

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

**NACIONALISMO Y ENERGIA: LA POLITICA  
ENERGETICA CANADIENSE: EL CASO DE LOS  
HIDROCARBUROS, 1970-1984.**

TESIS QUE PRESENTA  
RODOLFO AGUILAR MELLADO  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADO  
EN RELACIONES INTERNACIONALES

*MEXICO, DISTRITO FEDERAL  
1993*

## INDICE

	pág.
INTRODUCCION	1
I. FACTORES POLITICOS Y MARCO CONCEPTUAL	7
* Los determinantes de la política canadiense	8
* Consideraciones sobre el marco conceptual	24
II. LA ENERGIA EN CANADA	35
* La energía en la economía	36
* Los factores políticos y la energía	41
* La energía y las relaciones federación-provincias	42
* La concentración geográfica de los hidrocarburos	44
* La energía y el mercado estadounidense	47
III. LA POLITICA ENERGETICA NACIONALISTA: 1970-1979	53
* Nacionalismo y Tercera Opción	64
* Participación estatal y centralización	69
* La política nacionalista y la relación con los Estados Unidos.	71

IV. EL PROGRAMA NACIONAL DE ENERGIA: 1980-1984	77
* Resurgimiento del nacionalismo y la centralización.	77
* La situación energética y los retos internos que condujeron al NEP	83
* Energía y equilibrio político: la lucha entre la concepción regional contra la nacional	87
* La necesidad de recuperar el control de algunos sectores.	90
* Esquema del Programa Nacional de Energía	92
* Prioridades políticas del NEP	95
* Requisitos de desempeño	98
* La disputa provincial-federal sobre el NEP	100
* El significado político del NEP	106
* Acuerdo energético Ottawa-Alberta, septiembre de 1981	108
* El Programa Nacional de Energía y la relación con EE. UU.	112
* El mercado internacional de petróleo y el colapso del NEP	124
* Balance del NEP	128
V. CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFIA	147

## INTRODUCCION

En el período comprendido entre 1970 y 1984, Canadá trató de llevar a cabo una política energética nacionalista y centralizadora como respuesta a dos sucesos vinculados al exterior: por un lado, una fase de altos precios mundiales del petróleo y, por otro, la creciente integración de su economía con la de su vecino único, los Estados Unidos. Fue un período singular en el que algunos de los rasgos históricos peculiares de la sociedad y la *polis* canadienses alcanzaron una expresión particularmente intensa. El trasfondo interno en el que tuvo lugar esta política se significaba porque las consecuencias de la fragmentación de la federación estaban externándose de manera muy evidente.

En ese período, la política energética fue un elemento clave en la definición de las relaciones federal-provinciales y uno de los indicadores centrales de las relaciones globales Canadá-Estados Unidos. La cuestión energética devino en una especie de símbolo, un aspecto emblemático de la política del Canadá. El análisis del lapso referido busca discernir la evolución básica de la política energética en el ámbito doméstico, incluyendo la influencia de los factores políticos e ideológicos, así como una evaluación general de sus resultados. El aspecto externo, específicamente la relación con los Estados Unidos, servirá como elemento de referencia inevitable, en la medida en que prácticamente todas las iniciativas canadienses de cierta envergadura involucran de alguna manera a los Estados Unidos.

La política energética se realizó en el marco de una estrategia general conocida como Tercera Opción (1972-1984), que procuró reforzar la menguada independencia del país a través de dos vías: en lo interno una mayor cohesión del país y en lo externo la diversificación de las relaciones de Canadá.<sup>1</sup>

La Tercera Opción fue intentada en un contexto bilateral caracterizado por un elevado grado de interacción e intercambios, tanto en lo económico como en otros aspectos. De hecho, fue un momento en el que la profusión de vínculos entre Canadá y los Estados Unidos, habiendo alcanzado un nivel sin

---

<sup>1</sup>Don Munton, Dean Swanson "Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980s" en Brian Tomlin (ed) *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978.

precedentes, parecía acelerarse. En el caso de la inversión, por ejemplo, luego de haber fluido de manera tradicional de los Estados Unidos hacia Canadá, empezó también a ganar importancia el curso en sentido inverso. Los flujos culturales mostraban también una magnitud extraordinaria, sobre todo en lo que se refiere a los medios de comunicación.

Esta estrategia se planteó como la alternativa preferible a la Primera Opción, es decir, consentir que el proceso de integración con los Estados Unidos prosiguiera su marcha inercial y a la Segunda, es decir, la integración deliberada con ese país.

Situada en el marco general de la Tercera Opción y de manera análoga, la política energética buscaba contrarrestar las implicaciones en la estructura política, además de las económicas y las propiamente energéticas, originadas por una coyuntura de altos precios del petróleo y de una escasez probable. Igualmente, constituía una respuesta de política económica exterior para enfrentar los problemas que se derivaban del alto nivel de propiedad foránea de la industria de petróleo y gas. En congruencia con la Tercera Opción, uno de sus objetivos específicos fue incrementar el control canadiense, público y privado, sobre una industria clave.

El auge de los energéticos incitó la intromisión de un Estado tradicionalmente intervencionista y le llevó a entrever la posibilidad de utilizar las rentas petroleras para cambiar la estructura de propiedad del sector e incluso utilizarlas como instrumento de estímulo para el desarrollo nacional.

Así, la estrategia de este período, "...la primera política comprensiva dirigida al sector de propiedad extranjera de la industria"<sup>2</sup>, ilustra el empleo de una política sectorial como base para conseguir objetivos más amplios en lo económico y lo político en el ámbito interno, pero que inevitablemente tendría consecuencias en el plano externo. En este sentido, permite evidenciar hasta que punto la situación interna del país condicionó su respuesta a un suceso foráneo, como la fluctuación de largo plazo de los precios en el mercado petrolero.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Barbara Jenkins "Reexamining the «Obsolescing Bargain»: A Study of Canada's National Energy Program" *International Organization*, vol. 40, n°1, winter 1986. pp 139-165. p.145

<sup>3</sup>Renaud Dehousse "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composants de l'Etat fédéral" *Revue Etudes Internationales*, v. XX, n°2, juin 1989, pp. 283-309.

Por consiguiente, los hidrocarburos canadienses constituyen un tema de investigación relevante en el campo de las relaciones internacionales en la medida en que involucraron e influyeron en aspectos notables en la relación Canadá-Estados Unidos. En este rubro, cada uno es el socio más importante para el otro, lo mismo en términos de exportaciones (de gas y petróleo a EE. UU.), que en los flujos de capital (como inversiones o como utilidades en ambos sentidos) o de tecnología (de EEUU hacia Canadá).

Asimismo, en la medida en que la cuestión energética también afectó las relaciones intrafederales, uno de los factores más determinantes en la política interna canadiense<sup>4</sup>, es también un tema propicio para examinar las vinculaciones que se suscitan entre la formulación de una política interna determinada y sus repercusiones en la política exterior.<sup>5</sup> Ambos ámbitos quedan comprendidos de manera intrincada en este caso.

Los hidrocarburos ejemplificaron de manera intensa el dilema canadiense de toda una época ante su vecino único: nacionalismo o «continentalismo». Desde la institución de la Política Nacional en el siglo pasado, Canadá había adoptado una estrategia nacionalista que tenía como objetivo final la constitución de una economía pancanadiense -en la que prevalecieran los intercambios internos este-oeste- como medio de proveer a la nación una base concreta para su existencia autónoma y separada.

Sin embargo, incluso desde antes del surgimiento de la Confederación, se habían estado creando de manera progresiva lazos económicos -mercados, inversiones, tecnología- con los Estados Unidos, es decir, vínculos en una orientación norte-sur. El «continentalismo» es decir, la tendencia a la proliferación de las interacciones con el país vecino, engendraba beneficios reales y tangibles para las incipientes economías de las provincias, basadas sobre todo en la explotación de los recursos naturales, mismos que eran demandados por la economía estadounidense. Se dio así en Canadá una suerte de antagonismo entre esa inclinación nacionalista y la inercia integradora que se había suscitado entre ambos vecinos.

---

<sup>4</sup>David Flaherty "Who Rules Canada? *Daedalus*, N. 117, autumn, 1988. p. 99-128. John W. Holmes "Impact of Domestic Political Factors on Canadian-American Relations: Canada." *International Organization*, V. 28, n° 4 autumn 1974, pp. 611-635.

<sup>5</sup>Earl H. Fry "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: Lessons from the United States and Canada" *Australian Outlook*, Vol. 43, number 1, april 1989.

El nacionalismo, reconocible en varios planes y proyectos federales a lo largo de la historia, había conllevado un desafío a las fuerzas que impulsan la integración de economías adyacentes, desvaneciendo las fronteras. En Canadá, se ha considerado que la acción anticontinentalista y hasta cierto punto la existencia autónoma del país, fue posible en virtud de una voluntad política del Estado contraria a las tendencias integradoras.<sup>6</sup>

Por otra parte, los hidrocarburos ilustraron en lo interno las disyuntivas que el país había enfrentado en dos tareas fundamentales. La primera era la constitución de su sistema federal. La segunda, la definición de un modelo o estrategia de desarrollo económico. Estas se combinaron y dieron lugar a dos orientaciones básicas; por un lado, la concepción de un sistema centralista que fortaleciera la unidad nacional y compensara las tendencias centrífugas de las provincias, conjugada con una estrategia de desarrollo en una escala nacional. La segunda, la idea de un desarrollo basado en una escala provincial en el que las entidades dispusieran de gran autonomía.

Los hidrocarburos vincularon a los intereses y posiciones de las provincias y del gobierno federal. De esta manera, las políticas resultantes fueron producto de la correlación de fuerzas entre los componentes del sistema federal, sobre todo entre el gobierno central y las provincias; pero además incidieron en la política exterior, específicamente en las relaciones con los EE. UU.

En la cuestión energética convergieron factores subjetivos de notables importancia política en Canadá, como el difuso sentimiento nacionalista, definido sobre todo en contra de los EEUU. Fue un factor que reforzó la vinculación entre la política energética y la política exterior y que además lo enlazó al dilema constante de esta última: globalismo o continentalismo.

En consecuencia, la política energética en el período 1970-1984 constituye un caso idóneo para analizar el papel del nacionalismo y su proyección en un sector de la economía al que se le confirió un gran contenido simbólico. Es un aspecto notable a dilucidar en vista de la alta sensibilidad y el amplio contenido político que adquirieron los recursos energéticos en esa etapa del proceso de integración en América del Norte.

---

<sup>6</sup>Eso los llevó al punto de plantear la industrialización a través de la sustitución de importaciones como un medio de fortalecer la existencia de Canadá.

En suma, la presente investigación tiene como objetivo central discernir la génesis, evolución y decadencia de la estrategia energética aplicada al renglón de hidrocarburos en la etapa nacionalista. Se centra en los aspectos internos de la estrategia, en especial en la dinámica política interna y, de manera complementaria, en la relación con los Estados Unidos.

En segundo lugar intenta una evaluación general de sus resultados y sus repercusiones, así como de su significado. El período elegido está claramente señalado en su inicio por el ascenso de un gobierno liberal de inclinación claramente nacionalista y en su culminación con la decadencia de la política establecida por ese gobierno, así como por su reemplazo por un gobierno con ideas claramente divergentes del anterior.

Su contenido se divide en cuatro capítulos, además de las conclusiones. El primero aborda los factores determinantes de la política canadiense, así como el marco conceptual aplicado. El capítulo II se refiere a la energía tanto en sus aspectos cuantitativos como a los factores políticos que inciden en ella, incluyendo a los vínculos con los Estados Unidos. El tercer capítulo examina la política nacionalista del período, que se inicia en 1970 con los liberales en el gobierno federal y que adquirió un carácter distinto en 1979, con la aparición del Programa Nacional de Energía, mismo que involucró un cambio cualitativo muy destacado en la estrategia hasta entonces seguida. El capítulo IV examina a profundidad el origen, desarrollo y colapso del NEP entre los años 1980-1984, año este último en que le abandona casi en su totalidad, lo que coincidió con el fin de la era liberal en Ottawa. En este capítulo se realiza asimismo una evaluación de sus resultados e implicaciones. Finalmente se encuentran las conclusiones.

## **CAPITULO I:**

### **Factores políticos y marco conceptual.**

El análisis de este período se centra fundamentalmente en el petróleo y de manera complementaria, en el gas natural, dado que fueron los dos recursos que cobraron una importancia sobresaliente en la agenda interna y bilateral en ese lapso. Con la probable excepción del uranio, el resto de los recursos energéticos de Canadá fueron menos susceptibles de politizarse, cuando menos en la misma intensidad que el petróleo y el gas natural<sup>7</sup>. La electricidad y el carbón, por ejemplo, estuvieron en una situación muy diferente; aunque también eran bienes exportados a los EE. UU., no estuvieron incluidos en la disputa. Es indudable que los hidrocarburos tuvieron un carácter especial en lo interno por las altas rentas derivadas del petróleo efecto que se extendió al gas natural. En lo externo se debió a los prospectos de escasez y la percepción de una aguda necesidad de petróleo entre los países más industrializados de norteamérica. Un elemento adicional fue la alta tasa de inversión estadounidense en el sector de hidrocarburos de Canadá.

Considerando esos argumentos, el examen de la política energética precisa de un marco conceptual que considere el proceso de formulación de las políticas canadienses en su sentido más amplio, tanto en el ámbito interno como en el externo. Asimismo, debe contemplar el proceso de adopción de una política sectorial y los factores foráneos que inciden en él, así como su proyección hacia el exterior.

En este capítulo se aborda en primer lugar las bases de la política canadiense y, en segundo lugar se hacen algunas consideraciones sobre el marco conceptual aplicable a la cuestión energética.

---

<sup>7</sup>Edward F. Wonder "U.S.-Canadian Energy Relations" in Atlantic Council's Energy Policy Committee *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980s*, Cambridge, Ballinger, 1981 (?). p. 170.

## I. Los determinantes de la política canadiense.

Las bases primordiales de la política canadiense son importantes por su preponderancia profunda y directa sobre las políticas sectoriales. Para examinar esas bases, conviene a su vez esbozar las características generales de la política canadiense. En primer lugar estarían los retos fundamentales del federalismo, mismos que están relacionados con la preservación de la existencia independiente del país. El documento *Una política exterior para los canadienses*, difundido por el gobierno a principios de la década de los 70, los expuso de manera sucinta:

Canadá enfrenta dos realidades imperativas: por un lado, "un problema de múltiples facetas para mantener la unidad nacional..." por el otro, "... el complejo problema de coexistir distintamente, pero en armonía, con la nación más poderosa y dinámica en el mundo, los Estados Unidos. Las consecuencias políticas, económicas y sociales de compartir miles de millas de tierra, agua y espacio se expresan claramente en el contexto bilateral.<sup>8</sup>

El sistema federal ha tenido que lidiar históricamente con dos problemas íntimamente relacionados: la carencia de suficiente cohesión nacional y las consecuencias de la fuerza de atracción de los Estados Unidos. A estos desafíos se agregan la geografía y el propio proceso de desenvolvimiento de la nación (*nationhood*). El federalismo ha sido el medio que ha permitido articular, si bien de manera precaria, los elementos de la federación, tarea en la que uno de sus componentes, el gobierno central, ha tenido un papel de primer orden.

Somos un país de disímiles regiones. Hemos instituido un sistema federal que permite gobernar nuestra diversidad y conducir nuestros asuntos internacionales. Este sistema ha sido una fuente de impulso y, en ocasiones, una desventaja.<sup>9</sup>

Los objetivos nacionales se forjaron como respuesta a estos desafíos. La formación de la nación, empresa que algunos consideran como esencia de la experiencia canadiense, ha tenido dos vertientes mutuamente dependientes:

---

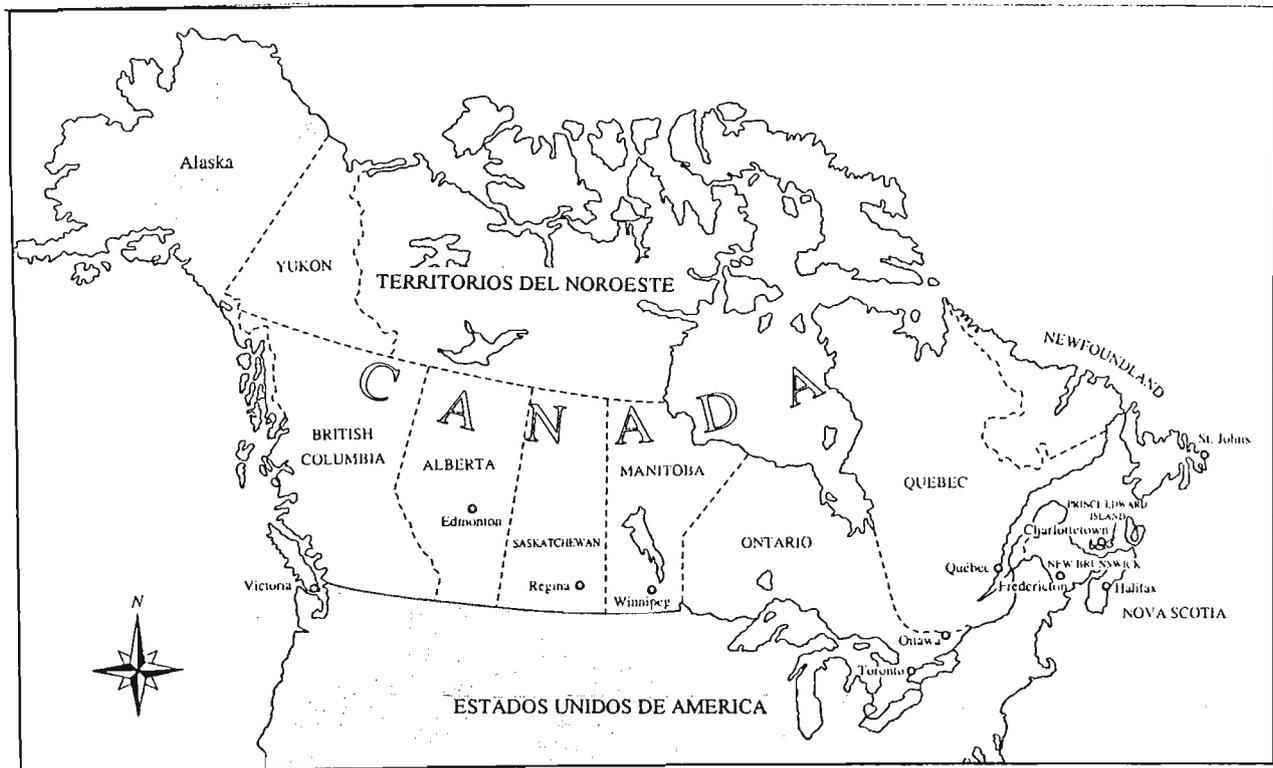
<sup>8</sup>*Foreign Policy for Canadians*, citado en William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: A Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982. p. 5.

