

# **COMERCIO DE ENERGÉTICOS ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS:** HISTORIA RECIENTE, POLÍTICA ACTUAL Y POSIBILIDADES A FUTURO

Mel Kliman\*

El comercio de energéticos entre Canadá y Estados Unidos de América vuelve a ser un asunto de política actual. Lo abordaré en términos que respondan al tema de este libro *Nuevos Actores en América del Norte* y mostraré todas mis cartas desde el principio: no creo que haya nuevos actores políticos que vayan a tener un importante impacto en la actual evolución de las relaciones energéticas entre Canadá y Estados Unidos. Más bien, los mismos que han estado activos durante las últimas tres décadas seguirán influenciando la toma de decisiones.

Sin embargo, si interpreto el tema en un sentido amplio, hay más que decir, debido a que el panorama de esas decisiones ha cambiado significativamente respecto a momentos anteriores, y esto afecta el papel de los actores individuales. Primero, describiré el marco global de referencia y la situación actual; después, volveré a la cuestión de quién se hará cargo de qué.

## **Integración energética entre Canadá y Estados Unidos**

El comercio de energía entre Estados Unidos de América y Canadá es muy importante para ambos países. Para el primero, las materias primas canadienses representan un componente importante de su seguridad energética. Para el segundo, las ventas de energéticos a Estados Unidos representan una porción importante de sus ingresos por el rubro de las exportaciones y desempeñan un papel fundamental, pues dirigen la actividad de varios sectores clave de la economía canadiense. A continuación mencionaré algunos hechos que dan sentido a esta relación comercial.<sup>1</sup>

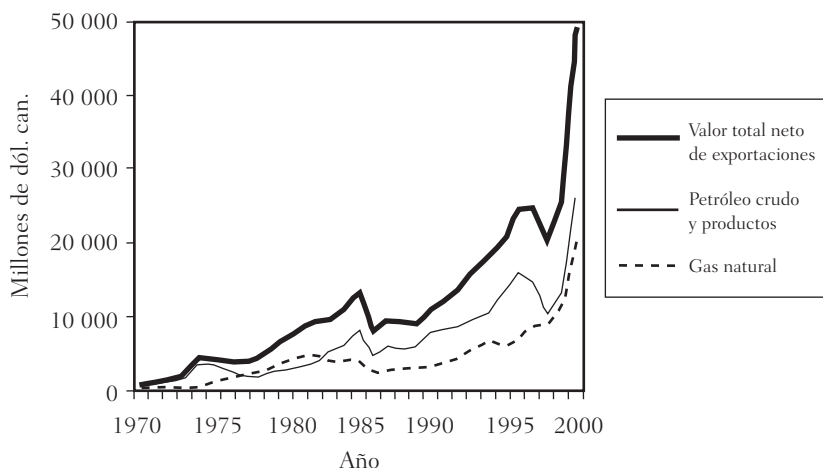
La gráfica 1 muestra el total de exportaciones netas de energéticos de Canadá a Estados Unidos, así como sus dos principales componentes y contiene un claro mensaje: ha habido fuertes tendencias a la alza. Observemos que, debido a que las variables en la gráfica están en términos monetarios, la gráfica muestra fluctuaciones en las exportaciones de los años recientes, como consecuencia de la variabili-

\* Consultor en economía. Correo electrónico: <kliman@sympatico.ca>.

<sup>1</sup> Un panorama útil del sistema de energía canadiense y sus recursos se puede hallar en *Energy in Canada 2000* (Ottawa: Natural Resources Canada), 28.

dad de los precios. En términos físicos, las exportaciones netas de Canadá (casi en su totalidad a Estados Unidos) se elevaron desde 1989, como puede apreciarse en la gráfica 2, hasta fines de 1998.

