LAS IMPLICACIONES PARA CANADÁ DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS

PHILIPPE FAUCHER Y SARAH-MYRIAM MARTIN-BRÛLÉ*

DURANTE EL PRIMER DEBATE PRESIDENCIAL, EL CANDIDATO George W. Bush declaró: "Debemos tener una política energética regional, que reúna a Canadá, México y Estados Unidos." Unas semanas después de asumir su cargo, el vicepresidente Dick Cheney presentó un informe sobre la política energética que manifestaba cierta preocupación con respecto a la seguridad en esta materia y destacaba la necesidad de la integración regional. En abril de 2001, los tres países acordaron crear un grupo de trabajo que examinaría asuntos de interés común para incrementar el comercio y la colaboración en el rubro de la energía.[1]

Durante los últimos 15 años, el mercado energético canadiense ha dado pasos importantes hacia la integración plena con el mercado estadounidense. Este cambio en las políticas ha ido acompañado de transformaciones significativas en la estructura y propiedad del sector. Por ello, el llamado del gobierno de Estados Unidos hacia una mayor integración está dirigido básicamente a México. El presidente Fox expresó su anuencia a permitir la participación del sector privado para que ayude a financiar la modernización de las plantas petroquímicas de Pemex –el monopolio estatal–[2] y, quizá después, la exploración y producción de gas natural.

En este trabajo examinamos los cambios que ha experimentado la estructura del mercado energético canadiense a partir de la desregulación y de la implementación de los dos acuerdos comerciales (en 1989, el Acuerdo de Libre Comercio, ALC, y en 1994, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN). Analizaremos las facultades y responsabilida-

* Los autores desean agradecer la ayuda de Amalia Caro Martínez, como asistente de investigación, y de François Vaillancourt por sus comentarios y sugerencias.

[1] North-American Energy Working-group (http://www.nrcan.gc.ca).

[2] La privatización, varias veces mencionada, no está en la agenda en este momento.

des residuales del gobierno federal de Canadá, y estudiaremos en qué medida la liberalización de la dinámica norte-sur, que ha dado por resultado la integración de los mercados de Canadá y Estados Unidos, representa un ajuste importante en la jurisdicción *de facto* entre los gobiernos federal y provinciales.

Cuando, en los años setenta, en plena crisis petrolera, el gobierno canadiense reguló los precios y las exportaciones petroleras, las provincias productoras y la industria se quejaron enérgicamente de las pérdidas de ingresos resultantes y de la transferencia de la riqueza hacia otras regiones y grupos. Hoy, las condiciones del mercado son totalmente distintas. El mercado local está desregulado, la industria se ha concentrado y ha racionalizado sus actividades, y el comercio se ha abierto. Los compradores y vendedores de petróleo crudo y gas natural fijan abiertamente los términos de los contratos de compra-venta, incluidos los precios y los volúmenes que se comercian.[3]

La demanda de energía del mercado de Estados Unidos, la importante participación de empresas estadounidenses como propietarias parciales de plantas de producción y distribución canadienses, la interconexión de las redes de distribución y las restricciones impuestas a los reguladores por un mercado abierto, todo ello, ha determinado el rumbo de las estrategias de desarrollo de los recursos energéticos a lo largo del eje norte-sur. Dado que las provincias son más proclives a seguir sus propias estrategias de optimización, centradas en sus intereses, y en detrimento de los intercambios interprovinciales, nos preguntamos si esta incipiente situación podría afectar, de nuevo, el frágil pacto federal canadiense.

Este argumento, aplicado a la política energética regional, es una proyección de la lógica de una idea de Keohane y Milner, según la cual a medida que "los sectores comercializables [...] se incrementen [...] la posibilidad de que se produzcan importantes reformas políticas e institucionales a escala nacional aumentará".[4] La tesis que presentamos en este trabajo es que las

[3] Una exposición actualizada de las iniciativas políticas que llevaron a la integración de los mercados de petróleo crudo y gas natural de Canadá y Estados Unidos se encuentra en André Plourde, "The Changing Nature of the National and Continental Energy Markets", ponencia presentada en la conferencia de CRUISE, "Canadian Energy Policy in the Sustainable Development Era", Ottawa, 17 y 18 de octubre de 2002.

[4] La cita completa dice: "A medida que aumente la internacionalización, los sectores comercializables se incrementarán y la economía se hará más sensible a las tendencias y vaivenes del mercado mundial de precios. La posibilidad de que se produzcan importantes reformas políticas e institucionales a escala nacional aumentará a medida que la internacionalización haga a la economía más vulnerable a los embates económicos generados desde el exterior." Robert O. Keohane y Hellen V. Milner, "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", en Keohane y Milner (comps.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 18.

fuerzas centrífugas que ha desatado la apertura del mercado darán por resultado el debilitamiento de la autoridad exclusiva que tenía el gobierno federal en materia de comercio internacional.

LOS ENERGÉTICOS EN CANADÁ: COMERCIO REGIONAL Y ESTRUCTURA DEL MERCADO REGIONAL

Con la notable excepción de la Comunidad Europea, la integración económica regional es resultado de la demanda de ciertos intereses económicos, a menudo de origen extranjero,[5] y no así de los actores políticos. El ALC entre Canadá y Estados Unidos, de 1989, y el TLCAN no son la excepción a esta regla. El libre comercio se institucionalizó porque tanto la inversión, producción e integración transfronterizas, como el incremento del comercio habían empujado la integración de los mercados a tal grado que las normas debían ya ser adaptadas para permitir que el crecimiento económico prosiguiera. Se formaron coaliciones de grupos favorables a la apertura comercial, lo que acarreó el debate político y permitió el inició del proceso de negociación internacional.[6] Esta misma opinión se encuentra reflejada en un informe reciente del Energy Institute, que señala: "Nuestro análisis sugiere que el efecto del TLCAN ha sido mínimo en lo tocante a la integración regional del comercio de energéticos y de su normatividad."[7] Una mirada a la evolución del comercio energético entre Canadá y Estados Unidos ilustrará este proceso y corroborará nuestra razonamiento.