<sup>9</sup>Department of External Affairs, *Competitiveness and Security; Directions for Canada External Relations*, Ottawa, Ministry of Supplies and Services, 1984. p. 1.

- a) la voluntad de reforzar la unidad nacional frente a la fragmentación regional.
- b) el esfuerzo por crear instituciones nacionales y por llevar a cabo políticas que evitaran la absorción o el desmoronamiento de Canadá ante la fuerza de atracción de los Estados Unidos.

La Política y las diversas políticas en Canadá han estado vinculadas a estos objetivos, aunque no siempre de manera consistente. Asimismo, han influido en una serie compleja de rasgos como el papel del Estado en el desarrollo económico, el sentido de la industrialización en términos de la consolidación nacional, al papel de los Estados Unidos como símbolo de contra-identificación, la asimilación del libre comercio a una forma de continentalismo, etcétera.

Todos estos factores han tendido a incidir en la políticas domésticas y exteriores, incluyendo el rubro de la energía.



*Geografía y vecindad estadounidense.* La situación geográfica ha tenido implicaciones singulares en la política interna y exterior de Canadá, un país desarrollado en el que las consideraciones sobre la autonomía, la identidad y la cohesión nacionales han influido de una manera decisiva en la «conciencia

nacional», en las percepciones del gobierno federal y en la definición de las líneas centrales del desarrollo. Se trata de un elemento que adquiere sentido político, por lo que no es extraordinario que una determinada política suela interesar más de una dimensión. La política energética y sus implicaciones en la relación con los Estados Unidos no han escapado a esta tendencia, de manera que el comercio y la inversión en este sector no pueden reducirse a simples y llanas transacciones económicas.

La historia, la cultura y la identidad son factores especialmente influyentes en las políticas del socio comercial más grande de los Estados Unidos. El comercio bilateral [por ejemplo] involucra algo más que la mera dimensión económica.<sup>10</sup>

En Canadá las preocupaciones culturales y económicas encuentran su explicación en la conjunción de factores que resultan de su vasta dimensión territorial, su escasa población (alrededor de 28 millones de habitantes) y las enormes distancias que imponen una localización muy separada entre sus zonas dinámicas. Por ejemplo, aunque Canadá es el segundo país en extensión territorial en el mundo, las ciudades -que albergan 80% de su población total- ocupan menos de 1% de su territorio.

Un mapa con las variables socioeconómicas que describan a Canadá mostraría una docena de islas de actividad intensa, muy diversas entre sí, separadas por cientos de millas de áreas homogéneas de baja densidad económica y demográfica.<sup>11</sup>

En la inmensidad territorial, la población se ha concentrado en una estrecha franja a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, lo que ha llevado a las distintas regiones a tener mayores intercambios y a conocer mejor los estados contiguos de este último que a las provincias del resto del país, situadas a miles de millas de distancia. Asimismo, su proceso de conformación histórica ha sido lento y gradual. Todavía hoy, ese proceso de conformación se encuentra inconcluso y aún es posible plantear su reversión.

---

<sup>10</sup>Donald Altschiller (ed.) op cit. p. 135.

<sup>11</sup>Peter Karl Kresl "An Economics Perspective: Canada in the International Economy" in William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: A Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982. p. 45.

En una situación así, la vecindad de una robusta sociedad industrial ha contribuido de manera definitiva a la singularidad de la posición del Canadá. Compartir un subcontinente estando «a solas» con la mayor potencia militar y económica no ha sido cómodo para un país relativamente nuevo, con una cohesión lábil y una economía comparativamente muy pequeña.

Como resultado de las enormes diferencias, del dispar grado de desarrollo económico y de la ausencia de otros países capaces de compensar o equilibrar las relaciones con los Estados Unidos, existe un sentimiento ambivalente de admiración y recelo en la actitud de la sociedad canadiense en general hacia su vecino. En el siglo XIX, el dinamismo económico, la dimensión demográfica y la tendencia expansiva de ese país originaron el temor de que constituía un peligro para la supervivencia de Canadá como nación independiente. Ese factor contribuyó al surgimiento de la Confederación. En este siglo, el temor de una anexión por la fuerza se desvaneció para ser sustituido por la perspectiva de una paulatina anexión económica y cultural.

En la historia de Canadá, estas percepciones y aspiraciones han colocado a los canadienses ante disyuntivas nada sencillas: entre los beneficios económicos que se derivan de los intercambios con su vecino y otros valores subjetivos asociados a la identidad nacional y a la existencia autónoma del país.

Desde el siglo XIX, los canadienses han considerado que hay una contradicción, en el contexto de la relación bilateral con los Estados Unidos, entre los objetivos meramente económicos y otros valores.<sup>12</sup>

La constante fuerza de atracción de la nación de al lado tuvo incidencia en la unidad nacional porque indujo desde temprana época procesos de integración entre ambas sociedades nacionales, en especial en la esfera económica y cultural.

La vecindad se ha traducido en vínculos tan abundantes que en muchos aspectos puede hablarse de una integración funcional. Los mercados canadienses de exportación, por ejemplo, están concentrados de manera abrumadora en los Estado Unidos. A fines de la década de los 60 en este siglo los vínculos habían alcanzado tal magnitud que los canadienses juzgaron que la situación era un riesgo, porque su

---

<sup>12</sup>Michel Hart, *A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada* Ottawa, The Institute for Research on Public Policy, 1990. p.32.

país era sensible y vulnerable a la marcha de la economía estadounidense y a las decisiones económicas que tomara ese gobierno. En este sentido, algunos análisis establecieron que: "Las vinculaciones comerciales generan una dependencia que preocupa a los canadienses y exagera los problemas del manejo de la economía nacional."<sup>13</sup>

Por otro lado, esas actitudes canadienses son reforzadas por ciertas conductas extendidas entre muchos estadounidenses, las esferas gubernamentales incluidas, que suelen percibir a Canadá como una extensión de su propio país y tienden a subrayar los lazos, afinidades y elementos comunes entre ambos. En el rubro económico, es común encontrar opiniones en el sentido de que: "La economía canadiense de bienes primarios es complementaria de la economía manufacturera de los Estados Unidos."<sup>14</sup>

Tanto los intercambios como las características de la vecindad, así como las percepciones canadienses sobre los EEUU han condicionado de manera definitiva la conformación sus iniciativas hacia el exterior, incluyendo la política económica exterior.

---

<sup>13</sup>Michael C. Webb y Mark W. Zacher "Canadian Export Trade in a Changing International Environment" en Denis Stairs y Gilbert Winham (eds.) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 86.

<sup>14</sup>William T. R. Fox *A Continent Apart: The U. S. and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 9.

*El problema de la unidad nacional: regionalismo económico.* A pesar de la existencia de un sentimiento nacionalista y de las comunicaciones modernas, Canadá es todavía un país de regiones. La fragmentación interna ha estado alimentada, entre otras causas, por la heterogeneidad económica entre las diversas provincias, la dualidad cultural (anglo-francesa) de la nación y el diferente momento en que se poblaron y constituyeron las provincias. La divergencia de intereses entre los componentes de la federación se ha expresado en hechos tales como la persistencia de barreras económicas interprovinciales, en la dificultad de alcanzar el consenso en torno al proyecto de desarrollo, a la Constitución o el estatuto de Quebec. Asimismo ese regionalismo ha sido reforzado por la proliferación de vínculos económicos trans-fronterizos de las provincias de Canadá con estados y regiones de los Estados Unidos.

Así, aunque Canadá es uno de los países más desarrollados, miembro del Grupo de los Siete y cuyo ingreso se encuentra al nivel de los miembros de la OCDE, existen profundas disparidades en el grado de desarrollo e ingreso de las diez provincias de la Federación.

Hay una marcada diferenciación entre la estructura productiva. Las provincias que concentran la producción de manufacturas, Ontario y Quebec, mantienen un nivel mayor de ingreso -junto con Columbia Británica- y una tasa de desempleo menor.<sup>15</sup> El resto de las provincias, las de la Pradera (situadas en el occidente) y las Marítimas (en el este) tienen economías que dependen fundamentalmente de los productos primarios: sus ingresos son más bajos, y niveles de desempleo más altos. Sus economías en general están sujetas a las fluctuaciones de los precios de los bienes que constituyen sus principales exportaciones, aunque Columbia Británica sigue siendo la excepción. Algunas de ellas dependen de manera sustantiva de las transferencias federales (*equalization payments*), cuyo objetivo es compensar los desequilibrios y robustecer la cohesión de la federación. La especialización económica de las provincias se puede esquematizar de la siguiente manera:

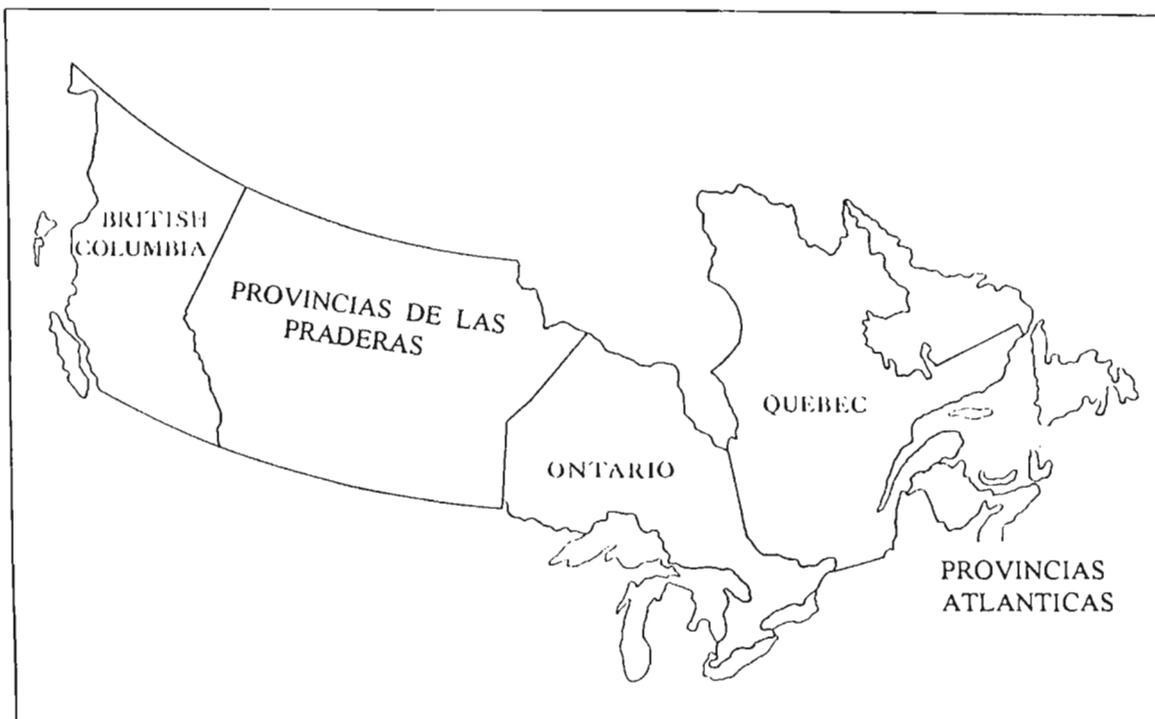
+ El Oeste es profundamente dependiente de la extracción de recursos primarios (i. e. agricultura, hidrocarburos, cereales y otros alimentos) con mínimo procesamiento;

---

<sup>15</sup>Earl H. Fry "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: Lessons from the United States and Canada" *Australian Outlook*, 1989. Vol. 43, number 1, april 1989. p. 29. Roger D. Noyer, Mark G: Murphy *Global 2000: Canada; a View of Canadian Economic Development Prospects*, Toronto, Pergamon, 1984. p. 89.

+ Ontario y Quebec tienen estructuras industriales similares basadas en las manufacturas secundarias y en el procesamiento de recursos. Por si sola, Ontario genera la mitad de las manufacturas producidas en el país. Empero, ambas economías manifiestan una dependencia de las industrias de tecnología relativamente baja;

+ El Canadá Atlántico es dependiente de la explotación de recursos con algún procesamiento preliminar: pesca, productos alimenticios y forestales.<sup>16</sup>



Por otro lado, es un hecho que algunas políticas han tendido a reforzar los factores geográficos subyacentes a las disparidades regionales. En más de un siglo, la Confederación no ha pasado de un agregado de economías regionales, más bien cerradas entre si, y cuyo comercio transfronterizo es con frecuencia más significativo que el intercambio entre sí. Así, la política de industrialización vía el proteccionismo que se siguió desde el siglo XIX, a pesar de haber alcanzado resultados, profundizó las diferencias y el sentimiento de marginación de las diversas regiones. Las provincias que se industrializaron se sirvieron del resto como mercado cautivo y como proveedoras de materia primas.

---

<sup>16</sup>Roger Noyer, op. cit., p. 89.

...las políticas económicas de la federación en la segunda parte del siglo XIX, especialmente la política de industrialización por medio de la protección arancelaria fue frecuentemente causa de resentimiento de las regiones del *hinterland*.<sup>17</sup>

De esta manera, la industrialización generó agravios a raíz de una presunta explotación de las provincias productoras de bienes primarios a manos del Canadá central.<sup>18</sup>

No obstante, hay que considerar otras políticas gubernamentales buscaron compensar en alguna medida los desequilibrios para facilitar una mayor integración. Los costos no han sido unilaterales, como argumentan las provincias presuntamente agraviadas. El Centro respondió de numerosas maneras positivas: tarifas preferenciales de carga para los productos de occidente, subsidios a las industrias primarias, programas de desarrollo regional y transferencias financieras de las provincias ricas a las provincias pobres. El costo de los subsidios y de los planes de desarrollo no fueron considerados gravosos porque se asumía que la reducción de las disparidades elevaba el nivel de vida y reafirmaba la preservación de Canadá como nación unificada. Había un consenso de que, a largo plazo, tales programas estaban en interés de la nación.

Así, a lo largo de la historia del país, las tensiones regionales y las tendencias centrífugas han tenido un papel relevante en la conformación de las políticas económicas y en la misión que se ha atribuido al Estado.

El sistema federal de Canadá ha tenido que manejar los persistentes conflictos entre los intereses de las provincias industrializadas del centro, Ontario y Quebec, y las de otras regiones, cuya economía está basada de manera predominante en la exportación de bienes primarios. El debilitamiento de la economía nacional en general y la combinación de demandas culturales y regionales ha fortalecido a las provincias en relación con el gobierno central.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Peter Leslie, Keith Brownsey "Constitutional Reform and Continental Free Trade: A Review of Issues in Canadian Federalism in 1987" *Publius: The Journal of Federalism*, n. 18, summer, 1988. p. 170.

<sup>18</sup>En este sentido, hay una semejanza entre la política energética nacionalista y esa estrategia de desarrollo industrial, en el sentido en que ambas estuvieron justificadas en función de la unidad nacional pero que, paradójicamente, terminaron por generar resentimientos y conducir a una mayor desunión.

<sup>19</sup>Roger Noyce, op. cit. p. 91.

*El sistema federal: las relaciones gobierno federal-provincias.* En la medida en que la relación federación-provincias es uno de los factores fundamentales en la dinámica política del Canadá, inevitablemente la fragmentación y los desequilibrios económicos han tenido un impacto sustantivo en la interacción política entre estos componentes del sistema canadiense.

...las disputas regionales han conformado buena parte de la política desde la Confederación... los gobiernos de las provincias marítimas y de la región de las praderas han expresado muy fuerte y muy frecuentemente sus propias inconformidades.<sup>20</sup>

El modelo de industrialización proteccionista y la división económica originó fricciones que han dado lugar a antagonismos (provincias industrializadas versus provincias productoras de recursos básicos). El más representativo se dio entre el gobierno central y las provincias de las Praderas (Alberta, Manitoba y Saskatchewan): "Las provincias de la Praderas han sido siempre muy coherentes en la expresión de su convicción de que han sido manipuladas por los banqueros y políticos de «allá del este»".<sup>21</sup>

Estos agravios a su vez contribuyeron a las disputas que se generaron en torno a la política energética liberal en la medida en que ésta fue asociada, probablemente como recurso político, con la presunta explotación de la que han sido víctimas las provincias de la «periferia». De esta manera, se indujo que esa política beneficiaba solamente a las provincias consumidoras de hidrocarburos.

Los desequilibrios económicos se sobrepusieron y reforzaron a los desequilibrios de naturaleza política. En términos económicos y políticos, puede hablarse de la preponderancia de la región central (Ontario y Quebec) en relación a las provincias de la periferia.

Ontario domina la confederación canadiense. Hay una concentración de influencia en el centro. Esa provincia representa 30% de la población total del país y la mitad de su riqueza, así como virtualmente todas las instituciones financieras más importantes. Solamente la región de Toronto elige a más miembros del Parlamento que ocho de las diez provincias.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Peter Karl Kresl, op. cit., p. 256.

<sup>21</sup>Peter Karl Kresl, idem.

<sup>22</sup>David Frum "Negativo un trato preferente a Quebec", *Wall Street Journal (AP-Dow Jones)*, publicado en *Excélsior*, 7 de abril de 1991, p. 1-F.

El sistema parecía alentar esta situación en la medida en que tendía a mantener una representación que favorece a las provincias más populosas. Quebec y Ontario, que conjuntan cerca de 60% de la población nacional, tienen derecho a 75 y 95 parlamentarios respectivamente, de un total de 282 que componen la Cámara de los Comunes (Cámara Baja). Por el contrario, otras provincias como Alberta apenas están representadas por 21 parlamentarios, Columbia Británica por 28 y Terranova por siete.<sup>23</sup> Durante la etapa liberal que se está considerando, las provincias del centro y buen número de las atlánticas tendían a votar por ese partido en las elecciones federales. En las provincias de occidente, en ocasiones ni siquiera uno sólo de sus candidatos resultaba elegido.

Por otra parte, el Senado no es elegido por las provincias, sino que sus miembros son designados por la Cámara Baja, es decir, por el partido que llega al gobierno federal, de manera que es frecuente que estas provincias no se consideren representadas de manera adecuada por los senadores elegidos en su nombre.<sup>24</sup> El sistema electoral, que daba a los liberales la mayoría en la Cámara Baja en razón de su predominio en Ontario y Quebec, le permitía sin embargo un control efectivo de las decisiones gubernamentales en el Parlamento. Se trató de una etapa de predominio del Partido Liberal sobre los Conservadores Progresistas y el Partido Neo Demócrata. Estos permanecieron en el gobierno nacional durante cerca de dos décadas casi continuas.

En consecuencia el sistema federal, en especial el Parlamento, no podía ser una instancia adecuada para resolver las disputas federal-provinciales o para expresar los intereses, sobre todo de las provincias no liberales. Uno de sus efectos era que tendía a propiciar que los gobiernos provinciales asumieran el papel de articuladores de los intereses locales y fungieran como los interlocutores fundamentales del gobierno federal.<sup>25</sup>

La política canadiense ha tendido a conformar una dinámica que se ha denominado «federalismo ejecutivo», donde los diez premiers provinciales y el Primer Ministro constituyen un grupo no

---

<sup>23</sup>Hugh Sandeman "A Timid New World: A Survey of Canada", *The Economist*, february 15, 1986. p. 13.