GRÁFICA 1  
VALOR NETO DE LAS EXPORTACIONES CANADIENSES A ESTADOS UNIDOS

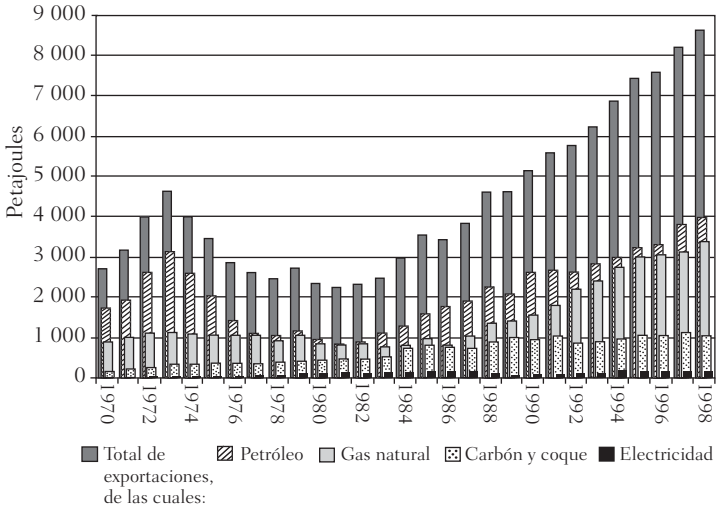


Canadá es actualmente el mayor proveedor de petróleo de Estados Unidos (véase gráfica 3); el año pasado proporcionó 15 por ciento de las importaciones brutas de crudo a ese país,<sup>2</sup> lo que representa más de la mitad de la producción canadiense. La brecha entre la producción nacional de petróleo y la demanda en Estados Unidos se ha ampliado drásticamente: 52 por ciento del consumo anual de petróleo proviene actualmente de importaciones. En forma similar, más de la mitad de la producción de gas natural canadiense se exporta actualmente a dicho país para satisfacer cerca de 15 por ciento, en promedio, del consumo de gas. Las materias primas canadienses son muy importantes en algunas regiones, por ejemplo, en el oeste de Estados Unidos representan 44 por ciento del consumo.

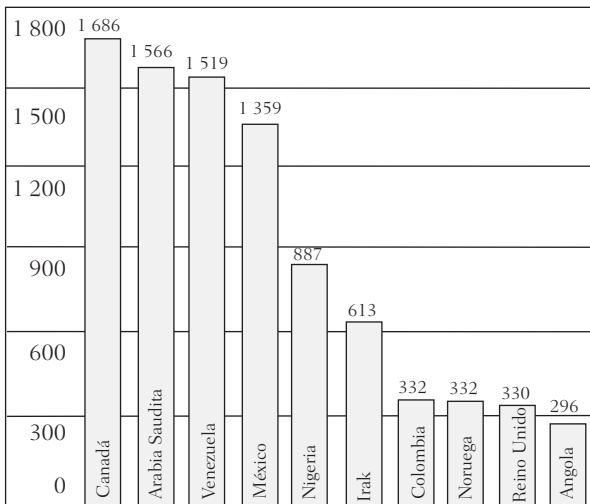
Asimismo, se exporta uranio hacia Estados Unidos. En el comercio bilateral de carbón, Canadá es el importador neto. Además del comercio de combustibles, el comercio de electricidad entre ambos países es relevante, con numerosas conexiones entre redes canadienses y estadounidenses. Actualmente las exportaciones netas canadienses a Estados Unidos se elevan a alrededor de los 36 000 GWh anuales, cerca de 7 por ciento de la generación canadiense.

<sup>2</sup> "Strengthening Global Alliances: Enhancing National Energy Security and International Relationships", en *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future, Report of the National Energy Policy Development Group* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, mayo de 2001), 8-4.

GRÁFICA 2  
TOTAL DE EXPORTACIONES DE ENERGÉTICOS DE CANADÁ  
EN TÉRMINOS DE CONTENIDO



GRÁFICA 3  
DIEZ PRINCIPALES PROVEEDORES DE PETRÓLEO A ESTADOS UNIDOS (2000)



En 2000, casi 55 por ciento de las importaciones brutas estadounidenses de petróleo provino de cuatro proveedores líderes: Canadá (15 por ciento), Arabia Saudita (14 por ciento), Venezuela (14 por ciento) y México (12 por ciento).

FUENTE: U.S. Department of Energy-U.S. Energy Information Administration (EIA), *Overview of U.S. Petroleum Trade, Crude Oil and Total Petroleum*, en <<http://www.eia.doe.gov/emeu/international/petroleum.html#Int/Trade>>.