El Informe del Grupo de Desarrollo de Energéticos, publicado en mayo de 2001, expresa la preocupación del gobierno de Bush por la creciente dependencia de Estados Unidos de la energía importada. Los datos de la OCDE muestran que 39% de toda la energía que se consumió en Estados

[5] Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions*, Princeton, Princeton University Press, 1989; Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1986; Jeffry Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton, Princeton University Press, 1991; Keohane y Milner, *op. cit.*

[6] Con esto no queremos restar importancia ni al proceso político ni a las instituciones y personalidades que participaron en la "confección" de los acuerdos, de lo que dan cuenta muchos estudios profundos. Véanse, por ejemplo, Maxwell A. Cameron y Brian Tomlin, *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000; Michael Hart, *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 1994; Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.

[7] CBA Energy Institute, "North American Integration: The Prospects for Regulatory Coordination and Seamless Cross-Border Transactions", North American Roundtable, Executive Summary, enero de 1996 (http://www.energy.uh.edu/pdf/naeisum.pdf).

Unidos en 1999 fue importado, y hasta 26% en 1990. El petróleo y los productos petroleros son, por mucho, los principales productos importados. En 1999, el porcentaje de petróleo importado del consumo total ascendió a 65, mientras que en 1990 fue de 54, lo que indica un aumento cercano a 20 en menos de diez años. El Informe señala que el país es vulnerable tanto a la posible interrupción del abasto como a un incremento súbito de los precios. Por tanto, la seguridad del suministro y la estabilidad de los precios son dos preocupaciones mayores para el país.

Canadá y México se encuentran entre los principales productores y exportadores de petróleo y sus derivados.[8] En el curso de diez años (1990-2000), tanto la producción como las exportaciones a Estados Unidos aumentaron considerablemente. En 1990, Canadá produjo 1 700 000 de barriles diarios (mb/d) y, en 2000, 2.2 mb/d.[9] La producción de México fue de alrededor de 2.5 mb/d en 1990, con un incremento ligeramente superior a 3 mb/d en 2000. Las exportaciones a Estados Unidos se duplicaron en ese mismo periodo. En el caso de Canadá, se elevaron de 934 mb/d en 1990 a 1.8 mb/d en 2000, esto es, 7% anualmente, que representó más de 80% de la producción total. En México, las exportaciones petroleras crecieron de 755 mb/d en 1990 a 1.4 mb/d en 2000, es decir que hubo un incremento de 6% anual, cerca de 45% de la producción total. En 2000, la proporción canadiense en las importaciones petroleras de Estados Unidos fue de 16%, y la de México fue de 11%. En total, los dos países vecinos de Estados Unidos le abastecieron 27% del total de sus importaciones de petróleo, cantidad equivalente a 16% del consumo interno total. El valor de las exportaciones de petróleo y derivados de Canadá al mercado estadounidense ascendió a 16 700 millones de dólares estadounidenses, en 2000, y las de México sumaron 12 800 millones, en ese mismo periodo.

Canadá también es un exportador líder de gas natural. En 2000, suministró 94% de las importaciones estadounidenses, mientras que México abasteció el 4% restante. En este caso, también, la producción y el comercio aumentaron considerablemente en el periodo 1990-2000. Las exportaciones de gas canadiense representaron más de 15% del consumo en el mercado interno de Estados Unidos en el año 2000, con un valor de 10 500 millones de dólares estadounidenses.

[8] Una buena síntesis del comercio de energéticos en Norteamérica se encuentra en el informe de Alain Lapointe, "Intégration du marché nord-américain de l'énergie", Montreal, Cahiers du CETAI – Gestion internationale dans le secteur de l'énergie, École des Hautes Études Commerciales, 2002.

[9] Energy Information Administration, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/usa.html, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/canada.html, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/mexico.html, julio de 2002.

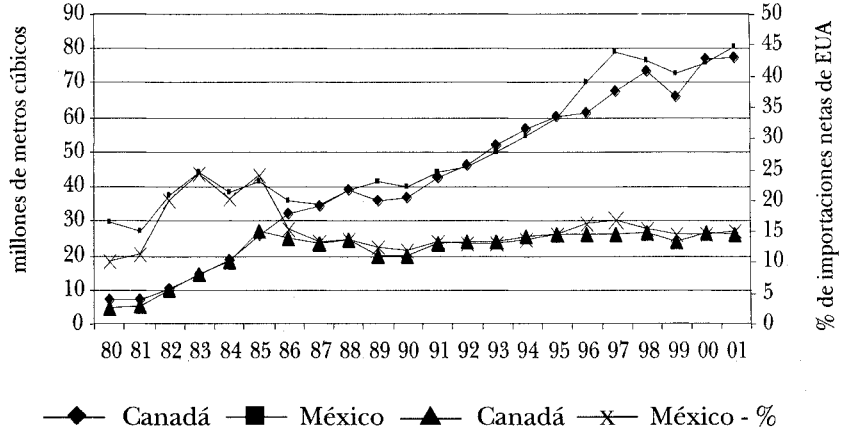
CUADRO 1
Comercio de energéticos entre Canadá, Estados Unidos y México

	Canadá			*Estados Unidos*			*México*		
De	Petróleo (000bpd)	Gas (MMp.c.)	Electricidad (MMkWh)	Petróleo (000bpd)	Gas (MMp.c.)	Electricidad (MMkWh)	Petróleo (000bpd)	Gas (MMp.c.)	Electricidad (MMkWh)
Canadá	—	—	—	1,807	3,543.9	42.9	—	—	—
EUA	110	72.6	13.0	—	—	—	368	105.1	1.3
México	26	—	—	1,373	11.6	0.3	—	—	—

Los datos sobre el petróleo y el gas corresponden a 2000; los de electricidad, a 1999.