<sup>24</sup>En este sentido, una de las demandas políticas fundamentales de las provincias desde entonces era la elección directa de los miembros del Senado.

<sup>25</sup>"Los gobiernos provinciales han estado involucrados en la federación como articuladores de los intereses regionales..." Peter Leslie, Keith Brownsey, op. cit., p. 161.

institucional que toma -o más bien negocia- las decisiones substantivas que ulteriormente son sometidas al Parlamento para su ratificación.<sup>26</sup>

Aunado a este rasgo, en las últimas dos décadas se ha manifestado una creciente tendencia centrífuga; las provincias han acrecentado sus facultades y su autonomía, especialmente en el rubro económico. A través de este proceso ha disminuido la capacidad del gobierno de Ottawa para conducir los asuntos nacionales, al mismo tiempo que los componentes de la federación adquieren mayor capacidad para adoptar un modelo económico fundado en sus percepciones y aspiraciones.

*Fuerza de las provincias.* Otro de los rasgos del sistema político canadiense que contribuyeron a la dinámica de la cuestión energética es la amplia capacidad de acción que poseen las provincias. En este sentido, el sistema federal de Canadá es uno de los más flexibles porque confiere a sus miembros facultades constitucionales que sustentan una intensa participación de éstas en la política nacional e incluso internacional. El efecto de este fenómeno es constituir como una suerte de contrapeso a la fuerza del gobierno federal, sobre todo con los liberales.

La propensión de las provincias a determinar sus prioridades económicas implicó en las últimas décadas una confrontación con el gobierno federal, cuya misión de consolidación nacional, apoyada en una tradición centralizadora e intervencionista, le hacía inclinarse por una concepción nacional de desarrollo. Por el contrario, las provincias «disidentes» generalmente consideraban que las políticas definidas con una perspectiva nacional resultaban ajenas e incluso opuestas a sus intereses. Así estas divergencias desembocaron en una disputa entre las aspiraciones locales de *province building* y la acción centralizadora e integradora del gobierno federal como agente de consolidación nacional, *nation building*.

La división de responsabilidades entre los gobiernos provincial y federal, específicamente en áreas tan importantes como los recursos o la inversión, y un decaimiento relativo del poder federal han sido las

---

<sup>26</sup> Vid. Lloyd Axworthy, op. cit., passim; Earl H. Fry, op. cit., 29. Esta dinámica puede ser observada en iniciativas políticas del gobierno de los Conservadores Progresistas con Brian Mulroney como el Acuerdo de Lake Meeche y el acuerdo de Charlottetown sobre la Constitución y la inclusión de Quebec.

razones a las que generalmente se atribuye el significativo debilitamiento de Canadá en su esfuerzo por conducir una política nacional que garantice su independencia.

En conclusión, la persistencia de divisiones sobre bases regionales y la parcelación de jurisdicciones entre la federación y las provincias, así como el enfoque centralizador pancanadiense que ha predominado en el gobierno federal -cuando menos desde el establecimiento de la Confederación-, suelen desembocar en una dificultad para alcanzar un consenso sobre como impulsar el "interés nacional". Así, la formulación y puesta en práctica de una política determinada tiene que ser resultado de negociaciones entre el gobierno central y los diferentes intereses provinciales.<sup>27</sup> Como consecuencia, las políticas resultantes no satisfacen plenamente los intereses y preocupaciones de los involucrados.

A esta situación se agregaron los resentimientos de algunas provincias -especialmente las que disponen de hidrocarburos- hacia el modelo proteccionista que tendió a favorecer la industrialización del centro del país. En estas condiciones, la relación federación-provincias fue uno de los elementos fundamentales que incidieron en la definición de la política energética, como lo reconoce la propia Agencia Internacional de Energía.

Las diferencias regionales y la división constitucional de poderes entre los gobiernos federal y provincial contribuyen en alguna medida a la complejidad de la política energética de Canadá.<sup>28</sup>

Al mismo tiempo, la cuestión de la energía tiene implicaciones en numerosos aspectos de la vida interna del Canadá, así como en su posición internacional. En la medida en que la política energética tiende a afectar a diversos intereses, en el marco de una federación con diversas fracturas, convirtiéndola en un juego de «suma cero», su formulación es un proceso sumamente complejo, controvertido e inevitablemente politizado.

---

<sup>27</sup> "Como resultado de este desequilibrio económico, no es concebible que haya algún acuerdo sobre la conveniencia o justicia de una política nacional de desarrollo económico que sea formulada y ejecutada por el gobierno federal ignorando los intereses regionales, de acuerdo como los definan los gobiernos provinciales." Peter Lesley, Keith Brownsey, op. cit., p. 173.

<sup>28</sup> International Energy Agency *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1987 Review*. Paris, OECD-IEA, 1988. p. 184.

La importancia y la persistencia de profundas diferencias hacen sumamente fortuito el desarrollo de una política exterior capaz de satisfacer el conjunto de intereses en juego en campos como la reglamentación de inversiones extranjeras, la política energética o la comercial.<sup>29</sup>

Esto se ha atribuido a que "...el interés nacional aparece a menudo como una abstracción que no responde verdaderamente a las exigencias de ninguno de los grupos antagónicos."<sup>30</sup>

Algunos autores han conferido a la energía una influencia sumamente amplia, como ha dicho un estudioso estadounidense especializado en este tema, "La disputa por la energía es una disputa por el modelo futuro de nación. Alcanza los fundamentos de la estructura económica y política de Canadá."<sup>31</sup> Esta conclusión surgía en parte del carácter peculiar de la industria, en especial durante la etapa de precios altos.

La industria petrolera y de gas podía ser considerada única: sus altas rentas y el prospecto de una ingente repatriación de capitales, su tamaño e importancia para la base industrial de Canadá y su sensibilidad política...<sup>32</sup>

En suma, la energía tiene en Canadá implicaciones tan amplias y profundas que puede afirmarse como lo hace un documento reciente.

Este complejo de factores ... ha determinado que las cuestiones asociadas a la energía se hayan arraigado profundamente en la idiosincrasia canadiense y hayan condicionado la manera en que la población se percibe a sí misma y en que concibe sus relaciones con otros canadienses, a las expectativas que mantiene respecto al gobierno en este ámbito y, en última instancia, respecto al concepto de lo que significa ser canadiense.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup>Renaud Dehousse "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composants de l'Etat fédéral" *Revue Etudes Internationales*, v. XX, n°2, juin 1989, pp.283-309. p. 295.

<sup>30</sup>Ibidem.

<sup>31</sup>Edward F. Wonder "U.S.-Canadian Energy Relations" in Atlantic Council's Energy Policy Committee *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980s*, Cambridge, Ballinger, 1981 (?). p.174.

<sup>32</sup>Doran, op. cit., p. 232.

<sup>33</sup>Energy Options Advisory Committee, *Energy and Canadians into the 21st Century*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1988. p. 4.

*Estado y «construcción nacional»*. El esfuerzo por constituir una nación separada en América del Norte -la misión teleológica de los canadienses- ha tenido gran preponderancia en la política interna y exterior. Así, la carencia de unidad y cohesión ha sido un segundo elemento que ha incidido en el «espíritu nacional» y ha sido el trasfondo para sopesar las iniciativas políticas gubernamentales más importantes. Con frecuencia, en ese factor ha estado en el origen de políticas públicas que prescribieron al gobierno federal la función de «constructor de la nación» y tendieron a legitimar su intervención en un amplia gama de cuestiones sociales y económicas.

La participación del Estado en la orientación del desarrollo económico ha sido un rasgo esencial en la mitología política canadiense. De manera peculiar, ésta ha sido asociada a la inquietud sobre la consolidación nacional y al reto que plantea la vecindad de los Estados Unidos.

Históricamente está claro que los canadienses en general han encontrado difícil separar sus relaciones económicas con los Estados Unidos de su preocupación por preservar su economía e independencia en otras áreas de la vida nacional y por proteger lo que han percibido -con frecuencia apenas si de manera muy tenue- como las características distintivas de su sociedad.<sup>34</sup>

Esa concepción ha hecho necesario que el Estado haya asumido iniciativas políticas que eran opuestas a los procesos de integración originadas de manera espontánea:

...los gobiernos canadienses han desplegado una gama sustancial de políticas en sus intentos por responder a estas preocupaciones. En esa tarea ha tenido que desafiar en alguna medida las leyes de hierro de la economía y ha buscado resistir la atracción natural de las fuerzas económicas continentales.<sup>35</sup>

Conviene hacer hincapié en que esta concepción sobre el papel del Estado no es accesorio, sino que ha sido considerada incluso como una de las tareas históricas del sistema federal, que ha tenido que lidiar con tres tensiones fundamentales dentro de la Confederación:

...primero el intrincado balance entre lenguaje y cultura: la dualidad franco-inglesa del país; segundo, la perpetua tirantez entre el centro y la periferia: la visión regional y la concepción nacional del país;

---

<sup>34</sup>Stairs, op. cit., p. 150.

<sup>35</sup>Ibidem.

tercero, la lucha por preservar la soberanía y la independencia del país, coexistiendo en América de Norte con la nación más poderosa de la tierra.<sup>36</sup>

Así a la intervención del Estado se le ha atribuido un objetivo de *nation building*. Aunque con frecuencia las acciones y respuestas han sido de naturaleza simbólica o retórica, es evidente que estos valores han condicionado las percepciones políticas y ha sido el substrato de diversas iniciativas gubernamentales. La misión de constituir y consolidar la nación -un objetivo eminentemente político- llegó a ser entendida como un fin prioritario sobre las razones meramente económicas.<sup>37</sup>

Esta motivación se aplicó en la estrategia de desarrollo del país, en la que el gobierno central tuvo un papel determinante y que fue considerada en términos de su significado para la existencia nacional y la integridad territorial.

Durante los primeros cincuenta años del Canadá, Ottawa tuvo un papel clave en el desarrollo político y económico nacional. Esto fue especialmente aplicable a la apertura del Occidente, donde la «economía triguera» pudo desarrollarse sólo porque había un gobierno central fuerte que construyó las redes de transporte y promovió de manera expedita los asentamientos de inmigrantes europeos en la región. **Una política menos activa podría haber resultado en la absorción de la totalidad de la región de las praderas por los Estados Unidos.**<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Lloyd Axworthy "The Federal System-An Uncertain Path" *Daedalus*, n°117, autumn, 1988. p. 131. La vecindad estadounidense ha sido un factor decisivo para Canadá. La influencia y peso de ese país en la vida interna y en las actitudes y políticas canadienses hacia el exterior ha sido extraordinaria -tal vez única- en las relaciones entre los países industrializados. En este sentido, cabe resaltar una vinculación profunda e indisoluble entre los factores centrales de la política interna y la definición de la política exterior, incluyendo la estrategia económica hacia los Estados Unidos. Pierre Elliot Trudeau, acaso el más antiestadounidense de los primeros ministros de este siglo, expresó alguna vez que la relación interdependiente con los Estados Unidos determinaba la política exterior de Canadá en un 70%. Alguien opinó que ese cálculo era "extremadamente moderado". Vid. Frank Roger Swanson "An International Perspective: the Foreign Policy of Adjustment" William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: A Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982. p. 536. Yendo más allá, el propio Ministerio de Relaciones Exteriores reconocía a fines de 1984 que "apenas si existe un área de la vida nacional canadiense que no sea afectada por nuestras relaciones con los Estados Unidos." Department of External Affairs, *Competitiveness and Security; Directions for Canada External Relations*, Ottawa, Ministry of Supplies and Services, 1984. p. 7.

<sup>37</sup>Este es el sentido de la histórica derrota de los Liberales en 1910, cuando propusieron un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. También influyó en la campaña de los Conservadores en 1984, quienes se mostraron completamente hostiles a la idea del libre comercio. No obstante esta posición cambió de manera diametral una vez que ganaron las elecciones de una manera abrumadora. En las siguientes elecciones, de 1988, que constituyeron un referéndum sobre el TLC, los votos para los conservadores les dieron la victoria fueron 50% del total.

<sup>38</sup>Peter Leslie, Keith Brownsey, op. cit. p. 170. (Las negritas son agregadas).

Otras políticas como la migratoria o la industrialización también se justificaron en términos de la construcción de la nación.

Entre las tareas asociadas a la construcción nacional estaba la de constituir una economía pancanadiense industrializada y competitiva, buscando emular a los Estados Unidos, es decir, lograr una planta industrial que transformara los recursos naturales para no ser meros «aguadores y leñadores» de la economía estadounidense (*drawers of water and hewers of wood*)<sup>39</sup>.

Canadá utiliza al sector público para promover una cierta configuración de desarrollo industrial. La Confederación nació en 1867 con el fin de constituir un espacio en el que cada una de las colonias de Norteamérica Británica participaran del crecimiento y desarrollo económico que fuera dable dentro de una entidad política única llamada Canadá. Ese objetivo todavía subyace en la selección de políticas estatales para promover el desarrollo industrial.<sup>40</sup>

Hacia 1896 resultaba claro que la Confederación ya sobreviviría, habiendo desarrollado sus instituciones políticas y económicas esenciales y construido un ferrocarril.<sup>41</sup> A pesar de los constantes apremios hacia el libre comercio con EEUU, que muchos temían llevaría primero a la absorción económica y luego a la política, el país prosiguió su evolución hacia una nacionalidad propia que sería culminada en el siglo XX.<sup>42</sup> No obstante y a pesar de los esfuerzos para alcanzarla, la unidad nacional siguió siendo una meta esquiva.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup>Las corporaciones públicas (*Crown Corporations*) actúan en muchas áreas, del acero y el petróleo y las plantas de electricidad a los trasportes y comunicaciones." William Kilbourn "The Peaceable Kingdom Still" *Daedalus*, n. 117, 1988. p. 20.

<sup>40</sup>Isabel Anderson "An Overview of Canada's Economy" *Current History*, V. 87, N°527, march 1988, pp. 121-124 y 133-134. p. 123.

<sup>41</sup>Peter Karl Kresl, op. cit. p. 117.

<sup>42</sup>William Metcalfe, op. cit. p. 117.

<sup>43</sup>No obstante, conviene observar que las estrategias hacia la unificación en lo político (en el marco del sistema federal) y lo económico (en el marco de una economía extremadamente regionalizada) han tenido con frecuencia resultados negativos.

Ante la vecindad y las fuerzas de atracción, lo sorprendente para algunos no es el alto grado de integración que se ha alcanzado entre dos países con sistemas políticos y culturas similares y cuyas economías son complementarias, sino que el país haya sobrevivido como tal, que haya logrado mantenerse separado de los Estados Unidos; que la cercanía y las numerosas influencias que ha experimentado Canadá no le hayan llevado a renunciar a su independencia.

En estos términos, es comprensible que la «construcción nacional» ha sido vista como la antítesis de la integración -económica o de otro tipo- con el país vecino. La acción del Estado ha sido considerada como «anticontinentalista» y por tanto en favor de una mayor cohesión y unificación nacional. Se puede afirmar que ésta se inicia cuando los Conservadores establecen, poco después de la fundación de la Confederación, en 1879- la Política Nacional, que instauró una orientación duradera que sería mantenida con independencia del partido que haya estado en el poder.

...los canadienses tienen que depender de un Estado fuerte para apoyar su identidad nacional propia [«sociedad distinta»] dentro del área de América del Norte que los separe en algún pequeño grado de lo que Mc Innis llamó "los poderes penetrantes del *sistema de precios* (la economía de mercado) cuyos valores sociales, a su vez, determinan la manera en que el poder político será ejercido."<sup>44</sup>

De esta manera, el temor a la integración y a la pérdida de la autonomía a través del «continentalismo», han sido, de acuerdo con un observador estadounidense, los "...espectros históricos contra los que se han dirigido por muchos años gran parte de las políticas canadienses (y mucha más retórica)."<sup>45</sup>

Aunque pudiera pensarse que la intervención estatal encaminada a la consolidación de la nación es sólo discursiva o proyecto de algunas élites, "Es un hecho ampliamente reconocido que la política industrial de Canadá ha sido utilizada de manera deliberada para intervenir con la finalidad de alterar las fuerzas del mercado, y que la sociedad canadiense en general ha apoyado esas iniciativas."<sup>46</sup> En este sentido se ha afirmado que

---

<sup>44</sup>Peter Leslie, Keith Brownsey, op. cit, p. 171.

<sup>45</sup>William Diebold (ed.) *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U. S. Trade Policy* New York, The Council on Foreign Relations, 1988. p.135.

<sup>46</sup>Jock Finlayson "Canadian International Economic Policy: Context, Issues and a Review of Recent Literature" en Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 62.

existe una opinión común entre los canadienses de que su país ha sido creado y mantenido en desafío explícito de la racionalidad económica determinada por las fuerzas gemelas de la geografía de América del Norte y el mercado continental.<sup>47</sup>

Frente a la integración, los canadienses han manifestado una inclinación nacionalista que ha alentado iniciativas como la Tercera Opción. Después de todo, el lema "continentalismo es traición" era un grafito que aparecía en sus universidades en una época tan reciente como el invierno de 1971. Como se verá más adelante, el sector de la energía es sólo uno más de los ámbitos en los que la acción constructora del Estado tuvo lugar.

## II. Consideraciones sobre el marco conceptual.

Algunos enfoques que abordan la influencia del sistema federal para explicar la dinámica política canadiense parecen ofrecer un marco adecuado para este tipo de análisis.<sup>48</sup> De hecho, no es aventurado afirmar que el papel del sistema federal es un factor indispensable en la comprensión de las políticas interna y exterior de ese país. El carácter peculiar de su federalismo sitúan al Canadá en un lugar separado entre las naciones más industrializadas y es un elemento de particular relevancia para el tema de la energía en el lapso que abarca este análisis.<sup>49</sup>

Ciertos análisis sobre Canadá sostienen que los estudios en las relaciones internacionales y la economía política que buscan esclarecer las estrategias y políticas de un Estado en relación con la economía internacional, manifiestan una tendencia "natural" a concentrarse en la forma en que los diversos factores del sistema internacional afectan a la política (*politics*) y a las políticas (*policies*) de ese Estado. Para compensar ese desequilibrio, plantean, es imprescindible complementar esta perspectiva

---

<sup>47</sup>Denis Stairs, "Free Trade: Another View" *International Perspectives*, may-june 1987. p. 3.

<sup>48</sup>Renaud Dehousse "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composants de l'Etat fédéral" *Revue Etudes Internationales*, v. XX, n°2, juin 1989, pp. 283-309; Earl H. Fry "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: Lessons from the United States and Canada" *Australian Outlook*, 1989. Vol. 43, number 1, april 1989; Panayotis Soldatos "Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne: essai de synthèse" *Revue Etudes Internationales*, volume XIV, No. 1, mars 1983. pp. 5-22.