## Posibilidades a futuro

En lo que respecta a las posibilidades de mayor crecimiento, el panorama está dominado por la estrategia de la administración de Bush para lidiar con el problema de la seguridad que implican los energéticos en Estados Unidos. Al reconocer las dificultades que supone un aumento sustancial de las reservas nacionales de energía, especialmente de petróleo, gas y electricidad, la Casa Blanca ha establecido el Grupo Nacional para el Desarrollo de las Políticas Energéticas (National Energy Policy Development Group), a cargo del vicepresidente Cheney. En su más reciente informe, se dedica un capítulo al potencial de las reservas extranjeras<sup>3</sup> y expresa claramente el deseo de abordar la política de energéticos en un marco norteamericano, lo que supone un deseo del gobierno estadounidense de que Canadá y México desempeñen un papel significativo en mejorar la seguridad estadounidense en lo que respecta a los energéticos.

El crecimiento en la década pasada en lo concerniente a la exportación de energéticos a Estados Unidos superó por mucho las expectativas canadienses. Una proyección de la oferta y la demanda de energéticos presentada al gobierno federal a mediados de los años noventa preveía que el total de las exportaciones de crudo creciera en 23 por ciento entre 1995 y 2020.<sup>4</sup> Desde fines de 1995 hasta fines de 2000, las exportaciones de facto a Estados Unidos crecieron aproximadamente 36 por ciento.<sup>5</sup> En el mismo periodo, las exportaciones de gas natural crecieron 26 por ciento.<sup>6</sup> ¿Cabe aún la posibilidad de un mayor crecimiento de las exportaciones canadienses de energéticos? Sí y en niveles sustanciales. Ya se conocen algunas posibilidades. Las arenas petrolíferas de Alberta tienen un gran potencial que ahora puede ser explotado en forma realista gracias a un declive sustancial en los costos de producción generado por el avance tecnológico. La producción de petróleo convencional y de gas natural en la costa este de Canadá sigue en aumento. Asimismo, existen grandes reservas de gas natural al norte del país. Muchas son también las opciones menos espectaculares que pueden sumarse a esta lista.

Se necesitarán grandes inversiones para explotarlas. Entre ellas, se cuenta la necesidad de mayor capacidad de los ductos transfronterizos; sin embargo, incluso esto resulta relativamente fácil en comparación con las necesidades para la explotación de las reservas de gas en el norte, que suponen grandes retos en términos de ingeniería, financiamiento y aprobación regulatoria. Si bien tales reservas fueron descubiertas hace más de veinte años, y se ha propuesto y se negocia ya la construcción de tuberías hacia el Ártico, no ha tenido lugar sino un desarrollo menor. Este asunto se relaciona con la estrategia estadounidense de dos importantes maneras: no sólo es posible utilizar las reservas de gas del norte de Canadá para incrementar las exportaciones a Estados Unidos, sino que también tiene sentido integrar el pro-

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Citado en *Energy in Canada 2000*, 50.

<sup>5</sup> EIA, *Department of Energy, Overview of U.S. Petroleum Trade, Crude Oil and Total Petroleum...*

<sup>6</sup> EIA, *Natural Gas Monthly* (mayo de 2001): cuadros 5 y 6.

ducto de las reservas de gas de Alaska con las del norte de Canadá. Este asunto es específicamente abordado en el informe del grupo de estrategia estadounidense:

El Grupo NEPD recomienda que el presidente instruya a los secretarios de Energía y de Estado, en coordinación con la Secretaria del Interior y la Comisión Federal Reguladora de Energía, para que trabajen de manera muy cercana con Canadá, el estado de Alaska y todos los interesados a fin de acelerar la construcción de una tubería que distribuya gas natural a los 48 estados ubicados al sur. Este proyecto debería contemplar la presentación de una iniciativa al Congreso que proponga los cambios o modificaciones a la ley derivada de la Alaska Natural Gas Transportation Act de 1976 que sean necesarios.<sup>7</sup>

Todo el mundo sabe, sin embargo, que, debido a una gran variedad de razones, habrá una fuerte oposición a este proyecto.

Otra recomendación del Grupo NEPD que concierne a Canadá se refiere a la necesidad de revisar los procedimientos regulatorios estadounidenses relativos a la importación de petróleo, gas y electricidad. Finalmente, toda una gama de asuntos están cubiertos por la recomendación de que “las secretarías de Estado, Comercio y Energía entablen un diálogo a través del Grupo de Trabajo Norteamericano en Materia de Energéticos para desarrollar una mayor integración en la materia entre Canadá, México y Estados Unidos e identificar áreas de cooperación, con pleno respeto a las respectivas soberanías de cada país”.<sup>8</sup> Esta última frase debe ser subrayada en el actual contexto. Como veremos, el marco constitucional y las políticas en que el sector energético canadiense opera hacen que esté mucho más abierto a la influencia estadounidense que el sector energético mexicano. El grupo de trabajo trilateral inició conversaciones en Washington el 27 y 28 de junio.

