios instrumentos para cubrir cuotas (Environment and Climate Change, 2020b). Incluso Quebec, a pesar de su buen manejo de emisiones y de que cumple cabalmente con el *Pan-Canadian Framework*, también demandó al gobierno federal ese año. Las bases de la demanda están sustentadas en la inconstitucionalidad de la intervención federal en la política provincial, especialmente con el impuesto a los combustibles.

La difusión horizontal de normas entre provincias puede influir en la armonización de las mismas (Olewiller, 2006; Simmons *et al.*, 2006). Por ejemplo, algunos gobiernos provinciales participan, en conjunto, en estrategias para oponerse a la política vertical del *Pan-Canadian Framework*. Esta armonización representa una carrera hacia abajo en política climática (Olewiller, 2006) para las provincias que no estaban preparadas con estrategias de *preciación* al CO₂eq (como Nuevo Brunswick); sin embargo, también son una oportunidad de cuestionar la injerencia federal en la política climática provincial, reconfigurar el federalismo canadiense, así como reforzar la gobernanza climática global (López-Vallejo, 2014; Galarraga *et al.*, 2011; Karch, 2006). En cualquiera de los casos, los gobiernos provinciales están conectados con las demandas de sus ciudadanos y empresas, así como con los procesos electorales locales, por lo que algunos escogen opciones de política climática que parecieran ser poco ambiciosas o incluso contrapuestas a los intereses de los gobiernos federales (Harrison, 2006; Olewiller, 2006).

Según Green (2008: 250-251) y Jaccard y Rivers (2007), para hacer frente a la reticencia de las provincias ante los impuestos federales, el gobierno central tenderá a devolverles el ingreso, de forma directa o indirecta; no obstante, los gobiernos provinciales se resisten también a aceptar el nuevo impuesto y el retorno de los fondos a sus ciudadanos, pues implicaría que los liberales y el gobierno de Trudeau establecerían un vínculo directo con los votantes mediante transferencias federales individuales.

Partidos políticos, conservadurismo y políticas climáticas

A nivel federal, ha sido claro el uso partidista del tema del cambio climático. Como se mencionó en la primera sección, el Partido Liberal ha tomado la

bandera proclimática y el Partido Conservador se ha convertido en su principal detractor. En este nivel, los conservadores se han enfocado en programas de eficiencia energética y de calidad del aire. El cambio climático no está en su agenda ni doméstica ni global. En sentido contrario, los liberales han pretendido encauzar sus esfuerzos a la lucha contra el cambio climático; sin embargo, a pesar del discurso del Partido Liberal no fue sino hasta el gobierno de Justin Trudeau que se diseñó una política nacional comprehensiva para establecer precios al CO₂eq. El *Pan-Canadian Framework* funge como guía nacional para que todas las provincias y territorios cuenten con sistemas propios de *preciación* al carbono (Natural Resources Canada, 2016).

La situación no es tan clara en las escalas provincial y territorial. Si retomamos el argumento general de este capítulo, podremos observar que la politización del tema climático ha sido más flexible en los partidos políticos provinciales. Incluso entre los principales partidos nacionales se aprecian divergencias con sus propias versiones provinciales o en los territorios. Esta flexibilidad es más notoria cuando se trata de partidos locales. A pesar de autoconcebirse de centro-derecha o de derecha, algunos partidos han optado por dar continuidad a las políticas climáticas y, por otro lado, algunos de centro-izquierda en los gobiernos provinciales limitan u obstaculizan el desarrollo de políticas climáticas.

Como se mencionó, es la relación consumo-producción-comercio de energía la que ha impulsado el diseño de las políticas climáticas regionales. En este sentido, la fallida integración de las políticas climático-energéticas a nivel federal (Van Nijnatten y MacDonald, 2004) ha sido exitosa a nivel regional. A excepción de Ontario, con Doug Ford, la disputa partidista regional se presenta en dos frentes. El primero es sobre si la relación energética permite desarrollar una política climática, y el segundo es acerca de los instrumentos adecuados para implementarla (Harrison, 2013; Smith, 2008). Como se muestra en el cuadro 1, desde que se firmaron los Acuerdos de París en 2015 en los niveles provincial y territorial diversos partidos políticos han tomado decisiones respecto de dicha relación energética.