<sup>49</sup>"Entre los sistemas federales de las sociedades avanzadas, Canadá ha sufrido las confrontaciones de carácter federal-regional más serias durante la década pasada. El control del gobierno de Trudeau del precio del petróleo y luego la introducción del NEP en 1980 desató una acre batalla entre Ottawa y las provincias occidentales productoras de petróleo. Por algunos años, esas provincias fueron forzadas por Ottawa a vender su petróleo a otras partes de Canadá a la mitad del precio mundial..." Earl Fry, op. cit., p. 30.

con otra de carácter interno. Esta combinación permite compensar las limitaciones de tales enfoques para, en contrapartida, discernir las políticas, estrategias y respuestas de un Estado hacia la economía internacional en un marco amplio.<sup>50</sup>

En la medida en que la política energética de los liberales fue suscitada en parte por el alza de los precios petroleros, un factor indiscutiblemente externo, el análisis de los factores internos que incidieron en la respuesta canadiense mostraría el grado en que una estrategia es condicionada por la correlación de fuerzas políticas, las consideraciones ideológicas y la orientación general del desarrollo del país.

A su vez, la mejor comprensión de los factores internos que condicionan esas políticas es también esencial por la razón opuesta. Se ha postulado una "creciente importancia de la economía internacional, y por lo tanto de la política económica exterior para Canadá y otros países industriales...".<sup>51</sup> En esta dirección, se ha llegado a argumentar que el predominio de la economía internacional es tal que la autonomía de la nación queda restringida de manera drástica. Algunos autores incluso llegan a concluir, tal vez con cierto pesimismo, que "...Canadá es un país pequeño con todos los beneficios y debilidades de tan vulnerable posición..." y asumen además que la autonomía del país es nula en la medida en que las decisiones importantes están condicionadas desde el exterior:<sup>52</sup>

...Canadá es gobernado desde el exterior por las fuerzas del capitalismo internacional. A pesar de pertenecer al Grupo de los Siete, Canadá es un actor marginal en la escena mundial... Nuestra política monetaria esta atada de manera efectiva al dólar estadounidense y en la era nuclear dependemos de los Estados Unidos para nuestra defensa. Como nación comerciante cuyo mercado interno es pequeño, estamos sujetos a los efectos de las fluctuaciones comerciales, las corrientes proteccionistas del exterior y la inflación, así como al endeudamiento del Tercer Mundo, todo lo cual circunscribe de manera muy estrecha la gama de opciones que el gobierno y los líderes financieros pueden escoger para conformar una respuesta nacional.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup>Jock A. Finlanson, "Canadian International Economic Policy" en Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

<sup>51</sup>Jock A. Finlanson, op. cit. p 28-29.

<sup>52</sup>"En Canadá se considera el ejercicio del poder en el contexto de las relaciones con los Estados Unidos. Los economistas políticos argumentan que las realidades económicas y culturales limitan de manera muy severa la capacidad de Canadá para ejercer su independencia... proporciones significativas de sus operaciones manufactureras y compañías petroleras están dominadas y son propiedad de extranjeros." David Flaherty "Who Rules Canada?" *Daedalus*, N. 117, autumn, 1988. pp. 99-128. p. 115.

<sup>53</sup>David Flaherty "Who Rules Canada?" *Daedalus*, N. 117, autumn, 1988. p. 99-128 p. 114-115.

El análisis se propone enlazar factores tales como el papel del sistema federal y del Estado y los gobiernos locales en la política exterior y la política económica internacional. Este enfoque tiene el potencial de contribuir a deslindar el grado de influencia de los factores internos, y a determinar las vinculaciones entre las políticas «interna» y «exterior».

En esta perspectiva, las dimensiones internas que se consideran relevantes en el estudio de las políticas económicas de las democracias industriales avanzadas incluyen:

los tipos de sistema de gobierno...; si el Estado tiene una composición federal o unitaria; el papel histórico del Estado en la política económica y el desarrollo; el carácter e influencia de los grupos de presión; los objetivos tradicionales del liderazgo y de quiénes son los que toman las decisiones respecto a la economía internacional...<sup>54</sup>

En este sentido, cierta literatura ha propuesto una distinción entre Estados "fuertes" y "débiles" De acuerdo con esta clasificación, en los Estados fuertes, el gobierno nacional sería capaz de imponer sus preferencias políticas a la sociedad de manera regular, aún cuando elementos o sectores de ésta puedan discrepar de las políticas o de los objetivos perseguidos. Los Estados débiles, en contraste, serían forzados a conformar sus políticas de acuerdo con las preferencias particulares de algunos grupos sociales<sup>55</sup>. Por lo tanto, un examen de las políticas de Canadá -como el caso de esta estrategia-, cuyas repercusiones interesen al ámbito externo, puede brindar las bases para situar a este país en un continuum debilidad-fuerza. No obstante, es preciso considerar que el concepto de Estado fuerte o débil es nebuloso e inherentemente relativo.<sup>56</sup>

De acuerdo con Jock Finlayson, las fuentes domésticas que afectan la formación de las políticas económicas externas (entre las que se puede incluir la referente a la energía) son, entre otras, las siguientes:

---

<sup>54</sup>Finlayson, op. cit., p. 29.

<sup>55</sup>Peter Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1977. p. 295.

<sup>56</sup>Finlayson, op. cit., p. 28-29.

- a) el impacto del federalismo sobre la política económica interna y exterior y la forma en que se definen las estrategias (*policy-making*);
- b) el proceso de la política federal y la política burocrática;
- c) el papel del Estado en la política económica, incluyendo la política económica internacional, así como el papel de las élites, en especial, la gubernamental;<sup>57</sup>

Entre los aspectos de la política económica internacional de Canadá involucrados en este caso estarían la orientación general de la política y del modelo de desarrollo económico del país. En este sentido, se argumenta que la Política Nacional de 1879 tuvo un impacto tal que definió, en un sentido muy amplio, el objetivo a largo plazo de la Confederación. Aunque pudiera pensarse que un siglo después, en la década de los setenta, esa orientación sería caduca y sin vigencia, en realidad todavía subyacía en los objetivos generales de las políticas nacionales, la más destacada de las cuales en este siglo fue la Tercera Opción.

La estrategia energética tiene que ser considerada a la luz de las tendencias a la diversificación recurrentes en la política exterior de Canadá, como estiman algunos investigadores:

El NEP es un capítulo importante en la prolongada trayectoria del gobierno canadiense por ejercer un control nacional más efectivo sobre la economía [y]... está ligado a la cuestión más amplia relativa a la influencia estadounidense en Canadá.<sup>58</sup>

Por consiguiente, la estrategia energética, vista como una política que buscaba responder a hechos externos, comparte las tendencias generales de la política exterior canadiense. En este sentido, un ensayo teórico de Soldatos Panayotis considera que la política exterior de Canadá está estrechamente enlazada con la naturaleza de la economía del país y es profundamente influida por los vínculos con los Estados Unidos. Bajo esta perspectiva, identifica tres elementos como las fuentes estructurales de ésta:

---

<sup>57</sup>Ibidem.

<sup>58</sup>Jock A. Finlayson, David G. Haglund. "Oil Politics and Canada-United States Relations" *Political Science Quarterly* Vol.99. n°2, 1984. p. 278. p. 275.

La política exterior de Canadá está sometida a las leyes de una geopolítica continental absorbente, a una fragmentación sistemática en el plano interno y a la búsqueda constante de nuevas constelaciones de diversificación.<sup>59</sup>

Así, plantea que los conceptos de «continentalismo», «fragmentación» y «diversificación» y su interacción compleja son las variables que intervienen en la explicación de la política internacional de Canadá.<sup>60</sup>

... un trinomio conceptual «fragmentación-continentalismo-diversificación». Estos se encuentran en una relación mutua de complementariedad y de contradicción. Son estos elementos que se consideran fundamentales, variables intermediarias que se sitúan entre los determinantes profundos y las opciones de evolución de la política exterior de Canadá.<sup>61</sup>

Estos conceptos, empero, están definidos en función del contexto canadiense. La fragmentación es definida de la siguiente manera:

El concepto de fragmentación no es la balcanización, sino que subraya una fenomenalidad desintegradora a diversos niveles. Se trata de una proliferación de actores en el ámbito de la política exterior que, bajo el peso de sus concepciones o intereses divergentes y ante la carencia de medios de armonización - articulación- lo bastante eficaces, comprometen la unidad de acción del país.<sup>62</sup>

Por continentalismo, entiende las fuerzas que impulsan, así como al proceso mismo de integración (economía, mercados, inversiones, tecnología, medios de comunicación masiva, transportes, etcétera) entre Canadá y los Estados Unidos.

La diversificación alude a la persistente inclinación a buscar alternativas de vinculación con otros países extrarregionales, una constante cuyo propósito ha sido bien identificado por un observador estadounidense.

---

<sup>59</sup>Panayotis Soldatos "Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne: essai de synthèse" *Revue Études Internationales*, volume XIV, No. 1, mars 1983. p. 14.

<sup>60</sup>Idem, p. 14.

<sup>61</sup>Panayotis Soldatos, op. cit. p. 5.

<sup>62</sup>Panayotis Soldatos, op. cit., p. 6.

...la prosecución de «opciones externas» en la diplomacia canadiense. Las terceras opciones ayudan a mitigar el sentimiento de intranquilidad [uneasiness] que los canadienses puedan sentir ante una dependencia de los Estados Unidos que no es plenamente recíproca.<sup>63</sup>

Panayotis también establece una relación directa entre la fragmentación y el continentalismo. La fragmentación sostiene,

...favorece el continentalismo regional transfronterizo e incluso el continentalismo global ... por los efectos de desarticulación horizontal (este-oeste) a nivel canadiense y del reforzamiento de las vinculaciones verticales Canadá-Estados Unidos.<sup>64</sup>

Las consecuencias de la interacción entre estas dos tendencias se traducen en la mayor integración «segmentaria», es decir en franjas transfronterizas o por sectores entre las economías de ambos países. Mientras que el gobierno y, para el caso, la sociedad estadounidense no parecen intranquilos por esa consecuencia, el gobierno canadiense percibe un problema en relación a su capacidad de control y la gobernabilidad de una estructura fragmentaria (incluso regionalmente) y del efecto de la fuerza de atracción, así como de la abundancia de lazos que ya se habían formado.

La amenaza más grande para la independencia de Canadá es que las divisiones mismas se asociaran de forma creciente con regiones en los Estados Unidos, de manera que para todo propósito práctico, el continente este dividido, no en dos países, sino en subdivisiones de una sociedad y economía esencialmente continentales.<sup>65</sup>

Los tres conceptos propuestos por Panayotis serán aplicados en este análisis, en congruencia con el objetivo de examinar la relación entre la estrategia energética y la política interna. Así, se considera que la fuente fundamental de la fragmentación se encuentra en la escisión del sistema político y se evidencia en el hecho de que los actores más significativos en el campo de la política son las provincias

---

<sup>63</sup>William T. R. Fox *A Continent Apart: The U. S. and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 109.

<sup>64</sup>Soldatos Panayotis, op. cit., p. 21.

<sup>65</sup>John Holmes, op. cit., p. 622.

y el gobierno federal.<sup>66</sup>En su interacción influyen las disímiles perspectivas y percepciones de cada uno de acuerdo con su situación y objetivos en el marco de la federación.

La heterogeneidad de las estructuras económicas de las provincias, encajadas sobre una geografía que lleva a la dispersión, se encuentra entre los principales determinantes de la fragmentación; se puede atribuir al proteccionismo de algunas [provincias] y el librecambismo de otras, su apetito casi incondicional por inversiones extranjeras o sus políticas de control selectivo en esta materia... [como los factores] que afectan negativamente nuestros proyectos de política exterior pancanadiense y la eficacia de las políticas federales elaboradas para su puesta en práctica.<sup>67</sup>

A su vez, las consecuencias de la fragmentación asociadas a la heterogeneidad económica en la política exterior son profundas, al grado de afectar incluso a la definición del interés nacional, un concepto primordial en la formulación de la política exterior:

Las implicaciones internacionales de la fragmentación de la economía canadiense son considerables. La importancia y persistencia de brechas profundas hacen sumamente accidentada la concepción de una política exterior capaz de satisfacer al conjunto de intereses en juego en áreas tales como la reglamentación de la inversión extranjera, *la política energética* o la política comercial. En situaciones complejas, el interés nacional aparece a menudo como una abstracción que no responde genuinamente a las exigencias de ninguno de los grupos antagónicos.<sup>68</sup>

Con la afirmación anterior en mente, una provincia industrializada con una gran proporción de inversión extranjera como Ontario, consideró de manera positiva las medidas federales de la década de los 70s destinadas a regular y controlar la inversión extranjera. Sin embargo, esas mismas disposiciones no fueron bien vistas por otras provincias del Este, que veían a la inversión foránea como un medio para fomentar el desarrollo de sus economías. Sin embargo, las discrepancias entre las acciones anti-continentalistas y los intereses provinciales o sectoriales no deben tomarse necesariamente como una muestra de escaso nacionalismo por parte de éstos últimos.

Los sentimientos e inclinaciones nacionalistas en Canadá coexisten con tendencias continentalistas de una manera en extremo compleja. El nacionalismo latente en la sociedad ha tenido escasos rubros,

---

<sup>66</sup>Qué son quiénes actúan como articuladores de intereses y cuyas facultades constitucionales en su jurisdicción resultan equiparables con las del gobierno federal.

<sup>67</sup>Renaud Dehousse, op. cit. p. 29.

<sup>68</sup>Renaud Dehousse. op. cit. p. 295.

como en las «industrias culturales», en los que ha podido ser concretado en políticas no controvertidas para contener con cierta efectividad la integración. Dada la diferencias de intereses, una política determinada podía ser cuestionada intensamente por algún sector o región que se sintiera afectada. Por tanto, este tipo de políticas tendían a plantear un dilema a los canadienses: debían elegir entre los costos económicos de una política restrictiva, por ejemplo en la inversión extranjera, (para determinadas regiones o sectores económicos) y la recompensa simbólica, pero no menos real, de una política nacionalista.

Puesto que el elemento más influyente en la vida de Canadá es la contigüidad a los Estados Unidos, no es sorprendente que algunas políticas estén concebidas no sólo en función de la situación interna, sino también en función de sus posibles implicaciones sobre la relación bilateral.<sup>69</sup>

En este sentido, la interrogante sobre qué factores determinan las actitudes de Canadá en ciertas cuestiones que afectan la relación bilateral ha sido abordada por Charles F. Doran, en un estudio clásico sobre las relaciones Canadá-Estados Unidos.<sup>70</sup> Este autor sostiene que "... las constelaciones [entendidas como coaliciones de grupos] políticas que predominan en cada uno de los países son las que influyen con sus percepciones y aspiraciones en la orientación de la relación en general, pero también en cuestiones específicas."<sup>71</sup>Aunque aplica tal afirmación también a los Estados Unidos, aquí se considerará sólo su relevancia para el caso de Canadá.

En consecuencia, Doran sostiene que la postura de la coalición gobernante, en este caso de Canadá, tiene un peso importante en la orientación de las políticas económicas hacia el otro. A su vez, estas concepciones también modelarían las percepciones de cada gobierno respecto a la relación,

---

<sup>69</sup>No menos preponderante son las de carácter simbólico: "Los canadienses ... utilizan símbolos de contra-identificación especialmente en política exterior. Para ellos, «independiente» puede denotar no sólo políticas externas que hayan sido libremente formuladas; también puede significar políticas *made in Canada* e inclusive políticas deliberadamente diferentes de las que hayan escogido los Estados Unidos." William T. Fox, op. cit., p. 56.

<sup>70</sup>Charles F. Doran *Forgotten Partnership; U.S.-Canada Relations Today*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984.

<sup>71</sup>Doran, op. cit., p. 23.

particularmente sobre la dimensión más sensible de ésta: la asimetría entre ambos y las implicaciones de ésta sobre el país.<sup>72</sup>

...la actitud que cada gobierno adopta hacia la dimensión económica es crítica para la relación. Si la filosofía económica general –específicamente la comercial– de los dos gobiernos es congruente, la asimetría no será un factor crucial en las percepciones de ambos gobiernos.<sup>73</sup>

Esta conclusión tiene relevancia para la Tercera Opción, por haberse tratado de una iniciativa nacionalista y en pro de la diversificación formulada por un gobierno liberal que consideraba necesario revertir, en alguna medida, los vínculos con los Estados Unidos para conseguir equilibrar la vecindad e incrementar su capacidad de control en el ámbito nacional. Se puede colegir que para ese gobierno, la disparidad entre ambos países tendría un carácter crítico.

La política de la diversificación, como la anunciada en 1972, refleja las preocupaciones profundas y constantes de que la dependencia acrecida frente a EEUU y la crisis de identidad canadiense, podrían, en combinación con la dependencia externa, amenazar la existencia de un Canadá autónomo e integrado...<sup>74</sup>

Frente a la creciente integración binacional la búsqueda persistente de opciones de diversificación con otros países o agrupaciones puede considerarse como el correlato lógico de la búsqueda de unidad y vinculación económico-política en lo interno.<sup>75</sup>

Con el Acuerdo Marco con las Comunidades Europeas de la Tercera Opción, pasando por la creación de la Confederación y la instauración de la Política Nacional en el siglo pasado, así como la creación de la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera (FIRA), Canadá siempre ha buscado el desarrollo de las relaciones intracanadienses (es decir horizontales, en una orientación este-oeste) ... así como la promoción de una política exterior de equilibrios y contrapesos en el esquema triangular de sus relaciones externas ... el gobierno canadiense continúa buscando, especialmente después de 1968, la promoción de las

---

<sup>72</sup>En efecto, se ha argumentado que el cambio de filosofía económica en el gobierno de Ottawa con la llegada del Partido Conservador Progresista sería un factor que contribuiría a explicar la iniciativa canadiense sobre un tratado de libre comercio con su socio comercial.

<sup>73</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 111.

<sup>74</sup>Panayotis, op. cit., p. 19.

<sup>75</sup>También aquí se han dado dos orientaciones, si bien es cierto que la primera no resultaba políticamente aceptable, mientras que la segunda devino en la doctrina oficial: "Desde la fundación de Canadá en 1763, la interrogante ha sido si el «norteamericanismo» o el «globalismo» prevalecerían como el principio rector de la política exterior de Canadá." John Kirton "Canada's New Internationalism" *Current History*, march 1988, p. 134.

relaciones extracontinentales para disminuir, aunque sea sólo un poco, la atracción de la relación norteamericana.<sup>76</sup>

Razones similares explican que Canadá haya buscado de manera consciente conferir un rasgo distintivo a su diplomacia, a pesar de la indiscutible comunidad de intereses que ha mantenido en algunos rubros (como el de defensa) y durante ciertos períodos con la política exterior de los Estados Unidos.