## La perspectiva canadiense

En este punto, la respuesta canadiense a la estrategia de la administración de Bush en materia de energéticos es bastante directa. La comunidad empresarial, el gobierno federal y los gobiernos provinciales que cuentan con recursos energéticos se pronuncian entusiastamente a favor. Un puñado de periodistas, ambientalistas y nacionalistas económicos han planteado preguntas críticas y ha comenzado un debate público sobre la forma como el gobierno federal debería representar los diversos

<sup>7</sup> “Strengthening Global Alliances...”, 8-10. Una observación que precede esta recomendación provee una reflexión acerca de cuán monumental es nuestra dependencia de los hidrocarburos. “Se estima que los depósitos de gas natural en Alaska y en el noroeste de Canadá exceden más de setenta billones de pies cúbicos, lo cual representa más de tres años del consumo estadounidense, medido a los niveles actuales” (*ibid.*, 8). La misma idea de que la naturaleza del norte de Canadá y de Alaska cambie irrevocablemente simplemente para proporcionar tres años de gas natural a un país hace surgir la cuestión, de cierta manera alarmante, sobre si tal enfoque del desarrollo es sustentable.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 8-9.

intereses en las pláticas trilaterales anteriormente referidas. En general, sin embargo, este asunto no se encuentra actualmente en el centro de la discusión política. Al mismo tiempo, sería un error asumir que el aumento sustancial de las exportaciones de energéticos a Estados Unidos sería un proceso fácil. El impacto ambiental de una elevada explotación de las reservas de hidrocarburos, el impacto social de la inversión en infraestructura y el resurgimiento de viejas actitudes relativas a la seguridad de los energéticos por parte de la sociedad canadiense generarán en algún momento tensiones políticas, que a la larga, podrían constreñir la respuesta de Canadá como proveedor y afectar la relación con Washington, incluso en asuntos como los que se manejan en el marco del TLCAN.

Para comprender el potencial de tensión política, resulta de utilidad observar las políticas energéticas desde una perspectiva histórica más amplia y reflexionar sobre la forma como la expansión comercial se relaciona con otros objetivos gubernamentales en Canadá.

El punto de partida para una discusión de esta índole se encuentra siempre en la estructura constitucional con la que opera el sistema energético canadiense. Las provincias de este país poseen los recursos naturales que se encuentran al interior de sus fronteras, por lo tanto, el gobierno de cada una determina las reglas de la explotación y el desarrollo de los recursos naturales, y regula tanto el intercambio como el comercio internos de energéticos, lo cual incluye el precio al público y las políticas sobre impacto ambiental. El gobierno federal tiene la responsabilidad de regular el intercambio interprovincial e internacional en materia de energía y posee los recursos de los territorios del norte (que no forman parte de las provincias), así como los recursos extracontinentales dentro de las fronteras canadienses. Esto incluye la jurisdicción sobre el impacto ambiental transfronterizo y sobre las conexiones internacionales a través de ductos y redes eléctricas. Existen también algunas excepciones importantes a esta distribución de poderes. El gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva sobre las políticas relativas a la energía nuclear y a la explotación del uranio. Asimismo, ha acordado asumir el manejo de los recursos petrolíferos y gasíferos extracontinentales del Atlántico en conjunción con las provincias de Nueva Escocia y Terranova.

En este contexto, ha habido cambios drásticos en la política energética canadiense a lo largo del último medio siglo. Es posible distinguir cuatro periodos: 1) desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la crisis de la OPEP, periodo durante el cual las políticas energéticas favorecían sobre todo al productor; 2) de 1973 hasta mediados de la década de los ochenta, cuando se dio respuesta directa a la carestía de energéticos; 3) desde mediados de los ochenta hasta principios de los noventa, auge del periodo de liberalización, el cual sigue desarrollándose, y 4) el actual periodo, que comenzó a principios de los noventa y durante el cual ha aumentado el énfasis en el medio ambiente y la sustentabilidad.