A partir de 2016, con el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau, se esperaba que todas las provincias y territorios desarrollaran sus propias políticas, especialmente los gobiernos de su mismo partido; no obstante, muchas regiones no estaban en condiciones de hacerlo, independientemente del partido político en el gobierno. El cuadro 1 muestra algunos casos en los cuales, a pesar

<i>Provincia</i>	<i>Política de precio CO2eq</i>	<i>Premiers y partidos (2016)</i>	<i>Principales fuentes de energía para generación de electricidad hasta 2019 (por ciento)</i>							
			<i>Hidráulica</i>	<i>Nuclear</i>	<i>Petróleo</i>	<i>Gas</i>	<i>Carbón</i>	<i>Eólica</i>	<i>Solar</i>	<i>Biomasa</i>
Nuevo Brunswick	Sí	Partido Liberal: Brian A. Gallant (2014-2018)	19.6	36.1	7.6	9.9	15.8	6.6	0.0	4.2
	Sí	Partido Conservador: Blaine Higgs (2018-...)								
Isla del Príncipe Eduardo	No	Partido Liberal: Wade MacLauchlan (2015-2019)	0.0	0.0	1.1	0.0	0.0	98.0	0.3	0.7
	No	Partido Conservador: Dennis King (2019-...)								
Yukón	No	Partido de Yukón: Darrel Pasloski (2011-2016)	92.2	0.0	5.5	2.0	0.0	0.0	0.3	0.0
	No	Partido Liberal: Sandy Silver (2016-...)								
Nunavut	No	Independiente: Peter Taptuna (2013-2017)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0
	No	Independiente: Paul Quassa (2017-2018)								
	No	Independiente: Joe Savikataaq (2018-...)								

FUENTE: Elaboración propia con datos de Natural Resources Canada (2020); Harrison (2019a), así como con información de cada provincia.

de contar con la fuerza liberal provincial en el poder, no se desarrollaron políticas ni instrumentos climáticos o no fueron suficientes para alcanzar las metas del *Pan-Canadian Framework*. Se nota claramente que Columbia Británica y Quebec, al disponer de más del 90 por ciento de su energía por medio de la generación hidroeléctrica, han ejecutado políticas climáticas sólidas que ayudan a controlar la emisión de CO₂eq. Los gobiernos que han impulsado estas decisiones han sido de corte liberal y progresista.

Un caso polémico es la Isla del Príncipe Eduardo, en donde a pesar de que los liberales estuvieron en el poder y de que cuenta con un sector energético casi 100 por ciento renovable, no instrumentó ninguna política climática propia. Terranova y Labrador también la encabeza un gobierno liberal desde 2015 y tampoco desarrolló instrumentos climáticos locales, aun cuando utiliza mayoritariamente energía proveniente de la hidroelectricidad. Nueva Escocia, con todo y que ha gozado de continuidad partidista en sus últimas dos administraciones, debida a la reelección del *premier* Stephen McNeil, en la primera de ellas no contó con un plan climático, y en su segundo periodo McNeil decidió vincularse a Quebec en su mercado de CO₂eq transregional, un mecanismo que parecía distintivo de la provincia francófona.