Fuente: US Department of Energy 2001, citado en Lapointe, "Intégration du marché nord-américain de l'énergie", Montreal, Cahiers du CETAI – Gestion internationale dans le secteur de l'énergie, École des Hautes Études Commerciales, 2002.

GRÁFICA 1
Importaciones netas de petróleo crudo de Estados Unidos de fuentes norteamericanas, 1980-2001



Fuente: Plourde, *op. cit.*, p. 32.

Para completar el panorama del comercio energético tendríamos que considerar otras fuentes de energía, como la electricidad, el carbón y los materiales nucleares. Tan sólo el mercado de la electricidad ha experimentado una evolución muy importante. A raíz de la construcción de interco-

nexiones, que enlazan a mercados regionales muy distantes, y del incremento del comercio entre Canadá y Estados Unidos, la Comisión Federal para la Regulación de la Energía (FERC, por su nombre en inglés) otorgó la categoría de mayoristas a los productores canadienses y se está desarrollando el comercio diurno. Hasta ahora, las provincias canadienses que poseen enormes recursos hidroeléctricos, como Quebec, Manitoba y Columbia Británica, han exportado sus excedentes, derivados de las diferencias en los picos de demanda por temporada. Los productores, en su mayoría empresas públicas, están analizando la idea de construir nuevas plantas para la producción de exportación, idea que con frecuencia es rechazada por consideraciones de carácter ambiental. Con excepción de las plantas productoras de Transalta y la reciente privatización del reactor nuclear Bruce (adquirido por British Energy) y de la red de distribución de Ontario, la inversión privada en electricidad es muy escasa, y la inversión extranjera es nula. Pero esto no constituye un obstáculo para el desarrollo del comercio, pues la integración vertical no se traduce en ganancias de productividad, como ocurre en el caso de la distribución del gas natural. Ésta es, también, una de las razones por las que estos sectores están más liberalizados en México.

Los acuerdos de libre comercio, la desregulación nacional, el desarrollo de la infraestructura de transporte y la evolución del consumo de energía y de las tecnologías generadoras (como las turbinas de gas para la generación de fuerza eléctrica) son todos ellos factores responsables del incremento del comercio energético en América del Norte. Sin embargo, lo más destacado, en nuestra opinión, ha sido el proceso de reestructuración que ha tenido lugar en las industrias del petróleo y gas de Estados Unidos y Canadá a lo largo de las últimas décadas. Las fusiones y adquisiciones han sido las formas más efectivas para integrar los mercados energéticos de ambos países.

En los últimos años, los anuncios más importantes sobre fusiones o adquisiciones fueron los de BP y Amoco, Exxon y Mobil, BP Amoco y ARCO, así como Chevron y Texaco. Otras fusiones defensivas se realizaron entre empresas petroleras más pequeñas e independientes, tales como Kerr-McGee Corp's, Oryx Energy Co., Seagull Energy Corp., Ocean Energy Inc., Anadarko Petroleum, etcétera.[10]

También hubo cambios en la industria de la refinería. Entre 1981 y 1989, como resultado de la desregulación (eliminación de los controles de precios y de las asignaciones), el número de refinerías estadounidenses se redujo de 324 a 204, y desde 1992 otras 30 cerraron. Esto, aunado a los al-

[10] Energy Information Administration, http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/usa.html, julio de 2002.

tos costos de producción de las refinerías, elevó la utilización promedio de la capacidad por semana a 96% en 1998. En octubre de 2001, la utilización promedio de la capacidad fue de entre 92 y 94%. De acuerdo con la Energy Information Administration, la construcción de nuevas refinerías en Estados Unidos es poco factible por motivos de orden financiero, ambiental y legal. Por ende, la capacidad tendría que incrementarse mediante la ampliación de las plantas existentes.[11] Para salir de este atolladero varias refinerías estadounidenses establecieron *joint-ventures* con empresas extranjeras a fin de integrar su refinería y operaciones de refinería; tal es el caso de Petróleos de Venezuela y Citgo, de Mobil y Unocal, y de Texaco y Saudi Aramco.[12] Para el gobierno estadounidense esta situación corrobora la necesidad de que se integren regionalmente los mercados energéticos.

Una tendencia semejante a la consolidación de la industria petrolera también ha tenido lugar en Canadá. Las fusiones y las adquisiciones redujeron el número de empresas activas y aumentó (como resultado de la desregulación) la proporción de propiedad extranjera en la producción y la refinación petroleras. En 2001, las inversiones de origen estadounidense representaron 66% del total de la inversión extranjera directa (IED) en Canadá. Una quinta parte de toda la IED se invirtió en energía y minas, por un importe superior a 65 mil millones de dólares canadienses. Entre las adquisiciones más recientes se encuentra la venta de Westcoast Energy a Duke Energy, en 13 200 millones de dólares canadienses.[13] Conoco compró Gulf Canada, por 9 800 millones de dólares canadienses, en mayo de 2001, y Devon Energy adquirió Anderson Exploration, por 7 200 millones de dólares canadienses. Cerca de 50% de la producción de petróleo y gas en Canadá es de propiedad extranjera, en su mayoría controlada por estadounidenses.[14] La consolidación también ha alcanzado a otras empresas canadienses, como Alberta Energy y Pan Canadian, que empezaron a negociar su fusión en enero de 2002. Para la industria canadiense el comer-

[11] *Idem.*

[12] *Idem.*

[13] "Entre las actividades de Westcoast Energy Inc., cuya casa matriz está en Vancouver, Columbia Británica, se encuentran la recolección, procesamiento, transmisión, almacenamiento y distribución, así como la generación de energía, mientras que Duke Energy, en Charlotte, Carolina del Norte, maneja una amplia cartera de suministro de gas natural y electricidad, así como de distribución y comercialización. Con esta adquisición se crea la primera y más grande empresa transfronteriza de Norteamérica en el ramo del gas y la electricidad, cuyos activos comprenden desde cuencas productoras en el Atlántico y en el occidente de Canadá, hasta cifras muy elevadas de consumidores de gas y electricidad en los 48 estados inferiores." Frederick F. Butler, "Overview of Regulatory Developments in the Western Hemisphere", *2nd Hemispheric Conference of Energy Regulators,* marzo de 2002, p. 11.

