

Canadá y México

Seguridad energética: nueva preocupación de socios distantes

Angel de la Vega Navarro*
2 de noviembre 2006

*Artículo publicado bajo el título: "Canadá y México: seguridad energética como disyuntiva", **Energía a Debate**, Año 3, Tomo III, No. 18, México, diciembre 2006 (http://www.energiaadebate.com.mx/Articulos/diciembre_2006/canada_mexico.htm).*

Muchas cosas separan a México y Canadá en el plano energético, en particular en cuanto a la organización y gestión de sus industrias:

- En el caso de Canadá las provincias tienen responsabilidades importantes, por ejemplo en lo que respecta a la autoridad jurisdiccional sobre los recursos energéticos y a las reglas para su exploración y producción. El gobierno federal tiene solamente que ver en Canadá con el comercio internacional o interprovincial, ya sea para los permisos de exportación o para vigilar el libre flujo de los intercambios energéticos dentro del territorio canadiense.
- La organización de las industrias energéticas, se asemeja, salvo en alguna medida en Québec, a la de cualquier otra que produce bienes privados: predomina el mercado, la competencia, la libre concurrencia de capitales nacionales o extranjeros. Desde la mitad de los años ochenta disminuyeron las intervenciones gubernamentales y Petro-Canada, que había sido creada como empresa estatal, se fue transformando hasta su privatización parcial en los años noventa.
- En cuanto a la escena petrolera mundial, en la cual países exportadores se organizan haciendo valer derechos y principios basados en la soberanía sobre los recursos, Canadá nunca ha asumido un papel significativo. Es un país muy importante en el plano energético por sus niveles de reservas y de producción, pero que no integra en sus políticas dimensiones estratégicas asociadas con la energía.
- Una clara manifestación de lo anterior, en lo que respecta a las relaciones energéticas en América del Norte, es que Canadá y Estados Unidos se encuentran en una situación del libre cambio. El tratado Canadá-Estados Unidos, que entró en vigor en 1989, confirmó el libre acceso a los recursos energéticos de ambos países y a su desarrollo¹.

Los puntos anteriores obligan a plantear preguntas sobre el contenido de las relaciones energéticas en América del Norte. En ese plano lo que existe realmente son dos relaciones energéticas bilaterales, es decir Canadá y México mantienen por separado una relación con Estados Unidos, prioritaria para ambos, pero con un contenido diferente. Una relación verdaderamente trilateral no es todavía una realidad; aunque abundan las declaraciones y proyectos. G. Bush, por ejemplo, desde el inicio de su presidencia ha hablado de una: "*common North American energy policy*". No parece

* Profesor e investigador de los postgrados de Economía y de Ingeniería de la UNAM. De enero a julio de 2006 desarrolló sus actividades en el Centro de Estudios y de Investigaciones Internacionales de la Universidad de Montreal (CERIUM), como primer titular de la Cátedra sobre México Contemporáneo.

¹ En la realidad existen diferencias y asimetrías: Estados Unidos, por ejemplo, tiene un acceso abierto a las reservas de Canadá, mientras que el primero mantiene restricciones en el caso del petróleo de Alaska

tener conciencia que entre los países que componen esa zona diferentes obstáculos subsisten para que una política regional sea una realidad: por ejemplo sistemas federales y marcos institucionales y regulatorios diferentes. Algunas iniciativas toman en cuenta esa situación. Por ejemplo, el *North American Energy Working Group* intenta desde 2002 impulsar la cooperación energética entre los tres países a través de las actividades de sus diferentes grupos de trabajo. Más recientemente surgió la *Security and Prosperity Partnership*, una iniciativa de diálogo y cooperación lanzada en marzo de 2005, la cual insiste en la seguridad en general y en la seguridad energética en particular, sobre todo con base en la apertura de los mercados energéticos y el libre flujo de las inversiones.