Se puede apreciar así hasta que punto el nacionalismo económico era opuesto al continentalismo. Ambas orientaciones mantenían una relación dialéctica, que se buscaba resolver de manera parcial. La estrategia de la Tercera Opción no era radical; su fin no consistía en suprimir por completo las vinculaciones ni en renunciar a los beneficios derivados de los intercambios con los Estados Unidos.<sup>77</sup>

En las condiciones de esa nación, los canadienses en general han estado obsesionados con el temor de que su país carezca de una identidad real. Las preocupaciones sobre tal identidad y la cohesión nacional les han llevado de manera recurrente a plantear la interrogante respecto a qué tanta conciencia nacional han desarrollado y explican el sentimiento «antiestadounidense», de palabra y de acto, que en ocasiones se observa en ese país.

---

<sup>76</sup>Soldatos Panayotis, op. cit., p 18.

<sup>77</sup>Como se ha asentado antes, el objetivo era encontrar un contrapeso a la integración para reducir la vulnerabilidad ante su socio económico por dos vías: por un lado, incrementando la cohesión y la economía nacionales y, por el otro, diversificando las relaciones económicas con otros centros económicos como la Comunidad Europea o Japón.

## CAPITULO II.

### La energía en Canadá.

Canadá es uno de los pocos países industrializados que posee reservas considerables de recursos energéticos. Esta nación de sólo 28 millones de habitantes contribuye con aproximadamente 4% de la oferta de energía primaria en el mundo y es el segundo productor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entidad que agrupa a los países más industrializados que son a su vez los mayores consumidores de energía. En su vasto territorio se encuentran cantidades significativas de uranio, gas natural y petróleo, así como fuentes de generación de hidro-electricidad y carbón.<sup>78</sup>

La energía ocupa un lugar fundamental en la Confederación canadiense. Una serie de factores determinan una situación peculiar y compleja que confiere a este rubro una prominencia en la economía y la política nacionales a un grado no comparable con los de otra nación industrializada del Grupo de los Siete. Esta relevancia e influencia de la energía ha llevado a la conclusión de que es

...una Caja de Pandora que engloba tensiones entre consumidores y productores, preocupaciones sobre empleos, aspiraciones acerca del desarrollo provincial, problemas sobre distribución del ingreso... controversias intergubernamentales e incluso constitucionales"<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>Energy, Mines and Resources. *Energy in Canada: A Background Paper*. Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1987. p. 5.

<sup>79</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 1.

## La energía en la economía.

En términos económicos, el sector energético es uno de los más importantes en Canadá, la séptima de las naciones más desarrolladas. En 1986, su magnitud fue de alrededor del 7% del Producto Interno Bruto y absorbió 14% de la inversión total. Los indicadores de la industria como los ingresos brutos alcanzan montos superiores a los 60 mil millones de dólares canadienses (en 1986). Asimismo, la energía es un componente notable de las exportaciones, en las que su participación ha estado ascendiendo: si en 1970 su proporción en el comercio total era del 6%, para 1986 había alcanzado 10%, cuando los ingresos en el sector por ese concepto fueron de 12.1 mil millones de dólares (canadienses).<sup>80</sup>

Dentro de renglón de la energía, los hidrocarburos, especialmente el petróleo, son los recursos más importantes para la estructura productiva del país, al igual que para otras economías desarrolladas. Sin embargo, conviene señalar que su participación ha estado disminuyendo en las últimas dos décadas, una pauta común en estas economías.

Aunque Canadá extrae solamente 2.7% de la producción mundial de petróleo (en 1986) y posee una fracción relativamente pequeña de las reservas mundiales de hidrocarburos -en 1984 disponía del 1% de las reservas totales mundiales de petróleo-,<sup>81</sup> su contribución a la producción total de petróleo de los países industrializados de la OECD alcanza el 10%. Así, ocupa el tercer lugar entre los productores más importantes de esa agrupación, después de los Estados Unidos y Gran Bretaña. En el mundo ocupa el décimo puesto por el volumen de su producción. En lo que respecta al gas natural, las reservas son más considerables; en términos absolutos alcanzan alrededor de 3.48 trillones de pies cúbicos, es decir, 4% del total de reservas mundiales probadas.

---

<sup>80</sup>Energy Options Advisory Committee *Energy and Canadians into the 21st Century*, Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1988, p. 4; Energy, Mines and Resources, *Energy in Canada: a Background Paper*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1987, p. 4; Energy Mines and Resources, *The Canada-US Free Trade Agreement and Energy*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1988, p. 6 y Energy, Mines and Resources, *Free Trade and Energy*, Ottawa, Minister of Supplies and Services, 1988, p. 2.

<sup>81</sup>*The Canadian World Almanac and Book of Facts*, Toronto, Global Press-Canada Publishing Corporation, 1986, p. 331.

En el período 1970-1984, la producción de petróleo ha fluctuado entre 1.5 y dos millones de barriles por día.<sup>82</sup>En términos de exportación, el petróleo también es un bien muy significativo. En 1986, por ejemplo, el 20% de la producción de petróleo ligero y el 87% del total de petróleo pesado fueron enviados a los Estados Unidos, prácticamente su único cliente en hidrocarburos.<sup>83</sup>En el rubro de gas natural Canadá exporta cerca de 100% de sus exportaciones totales a su vecino único.

En el insumo energético más sobresaliente. Según la Agencia Nacional de Energía (*National energy Board*, NEB), en 1973 el petróleo cubría 56% de la demanda total de energía primaria, mientras que el gas natural cubría 22%. Para 1986, cubría 36% de la demanda y el gas cubría 25%. Aunque su importancia había disminuido, aun era significativa.<sup>84</sup>

Pero el petróleo crudo es el energético más importante no sólo porque satisface una proporción sustantiva de la demanda de energía en Canadá sino porque es un bien estratégico cuyo mercado tiene un alcance verdaderamente mundial. A diferencia de otros recursos de este tipo, su gran susceptibilidad de ser transportado por diferentes medios le ha convertido en el producto más intercambiado en términos de valor monetario a escala planetaria. Además, el petróleo es el elemento más versátil porque puede ser usado para virtualmente todas las aplicaciones energéticas. Otros productos como el gas natural, el carbón o la energía nuclear tienen usos más restringidos. En el transporte, por ejemplo, el petróleo es todavía insustituible.<sup>85</sup>El gas natural, en cambio tiene sólo una importancia regional en el marco de norteamérica, aunque no deja de ser relevante.<sup>86</sup>Hacia el final del período de este estudio, las exportaciones de este bien alcanzaron 3.86 mil millones de dólares. Conviene hacer notar que Canadá no importa ninguna cantidad de gas, a diferencia del petróleo.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup>Energy, Mines and Resources, *Energy in Canada: a Background Paper*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1987, p. 123.

<sup>83</sup>Energy, Mines and Resources, *Energy in Canada: a Background Paper*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1987, p. 8 y 17.

<sup>84</sup>Energy Mines and Resources Canada *Energy Security in Canada; A Discussion Paper*, Ottawa, s. e., June 1987. p. 25.

<sup>85</sup>Christopher Flavin, op. cit., 1985. passim.

<sup>86</sup>*Report. Royal Commission on the Economic Union and Development: Prospects for Canada*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1985. p. 495.

<sup>87</sup>Idem, p. 489.

En consecuencia, es evidente que Canadá está vinculado a los cambios en el mercado global de energía como productor pero también como consumidor, y por lo tanto es afectado por la situación que tiene lugar en los principales centros petroleros y las políticas de los países consumidores agrupados en la Agencia Internacional de Energía (de la que Canadá forma parte).

La energía tiene un papel más preponderante en Canadá que en otros países desarrollados como resultado de tres factores. En primer lugar porque la economía canadiense en su conjunto es la más intensiva en el uso de energía de todas las economías desarrolladas. En segundo lugar porque se basa en gran proporción en el comercio exterior. En tercer lugar porque buena parte de las exportaciones son productos intensivos en energía.

La economía canadiense consume más energía que otros países de más avanzada industrialización. Por ejemplo, en 1987 Canadá requirió de 3.7 millones de barriles de petróleo equivalente por cada mil millones de PNB, mientras que Japón sólo consumió 1.5 millones para producir el mismo monto.<sup>88</sup> El consumo de energía en el sector industrial está concentrado en un pequeño número de industrias, todas de exportación. Por ejemplo, la minería, pulpa y papel, hierro y acero, cemento, química y fundido y refinado de metales absorben cerca de 75% del consumo total de energía en el sector.<sup>89</sup>

Aunque este hecho está asociado a factores geográficos como las desmesuradas distancias o un clima extremo, también es cierto que Canadá es especialmente dependiente de la energía por razones de estructura económica. A pesar de que suele pensarse que la economía canadiense tiene un perfil característico de un país industrializado, en realidad su base económica se sustenta en buena proporción en su vasta dotación de recursos naturales.

La economía canadiense es ... una economía basada en los recursos naturales en la que cerca de un cuarto del producto nacional proviene directamente de bienes de exportación, muchos de los cuales pueden ser descritos como intensivos en recursos naturales durante el proceso de producción...<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup>Energy, Mines and Resources, *Free Trade and Energy*, Ottawa, Minister of Supplies and Services, 1988, p. 2.

<sup>89</sup>Energy, Mines and Resources *2020 Vision: Canada's Long Term Energy Outlook*, Ottawa, 1990., p. 16.

<sup>90</sup>Isabel B. Anderson "An Overview of Canada's Economy" *Current History*, V. 87, N°527, march 1988, p. 121.

El comercio internacional es crucial para Canadá. Su economía se sustenta en la exportación de alrededor de 30% de la producción total de bienes y servicios (29.3% en 1980). La proporción de las exportaciones de mercancías en relación al Producto Nacional Bruto alcanzó, por ejemplo, 19.5% en 1970 y ascendió a 25.6% en 1980. Esto significa que es el país más dependiente del comercio exterior del Grupo de los Siete y uno de los más dependientes incluso dentro de los países de la OECD.<sup>91</sup>

Además, la economía canadiense exporta en su mayoría productos provenientes de la transformación de sus recursos naturales y otros bienes en cuya producción la energía es un componente esencial.

Como país industrializado rico en energía, Canadá es un exportador neto no sólo de energía como tal, sino también de energía incorporada a través de otros bienes y por tanto comerciada de manera indirecta.<sup>92</sup>

Así, aunque existe un nivel relativamente alto de desarrollo industrial, las limitaciones de la economía canadiense son considerables. De acuerdo con las conclusiones de un estudio prospectivo sobre el país, "El análisis tiende a mostrar que la ventaja relativa de Canadá en los mercados internacionales sigue firmemente fundada en las extracción y exportación de productos derivados del procesado y semi procesado de los recursos naturales."<sup>93</sup> De acuerdo con un examen del gobierno canadiense, la energía "Influye en industrias clave que dependen de ella: pulpa y papel, productos minerales, químicos y petroquímicos, minerales no metálicos y fundición y refinado."<sup>94</sup> Todos estos son productos de exportación.

---

<sup>91</sup>Jock A. Finlanson, "Canadian International Economic Policy", en Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 14. "En Canadá, cerca del 30% del PNB y casi una cuarta parte de sus puestos de trabajo dependen de las exportaciones; tres cuartos de todas las exportaciones canadienses se destinan a un sólo mercado, los EU. En el caso de Columbia Británica, 40% de su producción de bienes es exportada, contra el 15% enviada a las provincias canadienses restantes. Otras exportan cuando menos un cuarto de su producción total." Earl H. Fry, op. cit., p. 19.

<sup>92</sup>Energy Options Advisory Committee *Energy and Canadians into the 21st Century*, Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1988, p. 22.

<sup>93</sup>Roger Noyer, op. cit., p. 32.

<sup>94</sup>Energy, Mines and Resources Canada *Free Trade and Energy*. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1988 p. 2.

A pesar del status de Canadá como una economía industrial avanzada, su desarrollo económico ha dependido intensamente de las exportaciones de recursos, una fuerte penetración de capital extranjero en el sector de recursos básicos y en el manufacturero y de un impresionante déficit en la balanza comercial de productos manufacturados.<sup>95</sup>

La participación de los bienes primarios -y de la energía en especial- en el comercio exterior es extraordinaria considerando que se trata de una nación desarrollada. En 1975, por ejemplo, de los ingresos totales de Canadá por exportación, 48.0% correspondió a los bienes primarios, de los cuáles 16.5% eran productos energéticos. En 1980 estos bienes decrecieron un tanto en su participación, aunque todavía alcanzaron 42.8% del total y 14.3% para la energía. Estas proporciones exceden el promedio mundial (40.9% en 1980) y sólo son superadas por Australia y Nueva Zelanda, por un lado, y por los países en desarrollo incluyendo a los de la OPEP, por el otro.<sup>96</sup>

A partir de estas características se puede comprender el papel crucial de la energía para mantener la marcha de la economía canadiense que a su vez haga posible mantener el nivel de exportaciones. La seguridad energética, entendida como la garantía de la continuidad de los suministros, es crucial para este país.

---

<sup>95</sup>David Wolfe "Anatomy of the Canadian State" *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26(1), february 1989 p 260. La importancia de las materia primas ha llevado a los economistas canadienses a desarrollar una concepción denominada "staple theory", según la cual, el desarrollo económico de su país se explica por sucesivos ciclos de auge y decadencia de diversos productos básicos como los minerales, la pulpa y el papel, los cereales, los energéticos, etcétera.

<sup>96</sup>"Canadian Export Trade in a Changing International Environment" en Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 87.

"Canadá ha dependido de una «canasta» de exportación de bienes primarios crudos y semiprocesados. Las exportaciones principales pueden ser divididos en cuatro categorías:

- + productos agrícolas: carne y cereales
- + materia primas: minerales e hidrocarburos
- + materiales fabricados: madera, papel periódico, metales semiprocesados
- + productos manufacturados finales: productos eléctricos, electrónicos, automóviles, equipo de transporte, etc.

Por ejemplo, en 1980, las exportaciones de carne, pescados y cereales fueron 80% de las exportaciones de las exportaciones agrícolas y alimentarias, mientras que los envíos de minerales y concentrados de hierro, cobre y níquel, combinados con petróleo y sus productos representaron un 70% de nuestras exportaciones de materias primas. Las exportaciones de materiales transformados que ha aumentado en importancia durante la última década también estuvieron compuestas en su mayoría por unos cuantos productos básicos, tales como químicos primarios, productos forestales y metales. En 1980 esos productos constituyeron dos tercios de las exportaciones de Canadá de materiales transformados. Más todavía, conforme crece la economía, se hace cada vez más dependiente de estos bienes basados en los recursos naturales para compensar el creciente déficit comercial en productos manufacturados finales." Roger Noyer, op. cit., p. 30.

## Los factores políticos y la energía.

La energía no es sólo un sector económico más. A su existencia están asociadas diversas implicaciones políticas e ideológicas. Como se ha dicho en un amplio examen público reciente: "...cualquier discusión sobre energía es, finalmente, un debate sobre Canadá y los canadienses."<sup>97</sup>

Independientemente de su importancia económica, estos recursos están involucrados o inciden de manera particular y decisiva en el sistema político, de manera específica:

- + Entre los componentes del sistema federal, específicamente en las relaciones entre las provincias y el gobierno federal
- + En las nociones sobre el modelo de desarrollo económico del país (en términos de su orientación, regional o nacional),
- + En la orientación de las estrategias externas y su actitud hacia los Estados Unidos,
- + En la concepción del Estado nacional y del papel del gobierno federal en el desarrollo,
- + En la noción sobre las relaciones adecuadas con los Estados Unidos y el papel de la economía nacional frente a la economía estadounidense (lo que postula un dilema en términos de «continentalismo» -es decir, la integración binacional- y la búsqueda de la cohesión pancanadiense).

Así, la cuestión energética tiene que ser considerada dentro del contexto político interno global. "La toma de decisiones en materia de energía es especialmente difícil porque ésta no puede ser considerada sólo como otra mercancía más."<sup>98</sup> Esta característica es fundamental para comprender el aspecto externo de las estrategias energéticas que se examinarán en el período considerado.

La energía ha sido un campo de enfrentamiento entre las provincias y el gobierno federal. El sistema político y sus límites se ha reflejado en esta cuestión. La experiencia de la política energética de la época nacionalista evidenció las limitaciones de Canadá para formular y llevar a cabo una estrategia de política económica exterior, en este caso en el rubro energético, que pudiera responder a un reto planteado por un cambio en el contexto internacional (un período de revalorización de los

---

<sup>97</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 2.

<sup>98</sup>Idem, p. 1.

hidrocarburos), y a la creciente integración económica con los Estados Unidos, que por entonces era una preocupación general en Canadá.

### **La energía y las relaciones federación-provincias.**

Entre los elementos de naturaleza formal que inciden de manera sustantiva en la definición de la política energética, se encuentra la distribución de prerrogativas entre los elementos de la federación. A su vez, éstas descansan en las bases que sustenta la dinámica política general del país.

El primer factor fundamental es que la Constitución establece una jurisdicción concurrente sobre estos recursos. Las riquezas del subsuelo son propiedad de las provincias y, en consecuencia, los gobiernos provinciales definen las modalidades de la exploración y extracción de los hidrocarburos dentro de los límites de las provincias y quiénes perciben los beneficios derivados de la extracción de esos recursos en forma de regalías y de impuestos.<sup>99</sup>

Por su parte, el gobierno de Ottawa posee las mismas facultades que las provincias en las zonas federales situadas en los territorios del norte y en los mares adyacentes al país (*Canada Lands*). Esto quiere decir que, en aquellas zonas que no pertenecen a ninguna provincia como tal, sino al conjunto del país, el gobierno federal tiene la capacidad de definir una política en relación a los recursos energéticos. Según la Constitución, el gobierno central también tiene atribuciones de alcance nacional por cuanto le compete la regulación del comercio y el intercambio interprovincial y las exportaciones, una disposición que incluye los recursos energéticos.

Esta capacidad de regular el comercio interno y externo le permite dictar una determinada política en relación a los flujos de hidrocarburos destinados a las provincias consumidoras o al exterior, así como la posibilidad de realizar esto a través de impuestos sobre tales intercambios o de la limitación

---

<sup>99</sup>Capítulo V, "Distribution of Legislative Powers". *The Constitution Acts, 1867 to 1982*. Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1986. p. 29, 33, 39 y 43.

cuantitativa de las exportaciones. Sin embargo, está claro que el gobierno de Ottawa no puede decidir sobre la producción de los recursos en el interior de las provincias.<sup>100</sup>

Dado que las provincias pueden controlar la producción interna y el gobierno federal la distribución interprovincial y hacia el exterior, puede hablarse de una jurisdicción conjunta de ambos niveles de gobierno en relación al petróleo y gas natural.

Como resultado de esta distribución de atribuciones, la política energética inevitablemente resultó de negociaciones entre los dos niveles de gobierno. Este aspecto es relevante porque implica que ninguno de los dos actores pudo hacer que prevalezcieran por completo sus concepciones sobre el manejo de los hidrocarburos. En el proceso de formulación de la política energética influyeron también de manera directa o indirecta las provincias consumidoras. Dada la conformación del sistema político, estas provincias tuvieron un peso considerable, de manera que el gobierno federal no pudo soslayar los intereses y posiciones de las provincias del Canadá central y las marítimas, sobre todo en la medida en que han constituido una base importante de apoyo electoral de aquél: "El gobierno federal...[que] generalmente actúa bajo la presión electoral de las regiones más densamente pobladas... es especialmente sensible a las demandas de Quebec y Ontario..."<sup>101</sup>

Las facultades traslapadas de los niveles provincial y federal sobre los hidrocarburos traslada al ámbito de la política energética la dinámica básica de la política canadiense. La naturaleza y el tono de las relaciones, las discrepancias o convergencias de la interacción entre ambos actores dejan su impronta en la orientación central para el manejo de los recursos energéticos.