En el mismo sentido, es muy notorio cuando algunos gobiernos de izquierda, que se asume abanderan la protección ambiental y social, no impulsan políticas climáticas. Es el caso del gobierno del NDP de Manitoba, con el *premier* Greg Selinger, quien a pesar de que más del 96 por ciento de la energía de la provincia es hidroeléctrica no elaboró ningún plan climático. El mismo NDP, pero en la provincia de Columbia Británica, brindó continuidad al impuesto climático proveniente de los liberales. Del mismo modo, en Saskatchewan los dos partidos mayoritarios (NDP y Partido Conservador) apoyan a la industria del petróleo. El NDP ha sido criticado por los ambientalistas debido a que ha dotado de incentivos a la industria de extracción de petróleo (Eaton *et al.*, 2020).

En contraste, en Quebec se alcanzó un consenso interpartidista entre los liberales, el Partido Quebequense y la coalición Avenir Québec (centro-derecha) para establecer mecanismos de *preciación* del CO₂eq mediante la vinculación con el mercado de carbono de California y la WCI. Este acuerdo se formalizó mediante una votación unánime en la Asamblea Nacional de la provincia (Houle y Lachapelle, 2019).

Por su parte, los partidos de orientación conservadora de centro-derecha, como el Partido Conservador Progresista de Ontario, el Partido Conservador

de Manitoba, el Partido de Saskatchewan o, incluso, la coalición Avenir Québec, han sido capaces de diseñar políticas climáticas flexibles. Aunque el caso de Ontario bien vale la pena considerarlo en un lugar especial, ya que su *premier* Doug Ford suele alinearse con las posturas *antipreciación* del carbono del Partido Conservador a nivel federal.

Partidos regionales, el *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF) y los instrumentos climáticos

A nivel regional existe flexibilidad en cuanto a incluir o no políticas climáticas en las agendas partidistas. El cuadro 2 muestra los instrumentos climáticos por partido y sus ajustes para hacer frente a los requerimientos del PCF.

Una vez más se observa cómo, sin importar el partido político en el poder, las provincias y territorios diseñan sus propios instrumentos climáticos. Algunos no fueron considerados aceptables por el *Pan-Canadian Framework* y otros tuvieron que negociarse. El cuadro 2 evidencia que algunos de los instrumentos climáticos de *preciación* del CO₂eq diseñados por algún partido tuvieron continuidad o se ajustaron para cumplir con el *Pan-Canadian Framework*, como en los casos de Columbia Británica, Quebec, Nueva Escocia y Nuevo Brunswick. Resalta que los partidos en el poder de Quebec y Alberta, cuyas plataformas son de centro-derecha, pudieron adaptarse al PCF.

La mayoría de las provincias y territorios negociaron el tipo de instrumentos climáticos y los precios del CO₂eq. Resulta notorio que los impuestos a las emisiones son un tema propicio para negociar, pues las provincias cuentan con sistemas tributarios propios (Fertel *et al.*, 2013). La mayoría de los gobiernos locales, provinciales y territoriales, que ya contaban con impuestos de este tipo, pudieron renegociarlos. Cuando no se contaba con un sistema impositivo propio o no se cumplía con el *Pan-Canadian Framework*, el impuesto federal entraba en vigor; sin embargo, esa contribución se tasa de forma diferenciada por provincia y esto también implica un retorno de ingresos diferenciado a los ciudadanos o a los gobiernos locales.⁷ Por su parte, casi ninguna provincia o territorio habían implementado OBPS propios. Era

⁷ Para una revisión del cálculo del retorno de dicho impuesto por provincia puede verse Environment and Climate Change Canada (2020c).

CUADRO 2
 INSTRUMENTOS CLIMÁTICOS Y CUMPLIMIENTO DEL
 PAN-CANADIAN FRAMEWORK ON CLEAN GROWTH AND CLIMATE CHANGE (PCF)
 POR PROVINCIA Y PARTIDO POLÍTICO