[14] Alain Lapointe, *op. cit.*, p. 12.

cio y la inversión extranjera ofrecen las ventajas de incrementar la capacidad de producción, canalizar más recursos a la exploración, modernizar las tecnologías y mejorar la competitividad global del sector por medio de la competencia.

Las fusiones y adquisiciones modificaron la estructura del ramo energético. Las empresas de propiedad canadiense han perdido terreno y se han concentrado en actividades convencionales, como la explotación, que puede practicarse a escala más pequeña y requiere de menos capital y menos *know-how*. Las empresas de propiedad extranjeras o controladas por extranjeros están más involucradas en la exploración y el transporte, y en aquellos segmentos de la producción que exigen tecnología intensiva, como la extracción de petróleo en terrenos arenosos. Considerando el incremento de competitividad a raíz del cambio de tipo de propiedad, podría decirse que lo que las empresas canadienses perdieron en control, el ramo lo ganó en productividad.[15]

Asimismo, la desregulación llegó aparejada de cambios importantes en la estructura de la industria. En la mayoría de las provincias, la producción, el transporte y la distribución eran manejados por empresas estatales. Tras la desregulación y la liberación del comercio se permitió que las compañías locales se ampliaran de acuerdo con sus ventajas comparativas. El transporte y la distribución ahora están estructurados en forma competitiva, integrando los mercados de Canadá y Estados Unidos, de la misma forma en que la infraestructura de transporte está ahora interconectada.

Como ocurrió en los años sesenta con el petróleo, y hasta mediados de los noventa con la energía eléctrica, las exportaciones ya no se hacen con los excedentes que quedan una vez satisfecha la demanda local, sino que ahora son parte de las estrategias productivas y comerciales de las empresas, las cuales operan en forma competitiva y simultánea, en un espacio económico que funciona como un solo mercado.

DESREGULACIÓN Y RESPONSABILIDADES RESIDUALES

A principios de los años sesenta, el gobierno canadiense instituyó una política energética tendiente a restringir la inversión extranjera y regular la expansión del mercado, de tal suerte que los mercados del centro de Canadá

[15] Steven Globerman y Daniel Shapiro, "Les politiques du gouvernement canadien à l'égard des investissements étrangers directs au Canada", Ottawa, Gouvernement du Canada, Industrie-Canada, Document de travail no. 24, 1998, p. 39 (http://strategis.ic.gc.ca/pics/raf/wp24-f.pdf).

(es decir, Ontario) pudieran tener acceso a los recursos del occidente, a un precio razonable. Quebec y las provincias del este serían abastecidas por medio de importaciones. Con la crisis energética de los años setenta, la seguridad del abasto adquirió una importancia crucial. El gobierno federal elaboró la Política Energética Nacional (PEN), con la que se mantuvo el precio nacional por debajo de los precios internacionales y se aplicó un impuesto a las exportaciones. Las provincias productoras, sobre todo Alberta, se opusieron enérgicamente a lo que consideraban una intromisión en sus facultades exclusivas sobre los recursos naturales y por la cual sus ingresos se veían considerablemente menguados. En cuanto a las empresas, éstas se quejaban de que la intromisión del gobierno reduciría sus ganancias, lo cual ciertamente ocurrió.

Un año después de que el Partido Conservador llegó al poder, la PEN fue derogada, decisión que se tomó no tanto con el fin de estrechar lazos con el mercado estadounidense, sino de calmar las tensiones crecientes con las provincias occidentales. En 1985, los precios del petróleo y el gas se desregularon y pudieron entonces fijarse libremente; también se eliminó un número importante de impuestos. Las provincias reformaron sus propios reglamentos a fin de que los proveedores y los compradores pudieran desde ese momento acordar los precios y cantidades, sin tener que contar con la autorización previa de consejos públicos de comercialización.

Las restricciones a la inversión extranjera se eliminaron en 1992. El tope que imponía 50% de propiedad nacional fue cancelado y los criterios que seguía Investment Canada para emitir su aprobación se suavizaron. Asimismo, las reglas aplicadas al control extranjero sobre el petróleo y el gas se hicieron similares a las que regían en casi todas las otras industrias, y se abolieron las leyes que restringían las concesiones de petróleo y gas en terrenos públicos a empresas de propiedad extranjera. Ahora las normas están encaminadas a garantizar el abasto de energía y la integración con el mercado estadounidense. Los acuerdos de libre comercio definieron las reglas de esta integración.

La liberalización del comercio entre Canadá y Estados Unidos data de 1989, cuando se ratificó el ALC. Las negociaciones posteriores con México, de las que surgió, en 1994, el TLCAN, básicamente ampliaron y puntualizaron (en el capítulo 6) las disposiciones contenidas en el acuerdo anterior, con exclusiones importantes para el caso de México.