Desde finales de los cuarenta, cuando fueron descubiertas grandes reservas en la provincia de Alberta, hasta 1973, las políticas federales han estado orientadas hacia el desarrollo de las industrias petrolera y gasífera. En el segundo periodo, que va de los setenta a principios de los ochenta, el gobierno liberal del primer ministro

Trudeau desarrolló una política que giraba en torno a la seguridad energética y a la protección de los consumidores canadienses frente a los elevados precios internacionales de los energéticos. Esto provocó fuertes desacuerdos entre Ottawa y las provincias occidentales, en particular Alberta, y serios problemas fiscales y económicos. Finalmente, la política de la administración de Trudeau resultó impracticable y fue abandonada en la segunda mitad de los ochenta en favor de un enfoque regido por el mercado, instrumentado por el gobierno conservador del primer ministro Mulroney.

El nuevo rumbo de las políticas en este tercer periodo ha estado marcado por un componente local y uno internacional. Al interior de Canadá, ha habido un proceso de reformas regulatorias y reestructuración del mercado de energéticos muy similar al que ha tenido lugar en otros países. Como un reflejo del enorme desacuerdo que precedió este proceso, los cambios iniciales en materia de políticas públicas resultaron de una serie de negociaciones y de la firma de documentos formales por parte del gobierno federal y de grupos de gobierno provinciales; los más importantes de entre éstos fueron el Western Accord y los Natural Gas Pricing Agreements de 1985 entre Ottawa y las tres provincias productoras occidentales. Éstos fijaron el precio de acuerdo con las reglas del mercado y relajaron las restricciones a la exportación. Después, se dio un proceso más gradual de reformas regulatorias para el intercambio y el comercio intra e interprovinciales, congruente con los intrincados detalles institucionales que caracterizan a los mercados del gas natural y de la electricidad. La reforma de los mercados eléctricos aún está pendiente.

En el frente internacional, asistimos en 1987 a la firma del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá, que fue reemplazado por el TLCAN en 1992. El ALC, en lo que respecta a los energéticos, se concentraba principalmente en las políticas gubernamentales y en los procedimientos administrativos, más que en la reducción de las barreras arancelarias; pues los aranceles aplicables a las importaciones de energéticos hacia ambos países eran muy menores cuando el tratado fue negociado.<sup>9</sup> El ALC reafirmó el compromiso de ambos países en cuanto a aplicar las reglas del GATT para impedir la interferencia en el intercambio. Asimismo, prohibía la aplicación de un impuesto a las exportaciones de energéticos, a menos que ese mismo impuesto fuera fijado para el consumo interno. Y si algún gobierno se veía obligado a restringir el consumo debido a una carestía de energéticos, estipulaba que las exportaciones de cualquier año no podían verse reducidas a una cifra menor al promedio de los anteriores tres años; establecía un proceso de consulta y una serie de reglas que debían aplicarse en caso de que las regulaciones de un país incidiesen adversamente sobre el otro. Asimismo, ofrecía incentivos que los gobiernos podían aplicar en las industrias petrolera y de explotación de gas.

Cuando el TLCAN reemplazó al ALC propuso esencialmente el mismo tratamiento de los energéticos en lo que respecta al intercambio entre Estados Unidos

<sup>9</sup> Véase Mel Kliman, "L'Énergie dans l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis", *Énergie Internationale 1990-1991* (París: Economica, 1990), 227-243.

y Canadá, si bien se estipularon diferencias en algunos detalles. Uno de los aspectos importantes del TLCAN —que debe resultar familiar al lector— que los tres países acordaron que la mayoría de las previsiones en materia de energía no eran aplicables a México.<sup>10</sup>

Más bien es en el espíritu del ALC y del TLCAN —más que por sus lineamientos específicos— que resulta importante explicar el espectacular crecimiento de las exportaciones canadienses de energéticos a Estados Unidos durante la última década y media. Hasta cierto punto, el ALC buscaba formalizar las implicaciones internacionales de los cambios locales en la política energética. Sin embargo, las batallas políticas vinculadas a los aspectos tanto locales como internacionales de los cambios en las políticas públicas son importantes en el contexto actual, pues ayudan a explicar la actual posición de Canadá frente a las exportaciones de energéticos y arrojan luz sobre el comportamiento de algunos de los actores políticos. Por ejemplo, muchos canadienses occidentales, en particular empresarios, deseaban disposiciones de este tipo en ambos tratados comerciales, ya que dificultaban importantemente la futura intervención del gobierno federal en los mercados del petróleo y del gas. De este modo, los opositores al gobierno de Trudeau pensaban que valía la pena que Canadá renunciara a su soberanía en un alto grado mientras esto limitara a su propio gobierno federal.