<i>Provincia</i>	<i>Instrumentos climáticos regionales</i>	<i>Precio de CO2eq</i>	<i>Cumple el PCF</i>	<i>Partido cuando se diseñó el instrumento</i>	<i>Partido en 2019 y cambios en instrumentos climáticos</i>	<i>Cumple el PCF</i>
Columbia Británica	Impuesto al carbono	2008: CAD 30 dlls. x tonelada + CAD 5 dlls x año a partir de 2018	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> • NDP • Sin cambios 	Sí
Alberta	Impuesto al carbono + estándares regulatorios	2017: CAD 29 dlls. x tonelada + 10 dlls. al 2018 (transporte y combustibles)	Sí	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador • CAD 30 dlls. x tonelada a la industria, gas y petróleo • 2020: impuesto federal al carbono 	Sí
Manitoba	Impuesto fijo al carbono	2018: CAD 25 dlls. por tonelada de 2018 a 2022	No	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador • OBPS e impuestos federales 	No
Ontario	Mercado de carbono (<i>cap-and-trade</i>) transregional	2017: subastas conjuntas con Quebec y California	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador • OBPS e impuestos federales 	No
Quebec	Mercado de carbono (<i>cap-and-trade</i>) transregional	2014: Mercado conjunto con California	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Coalición Avénir Québec • Sin cambios 	Sí

Saskatchewan	Estándar para grandes industrias que emitan 25 000 toneladas o más por año	CAD 29 dlls. como cuota en caso de incumplimiento (máximo posible: CAD 10 000 dlls.)	No	Partido de Saskatchewan	<ul style="list-style-type: none"> Partido de Saskatchewan Formas para cubrir el estándar: pago directo al Technology Fund (2019), créditos de desempeño (2020), créditos de compensación-offsets (2021) No se acepta el OBPS ni impuestos federales 	Parcialmente
Nueva Escocia	Mercado de carbono transregional (WCI)	<i>Cap-and-trade</i> con Quebec y California (en desarrollo)	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal Sin cambios 	Sí
Territorios del Noroeste	Impuesto regional al carbono	CAD 20 dlls. por tonelada	Sí	Independiente	<ul style="list-style-type: none"> Independiente Sin cambios 	Sí
Terranova y Labrador	OBPS e impuestos federales al carbono	En desarrollo	Sí	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal En desarrollo créditos de compensación-offsets 	Sí
Nuevo Brunswick	Impuesto provincial al carbono	2018: CAD 0.23 dlls. por galón de combustible hasta llegar a CAD 1.17 dlls. en 2022	No	Partido Conservador	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador Gobierno Federal rechaza el plan de Nuevo Brunswick OBPS e impuestos federales 	Sí
Isla del Príncipe Eduardo	Sin política climática	—	No	Partido Liberal	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador OBPS e impuestos federales 	Sí
Yukón	Sin política climática	—	No	Partido de Yukón	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal OBPS e impuestos federales 	Sí
Nunavut	Sin política climática	—	No	Independiente	<ul style="list-style-type: none"> Independiente OBPS e impuestos federales 	Sí

FUENTE: Elaboración propia con datos de cada provincia y de Environment and Climate Change Canada (2020b) y Harrison (2019a).

inminente que en cuanto entrara en vigor el *Pan-Canadian Framework* este sistema se implementaría. Resalta que las opciones de mercado mediante el *cap-and-trade* son mayoritariamente una iniciativa de los liberales. Quebec, Ontario —antes de Doug Ford— y Nueva Escocia son las entidades que han preferido este sistema frente al de OBPS.

En suma, parecería que los partidos políticos provinciales no han politizado el cambio climático como sí lo hacen los del nivel federal. El debate parece no estar presente en la pertinencia de contar con una política climática, sino en el tipo de instrumentos que se usarán y cómo se negociarán con la Federación.

Conclusiones

Este capítulo argumentó que los partidos políticos regionales son más flexibles en cuanto al tema del cambio climático. Conceptos como los de “conservadurismo”, “liberalismo”, “derecha” o “izquierda” tienen diferentes significados en los distintos órdenes de gobierno. En el nivel federal, el cambio climático ha sido un tema de debate entre liberales y conservadores desde la década de 1990. El cambio climático fue determinante en la derrota de Stéphane Dion ante Harper y de este último ante Trudeau.