En general, el TLCAN prohíbe toda restricción al comercio en cuanto a las cantidades intercambiadas o por medio del precio (artículo 603). Los gobiernos están autorizados para emitir licencias de importación y exportación. En ciertas circunstancias, pueden limitar las exportaciones, como en los siguientes casos: 1) para preservar recursos no renovables, 2) cuan-

do haya escasez del recurso, 3) para estabilizar los precios y 4) por seguridad nacional. Sin embargo, las restricciones impuestas para los casos 1, 2 y 3 no pueden reducir el monto de las exportaciones por debajo de los valores promedio que se hayan comerciado durante los 36 meses anteriores. Las restricciones por seguridad nacional son muy específicas y, por tanto, es menos probable que se les invoque.

Los gobiernos no están autorizados para cobrar el pago de derechos, impuestos aduanales, aranceles u otras formas de gravámenes, a menos que éstos se apliquen a los productos energéticos de las otras partes. Como lo señala Lapointe, el impuesto a la exportación que aplicó el gobierno federal a principios de los setenta, cuyo propósito era compensar la diferencia entre el precio regulado nacional y el precio mundial, ya no pudo seguir siendo aplicado.[16] El TLCAN estipula la necesidad de hacer ajustes a las normatividades nacionales, de tal suerte que se garantice la implementación de estas medidas.

El gobierno federal es responsable de regular el comercio exterior y el comercio interprovincial. También está a cargo del manejo de los recursos situados en territorios propiedad de la Corona.[17] El Consejo Nacional de Energía, creado en 1959, regula el transporte y el comercio de energía, tanto interprovincial como internacional. Las normas nacionales en materia de petróleo se ajustaron cuando se derogó la PEN, en 1985, antes de la firma del TLCAN. La desregulación del gas y la electricidad fue resultado, esencialmente, de los cambios provocados por el mercado estadounidense. El mandato del Consejo Nacional de Energía se modificó con el fin de facilitar la emisión de licencias para la exportación de gas. Conserva su autoridad en lo que se refiere a la construcción de oleoductos y al transporte de energéticos, a escala nacional e internacional. También regula los aranceles, aplica normas ambientales y recibe las quejas de los compradores locales que se sienten discriminados con respecto a los términos aplicados a los clientes extranjeros. Lo mismo ocurre en el caso de la electricidad.

Por su parte, compete a las provincias lo relativo a la exploración, explotación y conservación de los recurso no renovables (artículo 92). Los gobiernos provinciales poseen los derechos de la Corona sobre los minerales que se hallen dentro de su jurisdicción y la responsabilidad constitucional para administrar y desarrollar sus recursos. Sus políticas energéticas se centran en el manejo de los recursos, el desarrollo económico y en asegu-

[16] Alain Lapointe, *op. cit.*, p. 14.

[17] La mayoría de las actividades mar adentro son competencia del gobierno federal, salvo ciertas áreas que se encuentran bajo un régimen de jurisdicción conjunta entre el gobierno de Canadá y la(s) provincia(s) contigua(s).

rar que obtengan una parte equitativa de las utilidades económicas, como regalías.[18] Así, las legislaturas provinciales tienen potestad sobre las exportaciones destinadas a otras regiones de Canadá y pueden imponer gravámenes a la explotación y la producción.

Asimismo, El Consejo Nacional de Energía es responsable de garantizar que el mercado esté adecuadamente abastecido, lo cual, en casos excepcionales, implica la posibilidad de invocar el artículo 607 del TLCAN (capítulo 6) a fin de limitar las exportaciones o importaciones de energía. En los casos no considerados en el artículo 607, el gobierno puede limitar las exportaciones elevando los impuestos (siempre que dicho impuesto también se aplique al mercado local) o restringiendo las licencias para la construcción de infraestructuras, como oleoductos. Pero se considera que el recurso a tales medidas podría acarrear costos a las relaciones exportadoras de Canadá que excederían los beneficios que éstas aportaran a la economía.[19] El Consejo también es responsable de las normas nacionales concernientes a la protección del medio ambiente, el cual es considerado una fuente potencial de graves problemas internacionales, como en el caso del oleoducto requerido para transportar los recursos que se encuentran en la frontera con Alaska.

En los últimos años, el Consejo Nacional de Energía ha examinado sus facultades residuales, con el fin de tratar de definir un "nuevo" modelo de regulación. "Flexibilidad" es el nuevo lema del Consejo, que ahora pretende "dejar que los mercados operen siempre que les sea posible". El Consejo reconoce que el nuevo entorno de competencia implica más probabilidades de que los mercados abusen de su poder y menos margen para intervenir.[20] Aunque se dice, para tranquilizar los ánimos, que las políticas energéticas de los países no pueden ser idénticas y que es natural que en un mercado abierto existan diferencias sustanciales –si bien estables y transparentes– entre las políticas,[21] hay fuertes evidencias de que, en el comercio energético de la región, las jerarquías de poder entre los mer-

[18] International Energy Agency, "Energy Policies of IEA Countries: Canada 2000 Review", 2001 (http://www.iea.org/public/reviews/canada.htm).

[19] Conference Board of Canada, *Performance and Potential 2000-2002*, cap. 5, "Regulatory Change in Canada – Marching to US Requirements", 2002 (http://www.conferenceboard.ca/pandp/documents/panpch5.01.pdf).

[20] Jean-Paul Théorêt, "The Regulation of the National Energy Board. Its Evolution, Its Future Role", ponencia presentada en la Association du Barreau Canadien, Quebec Division, Montreal, enero de 2001.

[21] Joseph M. Dukert, "North American Energy Interdependence: A Critical Survey", Washington, DC, Center for Strategic and International Studies, enero de 2002 (http://www.csis.org).

cados y la desigualdad en la autoridad reguladora están imponiéndose sobre la jurisdicción de los estados.[22]

EL LLAMADO AL SUR Y LAS TENSIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS PROVINCIAS

Los efectos de la apertura de los mercados en la redistribución del poder entre los actores y las instituciones son paradójicos en muchos sentidos. En *The Retreat of the State*, Susan Strange expresa su preocupación por la disminución de la autoridad de los estados, que "se refleja en la creciente cesión de poder a otras instituciones y asociaciones, y a órganos locales y regionales, así como en la creciente asimetría entre los estados más grandes, que poseen poder estructural, y los más débiles, que carecen de él".[23] Examinaremos ahora este planteamiento en relación con el comercio de energía en la región.