Más allá de los proyectos, las declaraciones o las buenas o malas intenciones, el factor más importante para una mayor integración en América del Norte es la demanda de Estados Unidos y las exigencias de su seguridad energética. En ese sentido la vecindad geográfica es un factor muy importante, pero ha sido considerada de manera diferente por los dos vecinos de ese país:

- Canadá y México son los más importantes proveedores en combustibles fósiles de Estados Unidos, pero el primero exporta más petróleo y productos petroleros a ese país, no solamente que México sino también que Arabia Saudita. En efecto, las exportaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos de Canadá a Estados Unidos se elevaron en 2005 a un poco más de 2 millones de b/d. En términos de ingresos, las exportaciones totales de petróleo crudo de las empresas canadienses se elevaron en 2005 a 32.2 mil millones de dólares, casi cuatro veces más que diez años antes y cerca de 7% del valor de las exportaciones totales de Canadá².
- Este país cuenta, además, con inmensas reservas de petróleos no convencionales. En mayo 2001 el gobierno de George W. Bush al hacer pública la *National Energy Policy*, dejó en claro que su atención se centraba en las reservas canadienses, sobre todo de *tar sands*, calificadas de “pillar of sustained North American energy and economic security.”
- Canadá contribuye con 85 % de las importaciones de gas natural de Estados Unidos y con 96 % de la electricidad que ese país importa. Como productor de gas natural, Canadá está aún mejor situado que en petróleo: ocupa el tercer lugar mundial. Para Estados Unidos este es un dato importante ya que consume más del 80% de todo el gas consumido en América del Norte, aunque la proporción del GNL es cada vez más importante (en las importaciones de Estados Unidos representa ya más del 15%).

La vecindad geográfica es muy importante en esa vinculación energética, pero el horizonte de Estados Unidos abarca el planeta en su conjunto. George W. Bush, en su muy peculiar estilo, lo puso así³: “only about 35 % of crude oil used in US refineries is produced at home (...) while about 65 % **comes from foreign countries like Saudi Arabia, Mexico, Venezuela and Canada**”. Probablemente a Canadá y México no les encantó verse en el mismo saco junto con esos otros dos países, pero Estados Unidos ha dado muestras de clara continuidad en sus políticas respecto al acceso a los recursos energéticos en cualquier punto del planeta. Sin embargo, algunas cosas han cambiado respecto a los enfoques que impulsaron tratados del tipo del *US-Canada Free Trade*

² Es importante precisar que Canadá exporta e importa petróleo: más de la mitad del petróleo refinado en Canadá proviene del extranjero.

³ President Discusses Energy Policy Ronald Reagan Building and International Trade Center Washington, D.C., 2005

Agreement que entró en vigor en 1989, del TLCAN y de las propuestas hemisféricas más recientes (ALCA). En esa perspectiva es preciso examinar con un poco más de detalle los siguientes puntos:

- La integración y los límites del libre cambio
- El factor integrante «demanda de los USA» encuentra límites en los recursos y necesidades de los países de la zona:

Integración y límites del libre cambio

En América del Norte la integración propuesta por el TLCAN tiene que ver con procedimientos diseñados para instaurar mercados y que éstos funcionen y se articulen mejor. Esto requiere necesariamente cambios en los marcos institucionales y regulatorios. En el caso de la relación Canadá-Estados Unidos el TLCAN reafirmó garantías institucionales a un proceso de desregulación que se venía desarrollando desde los años 80. Es interesante recordar el marco reglamentario que prevalecía en Canadá antes de 1984 en el caso del gas natural:

- control directo del precio del gas natural en el mercado interior y de exportación;
- prioridad a las necesidades internas;
- «criterio de excedentes»: es decir, demostrar una reserva de 30 años antes de la autorización de nuevos gasoductos para exportación;
- rechazo de un acceso igual a los gasoductos para las exportaciones a los Estados Unidos.

El cambio se dio a partir de 1984 y se vio reforzado primero con el TLC entre Estados Unidos y Canadá y luego con el TLCAN. En la actualidad se habla de una simbiosis energética entre esos dos países: una ilustración de ella se hace patente en la relación que se ha establecido, incluso físicamente entre Alberta, la principal provincia productora de petróleo, y varios estados americanos. Más de 16 000 km de oleoductos transportan el petróleo hacia Illinois, Minnesota y Oklahoma. Otros estados como Wyoming, Colorado y Utah también se benefician del petróleo canadiense.

En el caso de México, y esto es importante con vistas al futuro, el carácter nacionalizado del sector no solamente entra en conflicto con los valores y normas del TLCAN, sino sobre todo con el tipo de interacciones económicas que propone ese tratado, las cuales privilegian el papel de los actores privados. Recientemente en Canadá se han hecho presentes nuevos cuestionamientos. Pueden resumirse en lo que decía no hace mucho el embajador de Canadá en México: «Integrar el pensamiento del libre mercado en el campo de la energía es una cuestión delicada»⁴.