Sin embargo, la cercanía de los gobiernos provinciales con su público votante, así como la presión de los grupos sociales y empresariales para tomar en cuenta la relación energética (consumo-producción-comercio) han resultado en que se tomen decisiones más pragmáticas. Es claro que en el nivel regional se protege a los sectores que proveen de energía a las provincias y territorios. Algunas entidades privilegian el uso de la energía hidroeléctrica, otras la energía nuclear, otras más el petróleo y el gas, y algunas incluso utilizan todavía mayoritariamente el carbón. Cada circunstancia determina el tipo de diseño de las políticas e instrumentos climáticos respectivos. Estas decisiones regionales ponen en evidencia lo que algunos autores argumentan en el sentido de que es necesario integrar la política climática con la energética para facilitar la consecución de los objetivos climáticos de forma realista (Rowlands, 2008; Van Nijnatten y McDonald, 2004).

La integración clima-energía ha influido en que, como se aprecia en los cuadros 1 y 2, partidos con plataformas tradicionales claras respecto del cambio

climático hayan tomado decisiones contradictorias, incluso cuando son de la misma corriente ideológica. En contraste, partidos regionales que podrían parecer contrarios entre ellos han cerrado filas para hacer frente a la interferencia federal en política climática (especialmente en el tema de los impuestos). La difusión normativa entre las provincias y territorios parece ser una herramienta más pertinente para sustentar este refrendo regional que el enfoque partidista. De hecho, han sido las cortes judiciales el foro ideal para esta repuesta.

Un caso emblemático para evidenciar la diferenciación partidista federal-regional y la difusión normativa entre provincias y partidos diversos ha sido el *Pan-Canadian Framework* de Trudeau. Este programa ha detonado el disenso, especialmente entre los liberales. El impacto también se ha reflejado en los partidos de corte conservador, al darse continuidad a las políticas proclimáticas. Este pragmatismo político se percibe especialmente en provincias y territorios que ya contaban con políticas e instrumentos climáticos que tuvieron que enfrentarse o adaptarse a las nuevas disposiciones del PCF.

En conclusión, es notorio que la intervención federal en competencias concurrentes o propias de las provincias no ha brindado los frutos esperados. Lo que se concebía como un plan abierto y flexible para que las provincias y territorios ayudarán a que Canadá cumpliera con sus metas de París no ha funcionado como se esperaba (Harrison, 2019a; Smith, 2008). El *Pan-Canadian Framework*, la política insignia del gobierno de Trudeau, tampoco ha podido marcar una diferencia clara entre su postura progresista y el “conservadurismo climático” de Harper. Esto se ha reflejado en la diversidad de políticas climáticas regionales y en las negociaciones de que ha sido objeto el propio PCF. En un país tan diverso regionalmente como Canadá es evidente que los partidos federales tienen que replantear sus estrategias, objetivos y enfoques. La política climática es sólo una de las arenas públicas en donde las definiciones del espectro político se flexibilizan. De no hacerlo, Canadá corre el riesgo de no cumplir con sus metas climáticas pactadas en los Acuerdos de París.

Fuentes

BRITISH COLUMBIA GOVERNMENT

2020 “British Columbia’s Carbon Tax”, en <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/environment/climate-change/planning-and-action/carbon-tax>>, consultada en agosto de 2020.

BROWNSEY, KEITH

2006 “Canadian Energy Policy: Supply, Sustainability, and a Policy Vacuum”, en G. Bruce Doern, ed., *How Canada Spends, 2006-2007: In From the Cold: The Tory Rise and the Liberal Demise*. Montreal: McGill University Press, 73-93.

BUCK, JOSHUA

2018 “Alberta Withdraws from *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. So Now What?”, en <<https://environmental-defence.ca/2018/09/20/alberta-withdraws-from-pan-canadian-framework-on-clean-growth-and-climate-change-so-now-what/>>, consultada en mayo de 2020.