La liberalización del comercio es una clara manifestación de la pérdida de autoridad del Estado central, a favor de otras instituciones,[24] pérdida que presenta tres dimensiones. En primer lugar, el libre comercio y la desregulación se traducen en el desplazamiento lateral de la autoridad hacia las regiones y gobiernos locales de un país. En Canadá, dado que la energía es un recurso natural, la jurisdicción sobre la exploración y la producción pertenece a las provincias. En segundo lugar, la liberación comercial implica que la reglamentación remanente que se aplica en el mercado más grande se convertirá en norma en los mercados más pequeños. De confirmarse esta tendencia, Canadá adoptará progresivamente las regulaciones de Estados Unidos –y las empresas canadienses que exportan a ese país deberán adaptar sus operaciones a ellas. Por último, dado que se permite que las fuerzas del mercado actúen irrestrictamente, es posible que la autori-

[22] En palabras del Conference Board of Canada: "Si a una gobernanza confusa se suma la integración de América del Norte, la política estadounidense se convierte, automáticamente, en la política canadiense." Conference Board of Canada, *op. cit.*

[23] Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 4. La inspiración para desarrollar esta tesis la hallamos en el trabajo de Dorval Brunelle, Rachel Sarrasin y Christian Deblock, "Libre-échange et gouvernance: le Canada et la politique de continentalisation", Centre d'études internationals et mondialisation, Université de Québec à Montréal, 2001.

[24] No queremos hacer una generalización, sino que nos referimos exclusivamente al comercio de energéticos en el ámbito norteamericano, sin pretender que nuestras observaciones y razonamientos sean aplicables a otros sectores o regiones. Las fuerzas desatadas por la desregulación de los mercados hacen posibles diversas realineaciones en la distribución de la autoridad.

dad sobre los actores privados se "evapore", en el sentido de que no habrá institución política alguna que esté en posición de ejercer –aunque así lo pretenda– una autoridad normativa de peso.[25]

Consideremos primero esta última idea sobre la evaporación de la autoridad. En opinión de muchos analistas, los mercados de energéticos no pueden dejarse desregulados y se requiere de algún tipo de política que compense sus fallas. Existen muchos ejemplos que ilustran esto.[26] Aunque la distribución se ponga en manos del sector privado, los clientes siempre culparán al gobierno por cualquier problema de abasto que se presente, y lo mismo ocurrirá en el caso de un alza súbita de los precios. Por tanto, se necesita cierta protección colectiva de los suministros y de la estabilidad de los precios. Sin embargo, los operadores privados, deseosos de aprovechar las oportunidades de corto plazo y preocupados también por minimizar los riesgos, suelen prestar poca atención a las necesidades colectivas.

Estas diferencias en los puntos de vista pueden expresarse de varias maneras. Dado que los mercados locales se ajustan a los precios mundiales y a la disponibilidad inmediata de los recursos, esto puede restringir la diversidad en la mezcla energética de un país, comprometer los objetivos ambientales de la sociedad, frenar el desarrollo de nuevas fuentes de energía, y aumentar la dependencia de las importaciones más allá de un límite aceptable. La construcción de un mercado de energéticos integrado depende, en última instancia, de que se cree una amplia red de distribución, con muchas interconexiones, lo cual a su vez depende, en un entorno económico liberalizado, del costo de sustitución del capital, y no de cuestiones referentes a la estabilidad del suministro y la eficiencia. Más aún, dado que las redes son monopolios naturales, deben ser reguladas. Desde la perspectiva empresarial, el exceso de capacidad productiva es un desperdicio de dinero. Desde la perspectiva comunitaria, un margen de utilización de la capacidad productiva es una garantía contra la interrupción del servicio.

Entonces, ¿cuáles son las facultades que supuestamente se han "evaporado"? Son aquellas relacionadas con la gestión de los suministros, es decir, la facultad que tenían las autoridades públicas para utilizar la existencia de un abasto abundante de energía a bajo costo como instrumento para impulsar el desarrollo económico. Esto incluía la posibilidad de que los gobiernos percibieran un porcentaje más que proporcional de las utilidades para invertir en otras actividades. Dicha evaporación de la autoridad también implica que los gobiernos ya no pueden contar con las subvenciones

[25] Este último argumento lo proponen Brunelle, Sarrasin y Deblock, *op. cit.*, p. 4.

[26] Estas observaciones se basan en David Buchan, "The Threat Within: Deregulation and Energy Security", *Survival*, vol. 22, núm. 3, otoño de 2002, pp. 112 y 113.

cruzadas que resultaban de las diferencias de precios, la discriminación entre los tipos o el uso de la energía. Los proyectos para la conservación de la energía no renovable, el desarrollo de fuentes de energía, nuevas y accesibles, y la inversión en investigación y desarrollo de procesos eficientes de producción de energéticos se verán todos ellos impedidos por los precios de los mercados mundiales. En resumen, con la apertura comercial y la desregulación se evaporó toda posibilidad de intervenir en los mercados para impulsar el crecimiento y el desarrollo.

En este entorno de menor regulación, la cesión de autoridad a favor del Estado más fuerte también es de preocupar. Como mencionamos antes, las exportaciones desde Canadá han aumentado a medida que las empresas extranjeras –*i.e.*, estadounidenses– han ganado mayor control tanto de la producción de petróleo y gas como de los oleoductos canadienses. De acuerdo con Strange, el resultado de esa integración de la propiedad, sumada a la apertura comercial, es que los estados ahora deben compartir sus funciones de autoridad con otros actores estatales y no estatales, cediendo algunas de ellas a los mercados y empresas internacionales.[27] Esto queda muy claro si recordamos el "nuevo" modelo de regulación, orientado hacia el mercado, del Consejo Nacional de Energía de Canadá.