El más reciente cambio en las políticas, que nos lleva al presente, fue más gradual. La creciente preocupación sobre el impacto ambiental de la producción y el consumo de energéticos ha conducido al gobierno federal a intentar reconciliar su política energética con los principios del desarrollo sustentable. Actualmente, el enfoque de sus políticas se caracteriza por buscar un equilibrio de objetivos económicos, ambientales y, en términos amplios, sociales. Es posible encontrar frecuentes referencias al desarrollo sustentable en los discursos del ministro de Recursos Naturales de Canadá, así como en el material que distribuye dicho ministerio.<sup>11</sup>

Un enfoque realista de este asunto nos permitirá observar que estas referencias al desarrollo sustentable generalmente aparecen en combinación con la confirmación del compromiso del gobierno con un enfoque de mercado que, en algunas ocasiones, llega a dominar claramente. Sin embargo, existen ya signos de que la preocupación de la sociedad canadiense por los objetivos ambientales va en aumento.<sup>12</sup> En lo que toca a la energía, tanto la contaminación atmosférica como el cam-

<sup>10</sup> La sección del TLCAN sobre energía (capítulo 6) se puede consultar en Internet: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/chap6-e.asp>>. Sobre la exclusión de México, véase el Anexo 602.3. Comparar los detalles de las secciones de energía entre el ALC y el TLCAN es un asunto muy complejo y no es lo que intento aquí. Una discusión de esto se puede encontrar en G.C. Watkins, "NAFTA and Energy: A Bridge Not Far Enough?", en Steven Globerman y Michael Walker, eds., *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis* (Vancouver: Fraser Institute, 1993).

<sup>11</sup> Véase por ejemplo, el vínculo "Energy Policy" que se encuentra en el sitio de Internet del ministerio: <[http://www.nrcan.gc.ca/es/main\\_e.htm](http://www.nrcan.gc.ca/es/main_e.htm)>.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Martin Mittelstaedt, "Poll Finds Global Climate Change Hot Issue", *The Globe and Mail*, 10 de julio de 2001, 4 (A).



bio climático son asuntos candentes y el ministerio trabaja arduamente en ambos en la esfera nacional y en la internacional.

Los dos principales objetivos de la política energética —promover el crecimiento comercial del sector energético, así como el desarrollo sustentable— no tienen, evidentemente, afinidad automática. Una mayor explotación de las reservas de energía redundaría en mayores emisiones de gases tóxicos y contaminantes atmosféricos. Por supuesto, mucho puede hacerse para dotar al sector energético de sustentabilidad ambiental, sin mermar sus resultados; en esto se esfuerzan actualmente los gobiernos federal y provinciales de Canadá. Sin embargo, no es previsible que pueda hacerse lo suficiente para alcanzar la sustentabilidad y al mismo tiempo fomentar un crecimiento rápido de las industrias relacionadas con la energía. En algún momento serán necesarias algunas concesiones.

Es necesario prestar atención a los efectos fiscales y de asignación de recursos de la política dual. Luchar por una política energética sustentable —en un mundo en que los precios de los energéticos distan mucho de su costo real— significa que los recursos públicos deben aplicarse a minimizar y a contrarrestar los efectos colaterales negativos de la producción de energéticos. El resultado es que cada unidad adicional de producción energética resulta en un costo ambiental para la sociedad que puede ser asumido o contrarrestado por una erogación gubernamental adicional. Esto resulta especialmente problemático en lo que toca a las exportaciones netas de energéticos. Una cosa es tener una política energética nacional que asume que los canadienses están preparados para enfrentar el costo ambiental de su propio consumo de energía y otra es afirmar que deberían absorber los costos ambientales del incremento en el consumo estadounidense.

Resulta especialmente irónica la situación de los costos fiscales derivados del problema del cambio climático. La administración de Bush ha renunciado a su compromiso con las metas de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto. El gobierno canadiense afirma que buscará instrumentarlas en su país. Sin embargo, de ser así, el costo de mitigar el problema del cambio climático en Canadá se verá aumentado por el incremento de cada unidad de energía exportada. En este sentido, el programa de libre comercio es, en parte, uno de subsidios.