CANADA ENERGY REGULATOR

2019 “Pipeline Profiles: Keystone Pipeline”, en <<https://www.cer-rec.gc.ca/nrg/ntgrtd/pplnprtl/pplnprfls/crdl/kstn-eng.html>>, consultada en enero de 2020.

EATON, EMILY, ANDREA OLIVE y ANGELA CARTER

2020 “Why the Real Climate Change Fight Is in Saskatchewan”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/june-2020/why-the-real-climate-change-fight-is-in-saskatchewan/>>, consultada en julio de 2020. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

ENVIRONMENT AND CLIMATE CHANGE CANADA

2020a *National Inventory Report 1990-2018: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.

- 2020b *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change. Third Annual Synthesis Report on the Status of Implementation*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.
- 2020c “Pricing Pollution: How It Will Work (Provinces)”, en <<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work.html>>, consultada en julio de 2020.
- 2016 *Federal Actions for a Clean Growth Economy. Delivering on the Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change*. Gatineau: Environment and Climate Change Canada.

FERTEL, CAMILLE, OLIVIER BAHN, KATHLEEN VAILLANCOURT
y JEAN-PHILIPPE WAAUB

- 2013 “Canadian Energy and Climate Policies: A SWOT Analysis in Search of Federal/Provincial Coherence”, *Energy Policy* 63: 1139-1150.

GALARRAGA, IBON, MIKEL GONZALEZ-EGUINO y ANIL MARKANDYA

- 2011 “The Role of Regional Government in Climate Change Policy”, *Environmental Policy and Governance* 21: 164-182.

GREEN, ANDREW J.

- 2008 “Bringing Institutions and Individuals into a Climate Policy for Canada”, en Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff y Andrew J Green, eds., *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. Toronto: Toronto University Press, 247-257.

HARRISON, KATHRYN

- 2019a “The Almost-Consensual Pan-Canadian Climate Plan Has Unraveled in Just Two Years. Why Is Meaningful Action on Carbon Pricing so Hard in Canada?”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/the-fleeting-canadian-harmony-on-carbon-pricing/>>, consultada en agosto de 2020.
- 2019b “Lessons from British Columbia’s Carbon Tax”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/lessons-from-british-columbias-carbon-tax/>>, consultada en agosto de 2020.
- 2013 “Federalism and Climate Policy Innovation: A Critical Reassessment”, *Canadian Public Policy* 39, no. 2: 95-108.

2006 “Provincial Interdependence: Concepts and Theories”, en Kathryn Harrison, ed., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1-23.

HEALY, ROBERT, DEBORA VAN NIJNATTEN y MARCELA LÓPEZ-VALLEJO

2014 *Environmental Policy in North America: Capacities, Approaches and Transboundary Issue Management in Canada, the United States and Mexico*. Toronto: Broadview-University of Toronto Press.

HEYCK, MARK

2019 “For Northerners, Lowering Costs is the Motivation to Reduce Fossil Fuel Use, with or without the Incentive of Carbon Pricing”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/northern-priorities-and-carbon-pricing/>>, consultada en julio de 2020.

HOULE, DAVID y ERICK LACHAPELLE

2019 “Quebec’s Political Consensus over the Price System”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/quebecs-political-consensus-over-carbon-price-system/>>, consultada en julio de 2020.

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

2006 *Bill-C30*. Ottawa: House of Commons of Canada.

JACCARD, MARK y NIC RIVERS

2007 *Hot Air: Meeting Canada’s Climate Change Challenge*. Toronto: McClelland y Stewart.

KARCH, ANDREW

2006 “National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations”. *American Politics Research* 34, no. 4 (julio): 403-426.