Garantizar el acceso competitivo e irrestricto a los mercados estadounidenses se ha vuelto el principal objetivo de las políticas energéticas canadienses. Esta estrategia basada en el mercado ha dado por resultado, como ya se preveía, el incremento de la asimetría de poder entre el [los] "Estado[s] más grande[s], que posee[n] poder estructural, y el [los] más débil[es], que carece[n] de él". Según los términos del TLCAN, la integración de los mercados de energéticos entre Canadá y Estados Unidos significa que únicamente en casos excepcionales pueden imponerse límites al comercio, por causas relativas a la seguridad nacional. No existe posibilidad alguna de discriminar a favor del mercado nacional. Ya se ha visto cómo difieren las consecuencias de aplicar esta regla para el Estado canadiense "más débil" y para el "más grande", en esta asociación de poderes desiguales.

Como en otros sectores del comercio, el gobierno federal de Canadá ahora está en constante alerta para impugnar y rechazar la legislación estadounidense. Uno de estos casos ocurrió en marzo de 2002, con el proyecto de ley del Senado, S.517, concerniente a las nuevas normas –competencia de la FERC– a fin de garantizar la confiabilidad de las redes de energía eléctrica y los oleoductos en Estados Unidos. Canadá tuvo que hacer gestiones sumamente intensas para conseguir que una comisión conjunta determinara e implementara el nuevo reglamento. Otro caso se derivó del genero-

[27] Susan Strange, *op. cit.*, 1996, p. 42.

so acuerdo crediticio y la garantía de préstamo que ofreció el Senado de Estados Unidos para ayudar a financiar el costo de un oleoducto, que en su mayor parte pasaría por territorio canadiense, para llevar el gas de Alaska hacia el sur.[28] La decisión se pospuso cuando ambos gobiernos convinieron en que dicha infraestructura no debía ser subsidiada o apoyada de alguna otra forma, a menos que los precios en los mercados justificaran tal inversión.[29] En el momento en que escribimos esto, sigue pendiente la decisión final al respecto.

Por último, examinemos el desplazamiento lateral de la autoridad, del centro a las regiones, relacionado con la apertura comercial. El artículo 36 de la Ley Constitucional de 1982 obliga al gobierno federal de Canadá a que garantice la equidad entre las provincias y sus residentes. Es responsable de que toda provincia cuente con ingresos que le permitan "proveer niveles razonablemente similares de servicios públicos, aplicando niveles tributarios razonablemente similares".[30] Pero la igualación constituye claramente una infracción a la distribución de la riqueza basada en las leyes del mercado. Aquellas provincias que invierten en la explotación de recursos pierden al no recibir ingresos de igualación por parte de las otras provincias. Por tanto, dicha medida puede actuar como freno para la explotación de los recursos existentes a toda su capacidad, y puede también propiciar que las regiones receptoras pierdan interés en ser eficientes.[31] Éste es un tema que sigue discutiéndose en la federación y que no puede sino exacerbarse a medida que los lazos económicos norte-sur se fortalecen.

Como en Europa, las regiones están utilizando mucho las oportunidades del mercado y empujando cada vez más la integración transfronteriza para promover su desarrollo común.[32] Esta dinámica, particularmente en

[28] "Para conseguir este objetivo [un abasto de energía relativamente barato] los gobiernos estatales y federal de Estados Unidos se han mostrado dispuestos a contrarrestar las señales del mercado, ofreciendo estímulos fiscales a las industrias energéticas o topes a las tarifas para los consumidores de electricidad." Conference Board of Canada, *op. cit.*, p. 82.

[29] André Plourde, *op. cit.*, p. 26.

[30] Artículo 16 de la Ley Constitucional de Canadá de 1982 (http://lois.justice.gc.ca/en/const/annex-e.html).

[31] Courchene sostiene que el federalismo fiscal de Canadá es ahora incompatible con la necesidad de competir exitosamente en Norteamérica. Por su parte, Boessenkool plantea que la energía no renovable debe excluirse de la igualación. Véanse Thomas J. Courchene, "Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy", Toronto, C.D. Howe Institute, Commentary 113, septiembre de 1998; Kennet J. Boessenkool, "Ten Reasons to Remove Nonrenewable Resources from Equalization", conferencia, Halifax, Atlantic Institute for Market Studies, 2002.

[32] Peter Kart Kresl, "Sub-National Governments and Regional Trade Liberalization in Europe and North America", *The Journal of European Integration*, invierno de 1994 (http://www.facstaff.bucknell.edu/kresl/subnational.html).

el caso de Canadá, podría dañar el delicado tejido de la federación. En primer lugar, en una situación en la que el gobierno central ha sido privado de la mayoría de sus instrumentos para fomentar el desarrollo regional, las estrategias de desarrollo regional transfronterizo podrían agudizar los desequilibrios regionales. En segundo lugar, y más importante, dichas iniciativas transfronterizas promueven los intereses regionales y la creación de coaliciones favorables al reforzamiento de las jurisdicciones provinciales. Las provincias canadienses y las entidades federativas estadounidenses tienen fuerza para resistir las tentativas del gobierno central de regular los mercados locales, contraviniendo directamente su autoridad exclusiva en asuntos relativos al comercio internacional.