¿Entrarán en conflicto las políticas cuando las respuestas prácticas a la estrategia estadounidense comiencen a tomar forma? Desde mi perspectiva, la respuesta es afirmativa, si bien es poco probable que esto suceda en el futuro cercano. Las tensiones principales no derivarán de proyectos cotidianos que contribuyan individualmente a la cantidad de petróleo y de gas que ya fluye a través de los ductos existentes y por construir. El sistema de mercado que ha institucionalizado el TLCAN mantendrá tal incremento en las exportaciones como un asunto de bajo perfil. De producirse un choque, lo más probable es que tenga lugar como consecuencia de decisiones tocantes a un gran proyecto de infraestructura o en algún otro contexto en el que la aprobación gubernamental sea necesaria y haya múltiples puntos de tensión. Un proyecto importante en el norte ligado a la explotación de las reservas tanto canadienses como de Alaska podría ser un buen ejemplo. Esto resultaría en negociaciones entre Canadá y Estados Unidos, así como entre Ottawa y una o

más de las provincias; se vería afectado por los derechos de propiedad aborígenes y supondría una combinación completa de impactos ambientales en ambos países.<sup>13</sup>

En un contexto hipotético de esta índole, resulta inútil especular sobre el resultado de un conflicto entre políticas públicas. Me limitaré a afirmar lo evidente: los intereses que apoyan una expansión de las exportaciones de energéticos resultan claramente más poderosos que los que están a favor de mayores limitaciones ambientales. Para modificar el equilibrio de poderes, es necesario contemplar un panorama en que el impacto ambiental sea percibido por la sociedad como mucho más peligroso de lo que ahora se piensa.

## Actores políticos

Dije desde el principio que las decisiones en materia de políticas públicas serían tomadas e influidas por los mismos actores que se han mantenido activos durante las últimas tres décadas. Después de la discusión anterior, la lista es evidente: gobiernos federales y provinciales, los partidos políticos que los sostienen, intereses empresariales, agencias regulatorias, grupos de interés y el público en general. Espero que mi exposición haya arrojado alguna luz sobre el papel que desempeña cada uno de estos actores y cómo han evolucionado. En este último apartado, me propongo hacer algunos comentarios más específicos sobre este asunto: en particular, sobre la forma en que el papel de cada uno de los actores involucrados difiere del que tenía hace dos o tres décadas.

- Como hemos visto, Ottawa ya no enfatiza la seguridad energética y ha desistido del objetivo de aislar a los consumidores de las fluctuaciones del precio mundial del petróleo. Esto ha reducido significativamente la tensión subyacente a la política energética entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias occidentales. Al mismo tiempo, la gente de las provincias productoras de petróleo sigue sospechando de las intenciones federales. Prueba fehaciente de esto es que, en las elecciones federales, las provincias occidentales siguen apoyando a partidos que se oponen a los liberales, ya que a éstos se identifica con el gobierno.
- Si bien la realización de consultas federales y provinciales sobre la instrumentación de políticas nacionales relativas a las jurisdicciones provinciales ha sido siempre una acción canadiense, los gobiernos provinciales conciben ahora tales consultas como una parte del proceso de diseño de políticas públicas, más que lo que las concebían hace tres décadas. Esto se hace evidente en el sector energético por el establecimiento aparentemente rutinario de un comité federal-provincial de altos funcionarios, quienes deben ayudar a plantear la po-

<sup>13</sup> Los esfuerzos actuales para negociar el derecho de paso para los ductos en los Territorios del Noroeste se han detenido en parte por la reluctancia de los grupos indígenas cuyas tierras deben atravesar. Véase "Doubt Cast on NWT Pipeline", *The Globe and Mail*, 2 de julio de 2001, 1 (B).

sición de Canadá en el Grupo de Trabajo Norteamericano en Materia de Energéticos.<sup>14</sup> Es necesario recordar que aún no hay nada nuevo para que Estados Unidos, Canadá y México negocien. Hasta ahora, no ha habido sino conversaciones alrededor de la idea de hacer que el TLCAN funcione de manera más eficaz en el ámbito de los energéticos. Las relaciones entre las provincias y el gobierno federal en Canadá suponen un proceso engorroso que forma parte indefectiblemente de la vida canadiense.