El factor integrante «demanda de los USA» encuentra límites en los recursos y necesidades de los países de la zona

Una “Política energética continental” significa para Estados Unidos impulsar una mayor accesibilidad a los recursos de sus dos vecinos, es decir eliminar obstáculos a exploración, producción y transporte y facilitar la acción de las compañías privadas. Lo que está en juego para ese país es su seguridad energética a través del mercado, la cooperación o por otros medios. Preocupaciones acerca de su seguridad energética orientan a Estados Unidos hacia políticas cada vez más intervencionistas tanto internas como externas.

⁴ Notas de Gaëtan Lavertu, embajador de Canadá en México, sobre “La integración energética en América del Norte”, México, 21 de enero del 2004.

Sin embargo, los grandes designios y proyectos de la “potencia integrante” se enfrentan a las realidades y restricciones de cada país. No es seguro que el comercio energético US-Canadá crezca en los años venideros a las mismas tasas de los 90 y de los primeros 2000. Lo anterior está muy claro en el caso del gas canadiense: las perspectivas optimistas acerca de las reservas han cambiado radicalmente. El problema para Canadá es que ya no dispone de un marco jurídico coherente con una política de seguridad energética. Por ejemplo, desde el FTA y el TLCAN Canadá no puede reducir sus exportaciones para dar prioridad a las necesidades internas.

En el caso de México, cierto es que los yacimientos mexicanos tienen numerosas ventajas: proximidad, productividad natural, costos (todavía). De hecho, a lo largo del presente sexenio se dio una prioridad a la exportación de crudo a Estados Unidos, con una serie de implicaciones (baja de las reservas, aumento de las importaciones de productos petroleros diversos, además de gas natural). Ahora se elevan voces que proponen dar la prioridad al abastecimiento del mercado interno y a la seguridad energética del país, lo cual exige una revisión de fondo a la política petrolera.

El tema de la seguridad energética puede constituir un filón importante de la definición de estrategias y políticas, sobre todo tomando en cuenta que México dispone aún del dispositivo institucional adecuado para ello. Una reflexión de conjunto centrada en ese tema es más importante en el momento actual que abordar temas de manera separada. Ahora, por ejemplo, se habla mucho del GNL, ya que puede romper las restricciones de mercados regionales como el de América de Norte. ¿Representará ese gas, por provenir de zonas fuera de esa zona, un incremento o una disminución de los lazos energéticos con Estados Unidos? Lo más seguro es que incremente las relaciones intra-regionales en América del Norte: Canadá y Nordeste de Estados Unidos; México y Sudeste de los Estados Unidos. El papel de México puede ser simplemente el de convertirse en un punto de paso del GNL para los USA sin contribuir necesariamente a una solución de fondo para el abastecimiento energético de largo plazo.

Consideraciones finales

Las propuestas de los tratados de libre cambio (tipo TLCAN o su extensión hemisférica, el ALCA) no parecen ser ya el marco más adecuado para pensar la integración energética. En nuestro mismo hemisferio se ha dado un cambio, el cual concierne no solamente a las visiones intervencionistas que se han hecho presentes en Estados Unidos, tanto hacia el interior como hacia el exterior. En América del Sur la reflexión sobre la integración está pasando de los esquemas que desde fines de los 80 pusieron en el centro la liberación comercial y financiera, el retiro de los estados y una mayor presencia de los actores privados, a una integración orientada por los Estados, es decir impulsada por una voluntad política y que pone énfasis en relaciones de un similar nivel de desarrollo. Asimismo, se propone que actores públicos y asociaciones entre ellos tengan un nuevo papel en la integración energética regional (por ejemplo las empresas públicas petroleras).

También se están dando replanteamientos en el sector energético mismo: regreso de entidades públicas, « reforma de las reformas », control de precios, revisión de regímenes fiscales que se impusieron con las aperturas petroleras, nacionalización de los recursos, etc. No hay claridad, todavía, sobre lo que representan esos cambios. En todo caso, la reflexión sobre ellos es útil para repensar las modalidades de la integración energética en América del Norte, de manera particular en lo que respecta al papel y posibilidades de México.