Las provincias están siendo cada vez más activas en la promoción de su comercio. En ocasión de su XLII Conferencia Anual, los primeros ministros de las provincias reiteraron su deseo de ser representados en el Grupo de Trabajo sobre Energéticos de América del Norte. Ya se han dado algunos pasos en ese sentido: "La junta extraordinaria de junio de 2002 entre el primer ministro de Alberta, Ralph Kein, y el vicepresidente de Estados Unidos, Dick Cheney, para impulsar las ventas de energéticos es tan sólo un ejemplo de cómo los gobiernos provinciales están dando muestra de su intención de ejercer autoridad sobre sus recursos naturales."[33] Y no se trata de una iniciativa aislada; también se han llevado a cabo reuniones entre los gobernadores de Nueva Inglaterra y los primeros ministros del este de Canadá, en las que se han firmado resoluciones para integrar aún más sus mercados energéticos regionales, como miembros del Comité Internacional del Noreste sobre Energía (NICE, por su nombre en inglés). Asimismo, los primeros ministros y gobernadores del oeste han elaborado un marco de cooperación sobre asuntos fronterizos, de comercio y de justicia, y más tarde firmaron un protocolo para incrementar el comercio transfronterizo de energéticos.[34] Éstas son tan sólo algunas acciones recientes de lo que parece ser un proceso en expansión: "Aunque las entidades federativas de Estados Unidos están constitucionalmente impedidas para participar en tratados internacionales [...] han celebrado cuando menos 400 acuerdos con sus contrapartes canadienses."[35]

[33] Conference Board of Canada, *op. cit.*, p. 81.

[34] Western Governors' Association, http://www.westgov.org/wga/press/AZ_AnMeet_energy.htm.

[35] Earl H. Fry, "Globalization and North American Federalism: The Expanding Role of the Canadian Provinces and US States in the International Economy", abril de 2002 (http://wwics.si.edu/news/digest/glbnamer.htm).

CONCLUSIÓN

La integración regional de los mercados energéticos no consiste tan sólo en la apertura del comercio, sino que abarca la plena integración regional para el manejo de los recursos. Dejar que operen las leyes del mercado significa permitir que las empresas decidan sobre la disponibilidad del producto y que los mercados internacionales determinen tanto los precios locales como, en última instancia, los ingresos que obtendrán los gobiernos a través de impuestos. Las estrategias para la exploración de petróleo y gas, y para el transporte de los recursos en Canadá y Estados Unidos, se han integrado mediante la copropiedad y las *joint-ventures* entre empresas de ambos países.

Como señalamos, la integración de los mercados de petróleo y gas se ha visto reforzada por las inversiones cruzadas, las fusiones y las *joint-ventures* entre empresas canadienses y extranjeras (en su mayoría de Estados Unidos). Es razonable que la economía canadiense, con su limitado mercado nacional, permita que el crecimiento de su producción sea impulsado por la demanda estadounidense. En la etapa en la que ya nos encontramos, cualquier medida tendiente a revertir esta tendencia iría en detrimento de nuestro desarrollo.[36]

El libre comercio, en lo que aún se considera una industria estratégica, funciona bien para una economía pequeña como la de Canadá, que goza de un nivel de vida inferior, pero todavía equiparable, al de Estados Unidos. Las cifras más recientes muestran que 85% de las exportaciones canadienses se venden en el mercado de Estados Unidos, y que el comercio total asciende a 62% del PIB total. El modelo de desarrollo de Canadá es determinado por los productores y consumidores de California y Nueva York. Más por necesidad que por elección, nuestro gobierno federal ha descubierto las bondades de una regulación "flexible", basada en el mercado. Canadá se encuentra, como nunca, en una posición defensiva. Frente a las leyes perjudiciales que emanan de Washington, lo único que pide a las autoridades estadounidenses es que permitan que el mercado actúe por sí solo, con lo que reconoce que ha perdido su capacidad para intervenir.

Además de aumentar nuestra supeditación, el hecho de depender tanto del comercio de recursos naturales da lugar a que nuestras instituciones políticas tengan fricciones muy fuertes por la gestión de los recursos y la

[36] De hecho, existen fuertes presiones para avanzar hacia una integración más estrecha. A medida que más empresas canadienses adoptan las normas y las prácticas contables de Estados Unidos, y que en sus operaciones cotidianas utilizan el dólar de ese país, las voces a favor de la dolarización adquieren cada día más fuerza.

apropiación de las utilidades. La integración de los mercados energéticos de Canadá y Estados Unidos hará indefectiblemente que aumenten las disparidades regionales y la resistencia tanto a los esquemas de ingresos compartidos como a la implementación de estándares nacionales. ¿Acaso el nivel de contaminación que produce Canadá debe ser igual al nivel de protección ambiental que la industria de Alberta está dispuesta a pagar?

Con respecto a México, la opinión más frecuente de los analistas extranjeros es que el monopolio público sobre la propiedad y explotación de los recursos nacionales ha frenado el proceso de desregulación en ese país. Como consecuencia, se afirma que México no está en posición de desarrollar el potencial pleno de sus recursos, y que su industria padece de un problema crónico de subinversión en infraestructura. Desde la perspectiva de los inversionistas potenciales, el problema va más allá que el juicio burlón sobre lo que se considera básicamente un nacionalismo trasnochado.

La apertura comercial regional tiene implicaciones muy importantes para el desarrollo de México. Este país requiere de la energía para su propio crecimiento y no solamente como un artículo de exportación esencial y como fuente de divisas. Es preciso que el gas sustituya la gasolina para la producción de electricidad, y los petroquímicos deben abastecer las industrias locales. En resumen, para que el sector energético de México pueda desarrollarse es necesario que se dé prioridad a la expansión de la estructura local de producción, a fin de que apoye y satisfaga las necesidades del mercado interno. En este contexto tan diferente, la situación de Canadá es una advertencia de que el costo que México deba pagar para tener acceso a tecnologías de energía propias, y a un nivel de eficiencia que esté a la altura de los mercados regionales, quizá sea mucho más elevado de lo que está dispuesto a pagar.

Traducción de LORENA MURILLO S.