LEACH, ANDREW

2019a “Premier Jason Kenney Has Weaponized People’s Desire to Let Someone Else Pay to Ease Climate Change. But He Would Be In for a

Rude Awakening”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/how-the-commuter-vs-polluter-narrative-could-backfire-on-alberta/>>, consultada en julio de 2020.

- 2019b “Alberta’s TIER Regulations Good on Electricity, Not So Good on Oil Sands”. Canadian Broadcasting Company, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/calgary/alberta-emissions-regulations-tier-andrew-leach-1.5339703>>, consultada en abril de 2020.

LÓPEZ-VALLEJO, MARCELA

- 2016 “¿En dónde está la acción? Cambio climático y las provincias canadienses”, en Edit Antal, María Teresa Gutiérrez Haces, Lourdes Marquina Sánchez y Claudia Azueta, eds., *Canadá hoy. Economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.
- 2014 *Reconfiguring Global Climate Governance in North America: A Trans-regional Approach*. Londres: Taylor and Francis.

McLAUGHLIN, DAVID

- 2019 “How Manitoba Arrived at the Decision to Reject Carbon Pricing Shows the Obvious Political Limits of this Policy Tool”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/manitobas-fickle-relationship-with-carbon-pricing/>>, consultada en junio de 2020.

MILDENBERGER, MATTO

- 2019 “New Brunswick Has Been Unwilling to Impose Carbon Pricing Costs on Consumers or on Key Industries that Are Critical to the Provincial Economy”, *Policy Options*, en <<https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/new-brunswicks-timid-foray-into-carbon-pricing/>>, consultada en junio de 2020.

NATURAL RESOURCES CANADA

- 2020 “Electricity Facts”, en <<https://www.nrcan.gc.ca/science-data/data-analysis/energy-data-analysis/energy-facts/electricity-facts/20068>>, consultada en julio de 2020.
- 2016 *Pan-Canadian Framework on Clean Energy and Climate Change*. Ottawa: Natural Resources Canada.

1999 *Canadian Environmental Protection Act 1999*. Ottawa: Natural Resources Canada.

OLEWILLER, NANCY

2006 “Environmental Policy in Canada: Harmonized at the Bottom?”, en Kathryn Harrison, ed., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: University of British Columbia Press, 113-156.

PATTERSON, BRENT

2017 “Trudeau Supports Trump on Keystone XL Pipeline”, en <<https://canadians.org/analysis/trudeau-supports-trump-keystone-xl-pipeline>>, consultada en diciembre de 2019.

ROWLANDS, IAN

2008 “Integrating Climate Policy and Energy Policy”, en Steven Bernstein, Jutta Brunnée, David G. Duff y Andrew J. Green, eds., *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. Toronto: Toronto University Press, 293-311.

SANTÍN PEÑA, OLIVER

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores. Administraciones y procesos partidistas internos (1980-2011)*. Ciudad de México: CISAN-UNAM.

SIMMONS, BETH, FRANK DOBBIN y GEOFFREY GARRET

2006 “Introduction: The International Diffusion of Liberalism”, *International Organization* 60, no. 4 (octubre): 781-810.

SMITH, HEATHER A.

2008 “Political Parties and Canadian Climate Change Policy”, *International Journal* 64, no. 1: 47-66.

UNITED NATIONS FRAMEWORK

CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC)

2015 “Canada’s INDC Submission to the UNFCCC”, en <<https://www4.un>

fccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Canada%20First/INDC%20-%20Canada%20-%20English.pdf>, consultada el 2 de febrero de 2020.

VAN NIJNATTEN, DEBORA y DOUGLAS MACDONALD

2004 “Reconciling Energy and Climate Change Policies: How Ottawa Blends”, en G. Bruce Doern, ed., *How Ottawa Spends, 2003-2004: Regime Change and Policy Shift*. Don Mills: Oxford University Press, 72-88.

WESTERN CLIMATE INITIATIVE

2020 “Auctions”, en <<https://wci-inc.org/services/auctions>>, consultada en julio de 2020.