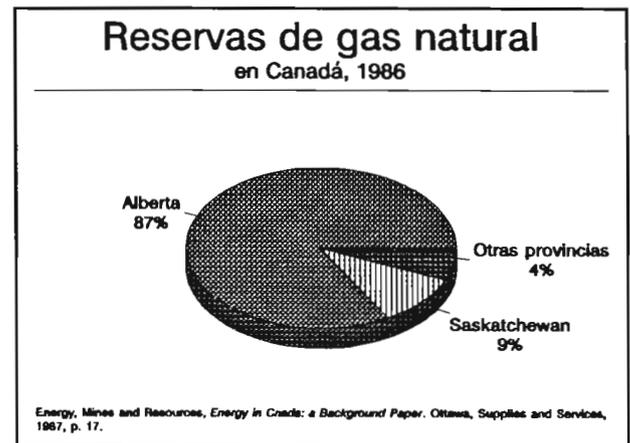
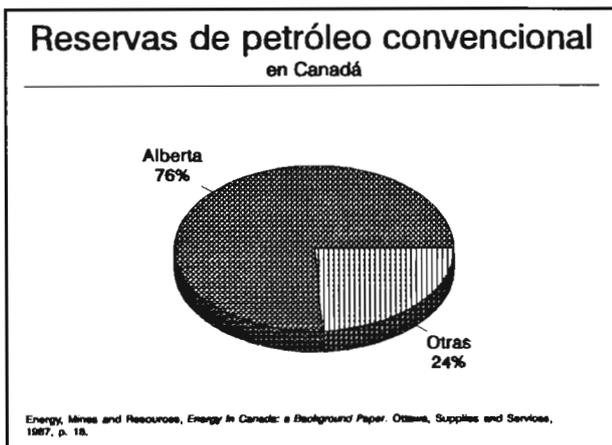
---

<sup>100</sup>Capítulo V, "Distribution of Legislative Powers". *The Constitutions Acts, 1867 to 1982*. Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1986. p. 29, 33, 39 y 43.

<sup>101</sup>Peter Leslie, Keith Brownsey, op. cit., p. 173.

## La concentración geográfica de los hidrocarburos.

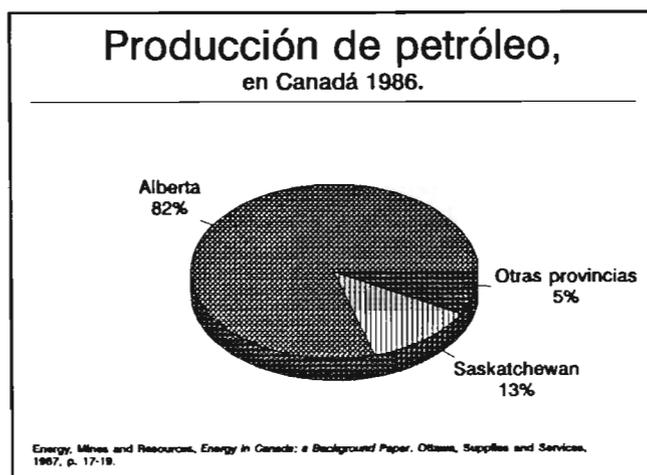
Otro de los factores peculiares de la situación energética de Canadá es la desigual localización de los hidrocarburos. Mientras que las provincias del occidente de Canadá (Alberta, Saskatchewan, Columbia Británica y en un grado mucho menor, el occidente de Manitoba) disponen de la casi totalidad de las reservas conocidas, las de la zona central y las marítimas carecen de esos recursos. Alberta, la fuente principal, produce el 82% del petróleo crudo del país. Junto con Saskatchewan alcanza 95% del total nacional. Además, "Alberta por si sólo posee 76% de las reservas de petróleo convencional cuya extracción es económica con la tecnología disponible [a los precios actuales]. En lo que se refiere al gas natural, la situación es similar: Alberta representa 87% de la producción de gas natural y Columbia Británica... 9%.."102



<sup>102</sup>Energy, Mines and Resources, *Energy in Canada: a Background Paper*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1987, p. 17 y 19; Ministry of Supplies and Services, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Energy: an Assessment*, Ottawa, 1988, p. 17; Edward Wonder, op. cit., p. 140. "Las reservas establecidas que quedan en Canadá Occidental ascienden a 731 millones de metros cúbicos, y un potencial adicional último estimado en 1.2 mil millones de metros cúbicos. Los recursos convencionales descubiertos en la zona periférica (*frontier areas*), han sido evaluados en 454 millones de metros cúbicos, con un potencial último proyectado a 4.1 mil millones de metros cúbicos. Las reservas de arenas bituminosas representan los depósitos conocidos de petróleo mas grandes del planeta, con un volumen estimado de 270 mil millones de metros cúbicos de bitumen original. En este momento, se estima que 10 mil millones de metros cúbicos son recuperables." Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 20.

La concentración geográfica de las reservas de petróleo y gas natural tiene un resultado definitivo en la situación energética del país en términos de comercio y abasto. El flujo energético de Alberta hacia el otro extremo del país sólo es económicamente ventajoso hasta cierta distancia, más allá de la cual resulta más conveniente importarlos de otros países que transportarlos desde su lugar de origen. Esto ha determinado, a menudo, la división del mercado canadiense en dos zonas. La región este del país, desde el Río Ottawa, en Ontario, hacia el oriente, las necesidades energéticas eran cubiertas por hidrocarburos importados de diferentes países; los mercados del Río Ottawa hacia el occidente eran abastecidas por la producción de Alberta y Saskatchewan a través de una red de ductos que cruzan longitudinalmente al país.

Aunque esta situación es resultado de las enormes distancias involucradas, su consecuencia final ha sido que buena parte del flujo de energéticos de las provincias productoras deba comercializarse en los estados adyacentes del país vecino, lo que resulta más viable que enviarlo a las provincias situadas en el otro extremo. Así la distancia, que impone la gran separación entre las zonas productoras y consumidoras de hidrocarburos, dificulta el flujo comercial este-oeste al mismo tiempo que favorece el flujo norte-sur. Por lo tanto, desde una perspectiva exclusivamente económica, Canadá no puede ser un mercado energético integrado en el que las zonas productoras abastezcan a las consumidoras, eliminando las importaciones. Sólo recurriendo a otro tipo de medidas -a través de la participación del Estado-, se ha conseguido establecer un espacio energético pancanadiense, es decir, unificado.



La segunda consecuencia es que, a pesar de ser un exportador de petróleo, Canadá tiene que importarlo. Mientras que parte del petróleo occidental tiene que ser enviado a los Estados Unidos, las provincias del otro extremo deben recurrir a importaciones provenientes de otros países.

...grandes desbalances regionales caracterizan el consumo y la producción de energía. En 1985, por ejemplo, Alberta -que produjo 67% de la energía primaria- consumió sólo 20.3% del total. En el extremo opuesto, Ontario generó sólo 3.7% de la energía primaria, pero consumió 35% de la producción. Este desequilibrio regional explica en parte por qué Canadá puede ser simultáneamente un exportador neto de petróleo y sin embargo tener problemas de seguridad energética.<sup>103</sup>

Así, también en el caso de la energía, Canadá ha encontrado obstáculos para sus políticas hacia la integración, barreras que le han impuesto las distancias entre sus regiones y la vecindad de una vasta y dinámica economía industrial que demanda tales recursos primarios. Esta proximidad a determinado que sea más barato enviar esos bienes a EEUU, a menos que se recurra a medidas que necesariamente involucran la regulación pública y la aplicación de subsidios gubernamentales, para comercializarlos en el interior del país. Así, las economías de las provincias canadienses han tendido a integrarse a diversos polos económicos de los Estados Unidos que -en última instancia- se encuentran más cerca de ellos que otras provincias. La acción estatal ha estado fundada sobre todo en una racionalidad política que en ocasiones ha tenido que excluir a la lógica económica.

Sin embargo, es necesario aclarar que, aunque la mayor parte de las reservas de hidrocarburos convencionales conocidas se localizan en dos de las provincias occidentales de Canadá, el territorio del país dispone de zonas con potencial en las denominadas «tierras de Canadá» (*Canada Lands*), áreas federales en las que Ottawa tiene las mismas prerrogativas que las provincias sobre los recursos que ahí se encuentren. Los cálculos del gobierno sobre las reservas eran:

Costa este: 7.4 mil millones de barriles (20 mil millones según algunas corporaciones). El costo de extracción del petróleo en Hibernia es el doble que el costo en el Mar del Norte.

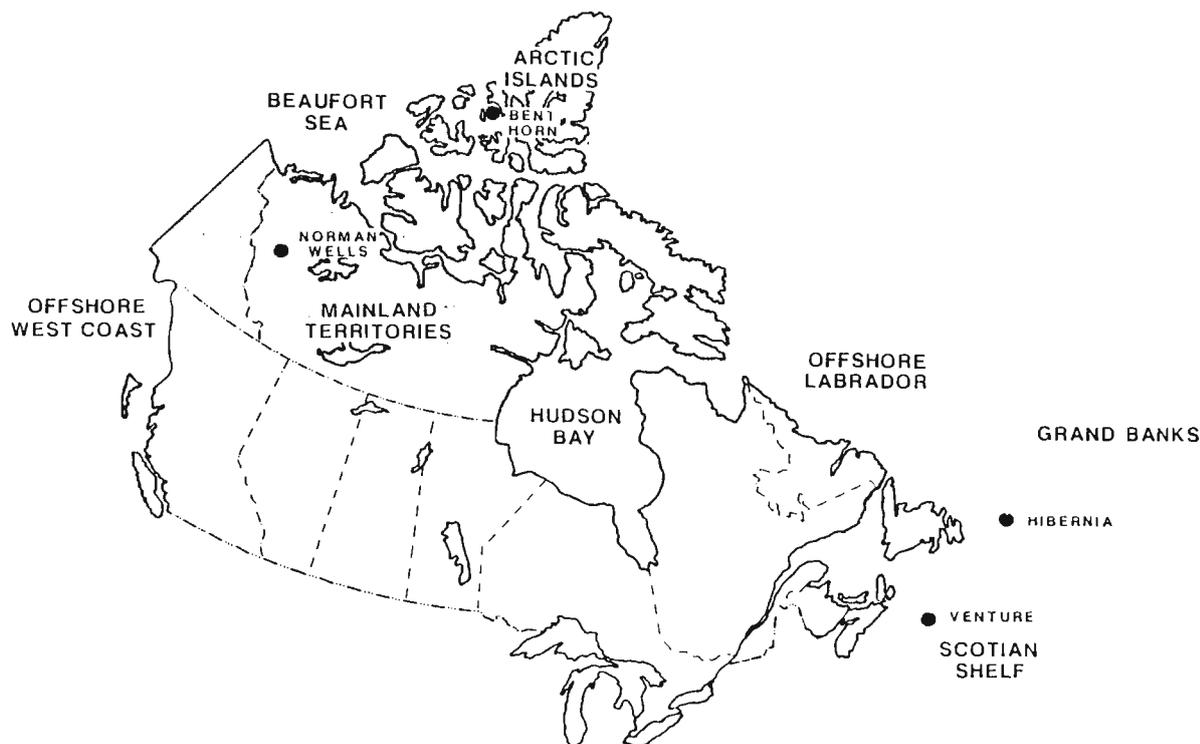
Mar de Beaufort y Delta del Mackenzie: 9.4 mil millones de barriles.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup>Government of Canada, *Oil Scarcity or Security?*, Ottawa, Energy, Mines and Resources, 1988. p. 3.

<sup>104</sup>Edward Wonder, op. cit., pág. 141.

## TERRITORIOS FEDERALES (CANADA LANDS)



Es entonces comprensible que las provincias del Oriente y Occidente atribuyan a las materias primas una importancia excepcional. El caso de los hidrocarburos para Alberta - y en menor medida para Saskatchewan y la Columbia Británica- forma parte de este fenómeno.<sup>105</sup> Hacia 1970, antes del boom petrolero, las exportaciones de petróleo, gas natural y sus subproductos constituyeron 59% de las exportaciones totales de las mencionadas provincias a los Estados Unidos. En el caso de Alberta, esos recursos han llegado a constituir 63% de sus exportaciones totales de bienes, mientras que, de las exportaciones totales de bienes hacia los Estados Unidos, han alcanzado 80%.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> "... Ontario es responsable de casi la mitad de la actividad manufacturera total. Esta provincia del centro de Canadá tiene una tasa de desempleo por debajo del promedio nacional, mientras que las cuatro provincias atlánticas (New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island y Terranova) sufren de alto desempleo crónico. Las provincias occidentales (Columbia Británica, Alberta y Saskatchewan) y Manitoba han sufrido de manera tradicional de ciclos de auge y crisis característicos de las economías dependientes de recursos." Earl H. Fry, op. cit., p. 20.

<sup>106</sup> Alberta Economic Development and Trade Office, *The Canada-United States Free Trade Agreement: Seizing the Opportunity* s.p.i., 1989. p. iv.

Esta división entre centros productores y consumidores de energía, entre centros productores y exportadores de materias primas y productos primarios y aquellos que producen y exportan manufacturas, constituye el marco global en el que se desarrolla el problema de la energía en Canadá.

### **La energía y el mercado de estadounidense.**

Desde el descubrimiento de yacimientos importantes de petróleo y gas en Alberta, en 1947, el sector energético también creció de manera semejante al resto de la economía canadiense: con tecnología y capitales estadounidenses y con el impulso adicional de un continuo flujo de exportaciones al mercado de EU. A partir de entonces, las exportaciones de petróleo crudo y gas natural crecieron a un ritmo tal que a fines de la década de los 60s, cerca de un 50% de la producción total era destinada al mercado de EEUU y más de 50% de las empresas del sector de exploración y extracción (upstream) era propiedad o estaba bajo el control de empresas estadounidenses.<sup>107</sup>

Entre 1947-1973 el volumen de la producción energética canadiense se expandió rápidamente, basada sobre todo en un crecimiento impulsado por las exportaciones... en 1973, Canadá exportó 60% de su producción de petróleo y 40% de su producción de gas natural...<sup>108</sup>

Además de su importancia económica, el comercio y la inversión extranjera en el rubro energético con los Estados Unidos han suscitado en Canadá consideraciones peculiares que están asociadas a la forma en que percibe a su vecino.

Así, la relación bilateral en este sector ha estado imbuida de las características de la relación global y de las nociones que se han generado en Canadá sobre la orientación adecuada de la interacción con ese los Estados Unidos. En consecuencia, existe más de un factor que hacen que la energía trascienda la mera dimensión económica.

---

<sup>107</sup>Los Estados Unidos son el destino de 81% de las exportaciones de energía. El comercio de energía no es muy diferente de la pauta del comercio total entre ambos países; guarda paralelo con la concentración de los vínculos comerciales del Canadá. En el caso del petróleo pesado, 80% de la proporción total es exportada a su vecino del sur, aunque sólo 20% del petróleo ligero. Alrededor de 100% de las exportaciones de gas natural se destinan a los Estados Unidos; en 1986, Canadá proveyó 13% de las importaciones totales de petróleo de los Estados Unidos y 90% de las de gas natural. Ministry of Supplies and Services, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Energy: An Assessment*, Ottawa, 1988. p. 13.

<sup>108</sup>Roger Noyer, op. cit., p. 79.

En primer lugar esta el hecho de que ese país es el factor particular más influyente en la política y las estrategias exteriores de Canadá y un elemento insoslayable en su política interna. La política energética y en general la política económica exterior no escapan a su importancia. Como reconoce el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, "...apenas si existe un área de la vida nacional canadiense que no sea afectada por nuestras relaciones con los Estados Unidos."<sup>109</sup>

La energía participa de esta influencia en la medida en que el comercio y la inversión en este rubro, como en el conjunto total de la economía nacional, está concentrada de manera abrumadora con este país.

En el complejo de factores que pueden identificarse, además de los intereses económicos, están los relativos a aspiraciones y nociones nacionalistas. Estas nociones están imbricadas con determinadas concepciones sobre la industrialización y a la modernización de la economía nacional:

...a pesar de su riqueza, Canadá se considera hasta cierto punto como un país en desarrollo. Aunque su base industrial es sólida, todavía mantiene una ventaja comparativa como productor de materias primas... eso le ha llevado a la concepción de que tiene que igualarse a los países más desarrollados..<sup>110</sup>

En este sentido, uno de los elementos básicos que condicionaron la percepción canadiense de las relaciones energéticas (y la relación global) es la asimetría entre los dos países.<sup>111</sup>

Para Canadá como país más pequeño, las implicaciones que se consideran sensibles de una determinada área de la relación bilateral son más numerosas y más amplias que las que preocuparían a los Estados Unidos, para quién la asimetría no plantea ningún problema. Esto lleva a diversas percepciones de la relación en función de diferentes prioridades:

Los estadounidenses ven las cuestiones bilaterales predominantemente en términos económicos; los canadienses los consideran en términos políticos y culturales además de económicos.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup>Department of External Affairs, op. cit., p. 30.

<sup>110</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 40.

<sup>111</sup>Department of External Affairs, op. cit., p. 17.

<sup>112</sup>Department of External Affairs, op. cit., p. 22.

El caso de la energía es muy indicativo de esta tendencia, en razón de la considerable importancia que se le concedió en Canadá. Tanto entre los círculos gubernamentales como en la opinión pública, se temió que una relación energética demasiado intensa con un país tan poderoso podría llevar a éste a una dependencia de los recursos canadienses. Esta dependencia de un bien estratégico podría haber redundado en la limitación de la capacidad de Canadá para definir una política que implicara, por ejemplo, suspender los flujos al sur, a menos que estuviera dispuesta a afectar los intereses estadounidenses. Esta percepción, vinculada a la extrema asimetría entre las capacidades de ambos países, dio lugar a un considerable recelo en Canadá.

Los hidrocarburos adquirieron una «dimensión simbólica», que fue uno de los factores subjetivos que incidieron de manera singular en la cuestión energética.<sup>113</sup> Aunque se aplicaba a los recursos naturales en general, como el agua dulce<sup>114</sup>, los hidrocarburos en especial fueron asimilados a la soberanía e independencia nacional.

Según esas consideraciones, los recursos eran un patrimonio nacional para beneficio de los canadienses y por tanto, no deberían ser exportados para satisfacer las demandas de la economía estadounidense. Entre otras se sostenía que podrían ser un punto de apoyo para diversificar y modernizar la economía nacional y para elevar el nivel de vida de los canadienses.<sup>115</sup>

Así, estas concepciones fueron la base que en la década de los 70 y 80 justificó la adopción de políticas orientadas a controlar las exportaciones y a modificar, en función de lo que fue planteado como el interés nacional, el patrón de la propiedad extranjera en la industria y en la economía en general.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup>Jock A. Finlayson, David G. Haglund. "Oil Politics and Canada-United States Relations" *Political Science Quarterly* Vol.99. n°2, 1984. p. 278.