- Dado lo anterior, también es importante que el equilibrio de poderes federal-provincial en relación con la energía se haya modificado respecto al que podía observarse en tiempos de Trudeau, pues ahora se halla menos concentrado en las provincias productoras occidentales, mientras que las provincias atlánticas desempeñan un papel crucial. Además, gran parte de la acción se desplazará al norte, donde Ottawa toma las decisiones. El hecho de que el público se haya hecho más sensible a los asuntos ambientales podría también dar al gobierno federal mayor poder si el impacto ambiental de los principales productos energéticos de exportación se vuelve materia de negociación. A pesar de estos cambios, si Ottawa intenta negociar una posición en la que fije aumentos a las exportaciones de petróleo y de gas a cambio de otras cosas que desea obtener en Washington, habrá una vez más descontento en Alberta y en algunas otras provincias. Sospecho que, como el legado de resentimiento sobre la política energética de Trudeau sigue jugando un papel muy importante en la política electoral nacional, el gobierno federal no asumirá una posición respecto a cualquier asunto que haga peligrar genuinamente los nuevos contratos de exportación de energéticos.
- La atención de los grupos de interés público sobre este debate se concentrará cada vez más en los asuntos ambientales y cada vez menos en la seguridad energética de lo que lo estaba en los años setenta y ochenta. Los grupos de interés más activos en relación con el debate del libre comercio en Canadá, junto con su aliado político natural, el Partido Neodemócrata, muestran cada vez más interés en el nacionalismo económico que en las metas ambientales. Si bien ambos asuntos están interrelacionados, me atrevo a opinar que sería deseable un cambio de enfoque por parte de estos grupos que redundara en una mayor atención al medio ambiente. No resulta inmediatamente claro que logren atravesar por ese cambio de manera eficaz. Por tanto, cada vez es más lo que depende de la efectividad de los grupos ambientales, los cuales solían desempeñar un papel menor en el antiguo debate sobre energía. Sin embargo, tales grupos no son particularmente fuertes en Canadá. Por ejemplo, no hay partido verde nacional alrededor del cual puedan concentrarse sus actividades y adquirir dimensión política.
- Un elemento adicional en este contexto será el movimiento contra la globalización. Como en otros países, esta perspectiva ha sido retomada por grupos

<sup>14</sup> "Steps Taken to Develop Energy Policy", *The Globe and Mail*, 22 de junio de 2001, 3 (B).

partidarios del nacionalismo económico. Desde mi punto de vista, no hace sino confundir las cosas en este momento. Los asuntos urgentes de política energética no deben ser relegados a segundo lugar por los intentos de rediseñar la estructura de la integración.

A manera de cierre, probablemente yo pueda ayudar a la comprensión de los argumentos que he presentado al ser más explícito sobre mi visión de la política energética, ya que esto me permitirá ser más directo sobre el significado real de la discusión que aquí consigno. Pienso que la necesidad más acuciosa en materia de la política energética en nuestros días es encarar los problemas de largo plazo. Esto conlleva un esfuerzo mucho mayor por dotar de sustentabilidad al sistema energético, lo que supone transformarlo en uno muchísimo menos dependiente de los hidrocarburos. Evidentemente, el gobierno canadiense se ocupa ya de estos problemas (como lo he dicho ya, la política energética canadiense enfatiza el desarrollo sustentable); sin embargo, aún no ha dado a este asunto la relevancia que amerita.

Si relaciono esta visión con lo que hemos discutido ahora, lo que veo es el dilema político canadiense fundamental. Nos encontramos entre la espada y la pared por el conflicto que crean los objetivos de una economía de recursos fuerte y la necesidad de conservar energía. Esto se refleja en la confrontación entre las provincias y el gobierno federal. Las provincias atraviesan actualmente por un periodo de fuerte autoafirmación que cuenta con el apoyo de un gran segmento de la sociedad. El gobierno liberal es pragmático y bien intencionado, pero carece de compromiso ideológico profundo (y no hay señales a corto plazo de que aparezca en el horizonte un gobierno que pueda reemplazarlo). La sociedad se muestra cada vez más sensible a las necesidades reales del futuro, sin embargo, no recibe gran ayuda para poder traducir su preocupación en presión política real. Ésta no es una historia feliz, más bien se trata de una historia que estamos tratando de enfrentar. Dados los intereses del pueblo, supongo que el siguiente tema de interés será considerar cómo se traducen estas ideas al contexto más amplio de la sociedad de América del Norte, lo que podría constituir un asunto importante para otro libro.