<sup>114</sup>Canadá dispone de cerca de la tercera parte del agua dulce en el mundo; de hecho, cerca de 30% de su territorio esta cubierto por cuerpos de ésta.

<sup>115</sup>Véase el capítulo correspondiente a la política energética en *Forgotten Partnership; U.S.-Canada Relations Today*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, obra de Charles F. Doran; véase también: John W. Holmes "Impact of Domestic Political Factors on Canadian-American Relations: Canada." *International Organization*, V. 28, n° 4 autumn 1974, pp. 611-635.

<sup>116</sup>United States Office of Trade Representative *North American Trade Agreements* July, 1981. mimeo. (A Study Mandated in Section 1104 of the *Trade Agreements Act* of 1979 (1104a): Study of Possible Agreements with North American Countries. p. 17).

Tal vez la fuerza motivante más poderosa tras el Programa Nacional de Energía (NEP), esta dimensión [la simbólica] consiste en que el sector de la energía es tan vital para el bienestar nacional que ha llegado a ser infundida de propiedades sustanciales no-económicas (o supraeconómicas) ... la energía ha llegado a estar cargada de un simbolismo tal que ha llevado a muchos canadienses ... a considerarla como una cuestión de soberanía, tanto en el sentido político como en el económico.<sup>117</sup>

Esta concepción tendió a acentuarse en la década de los setentas en razón de la magnitud de ciertos indicadores como en la propiedad extranjera -estadounidense sobre todo- de una parte muy significativa de la economía nacional, en especial de sectores estratégicos. La magnitud de la inversión foránea ha influido de manera notable en la opinión pública y las élites gubernamentales.

...la propiedad estadounidense de las industrias manufactureras y de recursos tales como automóviles y petróleo ha sido tan abrumadora que los canadienses la han considerado como una amenaza a su independencia...<sup>118</sup>

En lo interno, los recursos energéticos estratégicos han sido asociados al desarrollo económico en general, especialmente al papel que éstos podrían tener en el establecimiento de una industria nativa que a su vez contribuyera al objetivo último de constituir una base sólida para la existencia de un país independiente. La necesidad de modernizar la economía y el papel que se atribuyó a estos recursos en la consecución de este objetivo llevaron eventualmente a concebir una estrategia de desarrollo industrial.

Asimismo, en las décadas recientes se acentuó la consideración defavorable del comercio de recursos naturales y materias primas, lo que y ha llevado a postular el desarrollo de sectores industriales con tecnología de vanguardia para abandonar el papel de meros "aguadores y leñadores" de la economía industrializada del sur.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup>Jock A. Finlayson, David G. Haglund, op. cit., p. 278.

<sup>118</sup>William Kilbourn "The Peaceable Kingdom Still", *Daedalus*, n°117, autumm, 1988, p. 18.

<sup>119</sup>Peter Karl Kresl "An Economics Perspective: Canada in the International Economy" in William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: a Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982.

Canadá es percibido como un *hinterland* con recursos por otros países. Esta actitud prevalece particularmente en los Estados Unidos...[que] consideran a Canadá como una fuente segura de materias primas para alimentar a la industria estadounidense...<sup>120</sup>

En este sentido se puede identificar una de las constantes en la política de industrialización canadiense, que ha buscado -aunque no siempre de una manera consistente- sustituir las importaciones y promover las exportaciones de bienes de alto valor agregado. Es una política que no ha estado determinada por las concepciones del partido en el poder puesto que, tanto liberales como conservadores, habían mantenido la misma orientación general, cuando menos hasta 1984.<sup>121</sup>

Canada ha tratado por largo tiempo de apartar su economía de la excesiva dependencia de los recursos naturales y de desarrollar una base industrial diversificada que sea competitiva internacionalmente y, sin embargo, los recursos naturales y sus productos derivados siguen teniendo importancia... quiénes proponen la diversificación ... consideran que el desarrollo de productos y servicios de alta tecnología haría de Canadá más competitiva internacionalmente.<sup>122</sup>

En suma, la energía tiene en Canadá implicaciones tan amplias y profundas que puede afirmarse que

Este complejo de factores ... ha determinado que las cuestiones asociadas a la energía se hayan arraigado profundamente en la idiosincrasia canadiense y hayan condicionado la manera en que la población se percibe a si misma y en que concibe sus relaciones con otros canadienses, a las expectativas que mantiene respecto al gobierno en este ámbito y, en última instancia, respecto al concepto de lo que significa ser canadiense.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup>Roger Noyer, op. cit., p. 37.

<sup>121</sup>De hecho, la llamada Política Nacional del siglo pasado se había mantenido como la estrategia general sin haber sido reemplazada por otra.

<sup>122</sup>United States Office of Trade Representative op. cit., p.13.

<sup>123</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 4.

## CAPITULO III

### La política energética nacionalista: 1970-1979.

Desde la década de los 70, Canadá decidió establecer una política autónoma en el manejo de sus hidrocarburos, energéticos esenciales para la economía del país. Esta decisión se basó parcialmente en preocupaciones nacionalistas y conservacionistas. Sin embargo, la crisis de energía que suscitó en 1973 el embargo de los países árabes y el subsiguiente incremento en los precios del petróleo fueron los factores que contribuyeron de manera decisiva a la formulación de una política energética fundada en motivaciones eminentemente internas.

Los consumidores de las economías industrializadas de Occidente habían vivido hasta entonces una era de energía abundante y barata. Sin embargo, a partir de aquel momento se generalizó en el mundo la preocupación por una inminente y prolongada «crisis global de energía» que a su vez trajo implícita la incertidumbre sobre la continuidad del abastecimiento energético para las economías industrializadas. Por consiguiente, los hidrocarburos fueron apreciados como un recurso limitado y por tanto, agotable.<sup>124</sup>

En Canadá, esta percepción encontró rápida acogida, en parte porque era congruente con las preocupaciones sobre la independencia y autonomía económicas del país, pero también por una noción de que los recursos naturales del país deberían ser usados para beneficio de los canadienses; "en 1973, los canadienses demandaban que se evitara la expoliación de los recursos indispensables para mantener su nivel de vida..."<sup>125</sup> Como resultado, se adoptó un enfoque que llevaría a que la tendencia a la

---

<sup>124</sup>Christopher Flavin, op. cit., p. 10 y passim. David B. Dewitt, John J. Kirton *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley and Sons, 1983. p. 270; M. A. Adelman "The International Context" en Edward Carmichael, Corina M. Herrera, *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond* Toronto, C.D. Howe Institute, 1984. passim.

<sup>125</sup>John Holmes, op. cit., p. 629.

exportación fuera reducida a su mínima expresión. En opinión de algunos autores, la ejecución de esa política implicaría la "independencia energética de Canadá".<sup>126</sup>

Las preocupaciones canadienses sobre la seguridad energética se intensificaron en razón del gran poder de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), especialmente al final de 1973 cuando los recortes de la producción de petróleo y los embargos selectivos causaron que los precios mundiales de petróleo se cuadruplicaran.<sup>127</sup>

El shock de los precios del petróleo y los temores sobre la inseguridad del abasto tuvieron consecuencias complejas para Canadá. En su condición de país importador y exportador, la situación implicaba efectos ambivalentes. El ascenso en los precios mundiales del petróleo entrañaría en lo interno un incremento repentino y considerable en las rentas de las provincias productoras de este recurso sobre todo de Alberta.

Por un lado, la crisis fue percibida como una amenaza para la estabilidad de la economía y como un riesgo para las zonas importadoras, dependientes de los flujos externos. Las provincias Atlánticas y Quebec eran más vulnerables a una posible interrupción de abastecimientos en la medida en que el petróleo ocupaba una proporción mayor en su consumo de energéticos en relación con el resto de las provincias. Además, no disponían de gas natural porque la distancia de las zonas productoras había hecho hasta entonces poco razonable en términos económicos la expansión de los gasoductos hasta esas áreas, a diferencia de provincias como Ontario.

Un probable corte podría incluso paralizar la economía que, como se ha mostrado antes, era muy dependiente de los insumos energéticos, sobre todo para mantener los flujos de exportación.

Por otra parte, el gobierno federal consideró que el incremento en los precios implicaría un serio problema económico porque podría alentar serias presiones inflacionarias. Además, en esa situación se produciría una transferencia de recursos de las regiones consumidoras hacia las regiones productoras, lo que podría dar lugar a una dislocación del conjunto de economías provinciales.

---

<sup>126</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 270.

<sup>127</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 39.

Dada la estructura productiva y la localización de los hidrocarburos, las provincias consumidoras del Canadá central (Ontario y Quebec), las Atlánticas y Manitoba serían las más afectadas, sobre todo por los crecientes déficit que enfrentarían. Por otro lado, los beneficios se concentrarían en las provincias productoras del occidente, especialmente Alberta y Saskatchewan y también en Columbia Británica, aunque en menor grado.

Para complicar la situación que surgió ante el gobierno federal, una elevación en los precios internos de la energía favorecería también a las compañías extranjeras multinacionales que disponían de la mayor proporción de las reservas y que por tanto controlaban la producción en el occidente de Canadá. Ni los esquemas de regalías que éstas pagaban a las provincias, ni los impuestos a las corporaciones que aplicaba el gobierno federal, podrían captar más que una pequeña parte de las ganancias derivadas del alza.<sup>128</sup> Eso equivaldría a que, en realidad, los principales beneficiarios de la bonanza en los precios no serían ni siquiera las provincias poseedoras de tales recursos.

Como es comprensible, el gobierno federal y las provincias que carecían de hidrocarburos consideraron con intranquilidad este hecho. Sin embargo, desde una perspectiva local, la situación implicaba beneficios. El incremento de los precios era una oportunidad para las provincias productoras de energía en el Occidente. Sus gobiernos percibieron que la circunstancia podría permitir la diversificación de sus economías impulsando la industrialización. En consecuencia, no es de sorprender que hayan adoptado la determinación de obtener los máximos ingresos posibles.

Sin embargo, por otra parte,

...los consumidores presionaron a los gobiernos a intervenir para asegurar el abasto y protegerlos del alza de los precios del petróleo y estabilizar tanto la economía como sus ingresos personales que ya estaban siendo amenazados por la inflación.<sup>129</sup>

Más todavía, algunas provincias buscaron de manera independiente soluciones urgentes a sus propios problemas de abasto, lo que cuestionaba la capacidad del gobierno federal para hacer frente a la

---

<sup>128</sup>Kenneth H. Norrie, op. cit., p. 82 y 83.

<sup>129</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 39.(s1p12vsb4101T

situación desde una perspectiva nacional. Mientras que Columbia Británica alcanzaba acuerdos con los Estados Unidos sobre intercambios de petróleo, Quebec inició conversaciones con Irán para establecer una terminal submarina en el Río San Lorenzo, etcétera.<sup>130</sup>

A fines de 1973, la situación internacional era de aprensión e incertidumbre. En el Gobierno Federal había muchas dudas sobre la conveniencia de ajustar los precios al nuevo nivel internacional, lo que tal vez sería muy costoso si la situación de precios altos no perduraba, obligando luego a un reajuste si los precios descendían.<sup>131</sup>

Finalmente, se decidió mantener los precios bajos. En septiembre de ese año, el gobierno congeló temporalmente el precio interno del petróleo a su nivel de entonces, 3.80 dólares por barril, como parte de un programa anti-inflacionario. No obstante, los precios de exportación se elevaron hasta alcanzar el nivel mundial. El gobierno federal captaría la diferencia entre el precio internacional y el precio congelado a través de un impuesto a la exportación. Los ingresos originados de este gravamen serían aplicados al subsidio de las importaciones de petróleo destinadas al este de Canadá, compras que se pagaban al nuevo precio internacional. En diciembre de ese año, el gobierno anunció el establecimiento de un precio único para el petróleo a nivel nacional -«precio canadiense»- es decir, lo mismo en Alberta que en Ontario, que estaría por debajo del nivel internacional, aunque continuaría ascendiendo en la medida en que lo hicieran los precios internacionales; a partir de entonces, se inicia una tendencia al alza en los precios internos. Aunque el precio canadiense se reajustaría siguiendo el nivel que definía la OPEP, se mantuvo por abajo de éste; fue una medida que consolidó la política que se estaba siendo aplicada.<sup>132</sup>

En segundo lugar, se enfrentó el riesgo de una interrupción del abastecimiento en Quebec y las provincias atlánticas con diferentes medidas:

... a corto plazo, embarques de petróleo crudo fueron enviados desde la costa occidental por barco hacia la costa este vía el Canal de Panamá; la medida a largo plazo que adoptó el gobierno federal fue la

---

<sup>130</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 306.

<sup>131</sup>Royal Commission..., op. cit., p 482 y 483.

<sup>132</sup>Royal Commission..., op. cit., p. 483.

extensión del Ducto Interprovincial a Montreal. Puesto que la capacidad de producción en el occidente estaba saturada, sin posibilidad de ser incrementada, los flujos de energía para Montreal tenían que ser obtenidos de alguna parte, de manera que se decidió eliminar las exportaciones a los Estados Unidos de una manera gradual, en un plazo de diez años. También se continuó la política restrictiva que había adoptado anteriormente el *National Energy Board* respecto a las exportaciones de gas.<sup>133</sup>

El gobierno federal también instituyó Petro Canada, una corporación pública destinada a ser el instrumento estatal para participar de manera directa en la industria. Sus objetivos iniciales serían incrementar las provisiones internas, contribuir a la formulación de la política energética e incrementar la participación canadiense en la industria.<sup>134</sup>

Esta política, delineada en el documento del Ministerio de Energía, Minas y Recursos conocido como *An Energy Policy for Canadians* fue instrumentada a través de la ley *Energy Supplies Emergency Act*, aprobada por el Parlamento en diciembre de 1973. Los objetivos explícitos eran alcanzar la autosuficiencia en petróleo para 1980, garantizar la seguridad en los abastecimientos y formar un mercado petrolero nacional integrado (decisión que suprimiría la Línea Borden en el Valle de Ottawa, que dividía en dos partes el mercado energético de Canadá), así como la construcción de un ducto Sarnia-Montreal.<sup>135</sup> La construcción del ducto desde Sarnia, en Ontario, hasta Montreal, permitiría cubrir las necesidades de Quebec, de manera que sólo faltaría asegurar las provisiones de las provincias marítimas. La orientación de estas decisiones fue característica del gobierno federal.

De esta manera, el enfoque conservacionista, es decir, la noción de que había que preservar las reservas de hidrocarburos ante la posibilidad de una crisis global, influyó de manera abrumadora en las percepciones del gobierno canadiense en la formulación de la política energética a lo largo de los setentas y hasta mediados de los ochentas.

---

133 Royal Commission, op. cit., p. 483.

<sup>134</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 229.

<sup>135</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 301 y 302. La Línea Borden había sido instituida por la Política Nacional de Petróleo de 1961 y había escindido a Canadá en dos mercados. Las provincias al Este de la línea, en Ontario, habían sido abastecidas por las provincias occidentales, en tanto que las situadas al este de la misma se abastecían con importaciones de ultramar. El resto de los hidrocarburos del occidente eran exportados a los Estados Unidos. Era un arreglo racional en términos económicos puesto que no resultaba rentable enviar esos excedentes a las provincias atlánticas. Esta racionalidad, empero, cambió ante la posibilidad de una crisis en los abastecimientos.

En ese lapso, las políticas llevaron a los canadienses a dirigir la producción de gas y petróleo de manera primaria a las necesidades internas y a restringir las exportaciones. Se estableció como requisito demostrar que existían reservas excedentes de gas; fue necesario probar que existía un "colchón" para garantizar el abasto equivalente a 25-30 años de consumo antes de autorizar nuevas exportaciones. Estas evaluaciones tenían el objetivo de proteger la infraestructura industrial de las provincias consumidoras garantizando la disponibilidad de abasto a largo plazo. El costo de las exportaciones no hechas recayó en los productores y en los propietarios de tales recursos.<sup>136</sup>

Como maniobra de corto plazo y desde una perspectiva nacional, el plan parecía idóneo. La preservación del petróleo nacional vía la restricción de las exportaciones permitió destinar más energía al consumo interno, lo que de hecho redujo la amenaza de una interrupción de suministros, o cuando menos redujo sus posibles consecuencias y disminuyó la dependencia del este país de abastecimientos externos.

El congelamiento del precio dio como resultado cierta estabilidad en la economía mientras se evaluaba la capacidad real de la OPEP para influir en los mercados de petróleo. También aislaría temporalmente al país de la recesión e inflación que empezaban a afectar a otros países.

Como instrumento de captación de rentas, el programa era espléndido. El impuesto a la exportación recaudó la diferencia de los envíos que aun fluían a los Estados Unidos, ingresos que fueron utilizados para subsidiar las importaciones destinadas al este de Canadá, lo que complementó el congelamiento de precios en el petróleo que se consumía al oeste del Valle Ottawa.<sup>137</sup>

El establecimiento de un precio canadiense más bajo que el internacional hizo posible distribuir la renta energética en todo el país a través de energía subsidiada, evitando que se acumularan de manera exclusiva en manos de las compañías petroleras multinacionales, aunque también en los gobiernos de las provincias occidentales.

En lo que respecta a los Estados Unidos, la situación cambió de manera súbita como resultado de las medidas contra la crisis. Las importaciones procedentes de Canadá iniciaron su tendencia descendente. Si en 1973, Canadá cubría 17% de las importaciones totales de EEUU, hacia 1979 ya cubría sólo

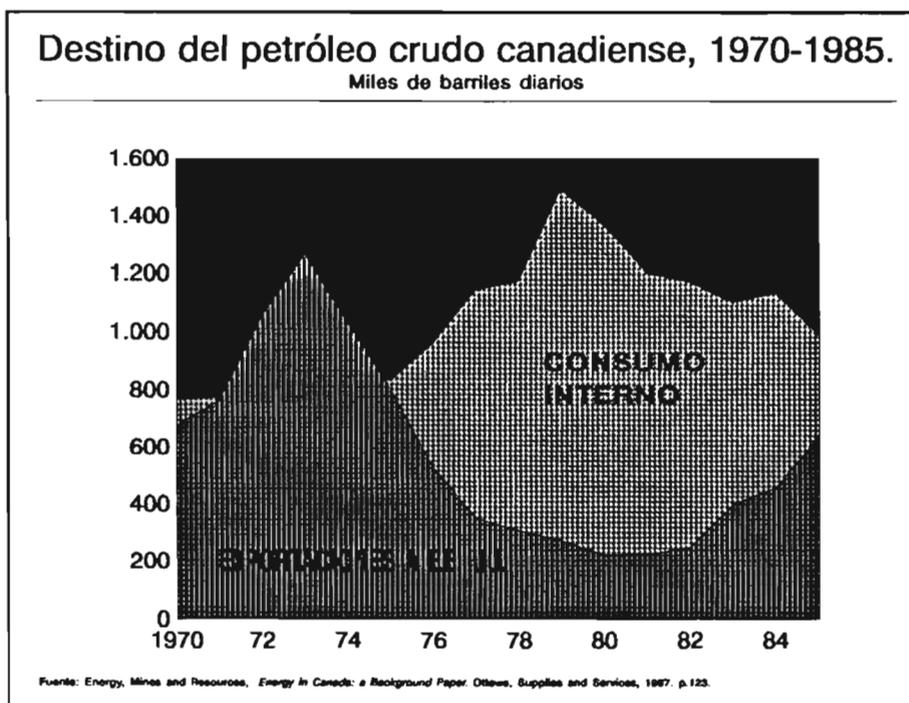
---

<sup>136</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 24.

<sup>137</sup>Royal Commission on the Economic Union and Development, op. cit., p.483.

5%.<sup>138</sup>Se inició entonces un período de discrepancias entre EEUU y Canadá sobre el manejo de los hidrocarburos, sobre todo porque se rompió el enfoque consultivo y negociador que se había mantenido en la vinculación energética bilateral hasta entonces. Como consecuencia, "...los agravios estadounidenses se enfocaron en la oposición canadiense a vender sus recursos energéticos."<sup>139</sup>

Desde los setentas...la seguridad de abasto --sobre todo de petróleo y gas natural-- ha sido un elemento importante en la política energética. Todavía en junio de 1971, Canadá estaba buscando de manera resuelta el incremento de las exportaciones de hidrocarburos a los Estados Unidos. En noviembre de 1971, la Agencia Nacional de Energía rechazó tres solicitudes de exportación de gas sometidas a su consideración. En diciembre de 1972, la Agencia informó que Canadá no podría satisfacer las necesidades internas de energía y cumplir simultáneamente con nuevos requerimientos de exportación.<sup>140</sup>



Los Estados Unidos resintieron el trato que les dio Canadá. Consideraron que "la incertidumbre en el terreno del intercambio de energía" originada por las acciones canadienses había sido una "fuerza corrosiva" en las relaciones. De hecho, se sugirió abiertamente regresar al sistema de consultas antes

<sup>138</sup>Edward Wonder, op. cit. p. 138 y 150.

<sup>139</sup>John W. Holmes "Impact of Domestic Political Factors on Canadian American Relations: Canada." *International Organization*, V. 28, n° 4 autumn 1974, p. 629.

<sup>140</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., 38.

de tomar cualquier acción que afectara al otro país. El gobierno estadounidense expresó con claridad esta posición de manera pública dos años después. En 1976, el nuevo embajador estadounidense en Canadá, Thomas Enders, expuso las inconformidades de su gobierno ante las acciones de los canadienses.

Thomas Enders ... ha enfatizado que la mayoría de los problemas actuales entre Canadá y los Estados Unidos tienen una característica común: involucran acciones, planeadas o en marcha, orientadas a restringir el intercambio bilateral y han sido decididas unilateralmente por Canadá.<sup>141</sup>

El embajador Enders fue un poco más allá y habló de "un sentimiento de inseguridad económica que hacen aparecer a las medidas canadienses más que amenazantes". Fue muy claro respecto a los motivos de sus vecinos para asumir esas acciones, pero también para advertirles de las consecuencias:

La afirmación de Canadá respecto a sus objetivos nacionales no está sujeta a debate entre nosotros. Los estadounidenses las comprendemos y las respetamos. Entendemos que ustedes quieran ser ustedes mismos. Comprendemos el porqué quieren diversificar sus intereses foráneos; nosotros cooperaremos en ese esfuerzo. Pocos estadounidenses que hayan tenido tratos con Canadá han dudado alguna vez de la alteridad de los intereses y destino canadienses. Al mismo tiempo, ambos [países] estamos conscientes de que el fin de la «relación especial» nos libera de una historia conjunta en la búsqueda de nuestros intereses. En el futuro [los EE UU] ya no negociaremos con ustedes sobre la base de dispensas y concesiones excepcionales, sino como lo hacemos con otros países. Este es un cambio saludable y fundamental en nuestra relación.<sup>142</sup>

Los gobiernos de las provincias occidentales tampoco estaban satisfechos con el esquema adoptado en la medida en que les restaba ingresos, de manera que "se despertó una considerable oposición política en el Oeste"<sup>143</sup> Desde el principio, Alberta, la principal provincia productora, adoptó una posición en pro de la exportación y se opuso a que se les aplicaran impuestos. Además, demandó una mayor

---

<sup>141</sup>Don Munton, Dean Swanson "Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980s" en Brian Tomlin (ed) *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978. p. 185. El embajador se refirió explícitamente a cuatro áreas: abastecimientos y políticas de precios de petróleo y gas, la canadianización de 50% de los yacimientos de potasa (realizada por el gobierno de Saskatchewan), las inversiones y la eliminación de los anuncios comerciales en la televisión por cable de los canales estadounidenses enviados a Canadá (esto último, para permitir a las emisoras canadienses disponer de algún mercado «cautivo» y no sucumbir a causa de la competencia estadounidense en su propio país). Específicamente en el rubro energético, Enders se quejó de que Canadá no compartía sus excedentes con su vecino, de las reducciones de abastecimientos, así como de los bruscos aumentos en los precios, que su gobierno hubiera querido que fuesen graduales "francamente -dijo- el precio del petróleo canadiense esta por encima de los precios del mercado".

<sup>142</sup>Thomas Enders, "Canada and the United States: The Framework and the Agenda (address to the Canadian Club at Ottawa)" *Department of State Bulletin*, vol. LXVIV, No. 1921, april 19, 1976. p. 510.

<sup>143</sup>Kenneth H. Norrie, op. cit., p. 84.

proporción de las rentas captadas por el aumento en los precios; asimismo, se enfrentó al gobierno federal en cuestiones como la forma de determinar los precios y los flujos susceptibles de exportación a los Estados Unidos.<sup>144</sup>

Sin embargo, en la situación de crisis que se generó, dos elementos contribuyeron a que «Alberta aceptara la prioridad nacional» luego de quedar aislada en su posición.<sup>145</sup> Por una parte, la presión de las provincias consumidoras que demandaban un precio bajo y por otra, la determinación del gobierno federal de participar de manera decidida y a largo plazo en el sector energético. A su vez, las circunstancias políticas que privaban entonces en la federación contribuyeron a esta decisión, lo que incrementó su decisión de tener un mayor peso en la formulación de la política energética.<sup>146</sup>

En adelante, las posiciones de los gobiernos provinciales y la situación del sistema federal adquirieron una importancia más significativa para Ottawa. Las consideraciones sobre la unidad nacional se hicieron evidentes en 1976 con la elección del *Parti Qubecois* al gobierno local. Este partido planteaba un status independiente para Quebec, de manera que la situación política "...contribuyó de manera indirecta a decisiones tales como la constitución de un mercado montrealense abastecido con precios subsidiados por Canadá..."<sup>147</sup>

No obstante las discrepancias señaladas, los siguientes seis años, entre 1973 y 1979, fueron de calma relativa. El nivel de precios fue elevándose por medio de acuerdos ad hoc entre Ottawa y Alberta, aunque siempre fueron mantenidos por debajo del nivel de precios internacionales. En cuanto a la distribución de los ingresos adicionales, hacia 1974, el gobierno federal y los gobiernos provinciales llegaron a un convenio negociado en el que se determinó la participación de las rentas petroleras, de acuerdo con las siguientes proporciones:

---

<sup>144</sup>Idem, p. 85.

<sup>145</sup>John Holmes, op. cit., p. 622.

<sup>146</sup>El ambiente de crisis impulsaba a las provincias a un creciente unilateralismo: Quebec, temerosa de que la política gubernamental la dejara en una situación vulnerable, inició tratos directos con Arabia Saudita y con Irán conversaba sobre la instalación de una terminal de descarga submarina en el Río San Lorenzo... New Brunswick ayudaba a Maine en sus abastos petroleros. Columbia Británica manejaba sus propios precios de gas e intercambios de petróleo..." Dewitt y Kirton op. cit. p. 297 y 306.

<sup>147</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 305.

Gobiernos provinciales	45%
Gobierno federal	10%
Industria	45%

Fuente: Kenneth H. Norrie, op. cit. p. 84.

A lo largo de esos seis años, la política delineada por el gobierno federal continuó afianzándose. En 1974 Ottawa decidió discontinuar por completo las exportaciones de petróleo ligero a los Estados Unidos y definió un nuevo sistema de control a la exportación para garantizar el abasto de petróleo a Montreal, así como aplicar mayor rigor en la determinación de los excedentes para exportación.<sup>148</sup> En lo que respecta a la inversión extranjera, se estableció la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera, FIRA, que vigilaría y controlaría de manera estrecha los flujos de inversión y las adquisiciones de compañías canadienses por corporaciones extranjeras. El objetivo del gobierno era asegurarse de que las inversiones foráneas en el sector fueran «benéficas para el desarrollo económico de Canadá», es decir, que no continuaran concentrándose en los hidrocarburos o que fueran meras adquisiciones de compañías canadienses. Se pretendía comprometer a los inversionistas a alcanzar determinados metas en cuanto a creación de empleos, transferencia de tecnología, etcétera. En todo caso, se desanimaría la concentración adicional en ese sector, saturado de capitales externos.

En 1976, de acuerdo con las líneas trazadas en el documento *An Energy Strategy for Canada: Policies for Self Reliance*, se decidieron otros incrementos de precios internos y se puso un énfasis en la exploración en las zonas fronterizas, sobre todo en los Territorios del Noroeste y del Yukón, en las que se esperaba encontrar reservas significativas de recursos no convencionales. Simultáneamente, se decidió incrementar la participación canadiense en la industria. La legislación subsecuente confirió mayores facultades a Petro Canada en aspectos como la renovación de permisos y la adquisición de tierras federales, así como la definición de nuevos esquemas de regalías y las importaciones.<sup>149</sup> Se procuraría favorecer a las empresas nacionales sobre las extranjeras en estos rubros, excepto en las regalías.

---

<sup>148</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 303.

<sup>149</sup>Idem, p. 304.

La estrategia del gobierno de Trudeau en 1976 era un movimiento gradual de los precios internos hasta los niveles mundiales y una apreciación del gas natural al mismo, o casi el mismo, precio del petróleo en uno o dos años, así como una reducción de la demanda, una duplicación de la exploración y extracción en la zonas fronterizas (Noroeste y el Yukón) y la construcción de nuevos sistemas de distribución para los recursos fronterizos.<sup>150</sup>

Las exportaciones de gas natural a los Estados Unidos fueron restringidas aun más a través de controles adicionales a la exportación y de una reducción de 20% en el volumen que fluía hacia el sur.<sup>151</sup>

En el aspecto de las posiciones de la industria, hubo resistencia de parte de las corporaciones multinacionales dado que el «precio canadiense» les restaba ingresos, tanto en la comercialización interna como en las exportaciones. Pero a pesar de las objeciones de esas empresas, la posición del gobierno era firme e incluso se estaba reforzando, de manera que éstas no pudieron hacer mucho para influir en las decisiones de Ottawa.<sup>152</sup>

En el ámbito externo, Canadá buscó a otros proveedores para reducir la dependencia del Medio Oriente y buscó establecer tratos de Estado a Estado con Venezuela y México en 1979.<sup>153</sup> A través de estos acuerdos se pretendió garantizar los abastecimientos de manera ininterrumpida ofreciendo a estos países capitales o tecnología como incentivo para que confirieran esa seguridad a Canadá. Además, en concordancia con la tradición multilateralista de su política exterior, ingreso en 1974 a la Agencia Internacional de Energía, una organización formada por los países desarrollados, los mayores consumidores de energía en el mundo.

En el contexto federal, el gobierno central buscó a través de la *Petroleum Administrative Act* incrementar su jurisdicción, si bien fue un instrumento legal sumamente impugnado por los gobiernos

---

<sup>150</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 158.

<sup>151</sup>Dewitt y Kirton, ibidem.

<sup>152</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 305.

<sup>153</sup>George W. Grayson "The Maple Leaf, the Cactus, and the Eagle: Energy Trilateralism" *Inter American Economic Affairs*. v. XXXIV, spring 1981, pp. 49-75. Dewitt y Kirton, op. cit., p. 312.

provinciales incluso en los tribunales, en la medida en que les restaba capacidad de decisión en la determinación de los precios de sus recursos.

Esta ley, aprobada en 1975 y modificada en 1980, autoriza a Ottawa a determinar los precios internos del petróleo y gas en caso de que no pudieran alcanzarse acuerdos negociados con las provincias.<sup>154</sup>

### **Nacionalismo y Tercera Opción**

Pero la política energética liberal de este período que se extendería por casi tres lustros no se definió sólo como mera reacción circunstancial a una situación de riesgo, sino que fue parte de una estrategia nacionalista que buscaba recuperar el control de algunos sectores de la economía del país para los canadienses.

Históricamente, sostiene un examen de la política energética en ese período, el intercambio internacional de gas y petróleo había tenido un papel relativamente secundario en la política doméstica y exterior de Canadá. Sin embargo, el shock de 1973 cambió por completo la perspectiva de los actores nacionales: consumidores, productores y los dos niveles gubernamentales. Se percibió una creciente actividad e interés en el Parlamento y los gobiernos provinciales en la política energética, tanto en su vertiente externa como en la doméstica.<sup>155</sup>

Las circunstancias también reforzaron la determinación previa del aparato gubernamental para incidir de manera directa en este sector, específicamente en lo que se refiere a conseguir la autodependencia que se entendía como una dependencia sustantiva de los recursos nacionales, no como autarquía. De manera concomitante, se evidenció una mayor prominencia del Gabinete y un papel más decisivo del Primer Ministro en cuestiones como la definición de los precios, los intercambios de petróleo y las políticas generales que tendrían impacto en las provincias consumidoras y productoras. Conviene hacer notar que, ya desde 1970, se observaba una intención de hacer del interés nacional un concepto base para la acción externa, así como una creciente y sostenida notoriedad de este sector en la agenda diplomática del gobierno.

---

<sup>154</sup>Wendy Dobson, op. cit. p. 20.

<sup>155</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 273.

En un contexto más amplio, Canadá pasaba entonces por una época de inquietud a causa de la situación del país en relación al exterior. Preocupaciones nacionalistas se manifestaron sobre todo en el rubro económico, aunque también abarcaron otros aspectos. Se cuestionaron las íntimas vinculaciones económicas y culturales del país con los Estados Unidos y las posibles repercusiones de éstas en la independencia e identidad nacional canadiense. Se consideraba que esos vínculos engendraban una vulnerabilidad no deseable para la integridad y el carácter del país. Ese argumento se asimiló a una crítica que estaba cobrando fuerza desde los años sesenta sobre las consecuencias del modelo de desarrollo nacional que se había seguido, especialmente el proceso de industrialización, en el sentido que había dado lugar a una planta manufacturera relativamente ineficiente constituida por sucursales de corporaciones extranjeras.<sup>156</sup>

Se suscitó la determinación de que era necesario definir una estrategia ante la marcada integración con los Estados Unidos si es que el país quería reforzar su viabilidad como entidad autónoma e independiente.

Hacia 1972 el gobierno federal hizo pública la estrategia conocida como Tercera Opción, cuya finalidad última era revertir en alguna medida la integración con los Estados Unidos, especialmente en el campo económico para conseguir un margen mayor de autonomía. La orientación de esta política se fundaba en la concepción explícita del gobierno liberal de que "...las prioridades políticas internas determinarían las prioridades de política exterior [y que en consecuencia] Canadá definiría cuidadosamente su interés nacional y conduciría su política exterior sobre la base de tal interés..."<sup>157</sup>

En este sentido, la Tercera Opción proponía reforzar las relaciones -sobre todo económicas- con otras zonas desarrolladas como la Comunidad Europea y Japón y buscar un mayor control de la economía nacional a través de la «canadianización», es decir, de la recuperación del control y propiedad por los

---

<sup>156</sup>El proteccionismo, aunque establecido para resistir el predominio económico, político y cultural de los Estados Unidos, de hecho tuvo un efecto contrario. Las políticas económicas ostensiblemente nacionalistas... iniciaron un proceso de «industrialización por invitación» en el que los empresarios (sobre todo estadounidenses) fueron inducidos a establecer «plantas sucursal» en Canadá para abastecer el mercado interno. Un subproducto de esta situación fue una alta tasa de propiedad extranjera en la industria canadiense, de manera especial en las grandes firmas... [estos empresarios] devinieron en agentes de la penetración económica...cultural y política..." Peter Leslie, Keith Brownsey, op. cit., p. 170.

<sup>157</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 179.

canadienses. Con el mismo objetivo, pretendía regular los flujos de inversión foránea en aquellos sectores considerados sensibles. Esta estrategia estaba vinculada también con una política industrial orientada al desarrollo y la diversificación de la economía canadiense.<sup>158</sup>

La política industrial canadiense está guiada por el proyecto de una economía nacional competitiva internacionalmente y que sea controlada por los canadienses. La concepción del gobierno de Trudeau del futuro económico canadiense sienta las bases para su estrategia industrial... [cuyos] componentes centrales incluyen:

- \* "Canadianización" de la economía
- \* Diversificación económica
- \* Compensación de los desequilibrios regionales
- \* Sustitución de importaciones y expansión de las exportaciones<sup>159</sup>

En cierto sentido, las finalidades de esta estrategia industrial no eran nuevas ni constituían una ruptura con los objetivos tradicionales del Estado. En realidad se trataba de profundizar algunas líneas de desarrollo que el gobierno federal había promovido desde el siglo pasado. De hecho, la sustitución de importaciones ya estaba planteada en la Política Nacional. Una novedad fue un acento más definido en la promoción de las exportaciones de manufacturas, aspecto en el cual la economía canadiense había experimentado seculares deficiencias. Otro aspecto original fue el enfoque restrictivo a la inversión extranjera, que se estableció luego de la negativa evaluación que se realizó sobre su papel en el desarrollo económico hasta entonces alcanzado.<sup>160</sup> Se creyó necesario encaminarla, encauzarla, por senderos acordes con el desarrollo nacional. Esta restricción constituyó una corrección de la línea tradicional.

La Tercera Opción constituye el marco insoslayable de la política energética de esta época. De hecho, ésta no puede comprenderse sin considerar a aquella iniciativa. En el ámbito interno, la Tercera Opción fue acompañada con un acentuamiento de la tendencia centralizadora del gobierno federal, lo que

---

<sup>158</sup>Don Munton, Dean Swanson "Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980s" en Brian Tomlin (ed). *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978.

<sup>159</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 12.

<sup>160</sup>Rodrigue Tremblay opinó, no sin hipérbole que: "algunos canadienses querían rehacer la historia para tomar las decisiones que debieron ser tomadas hace 50 años a fin de tener una política coherente, frenar la corriente de capital estadounidense y tal vez rescatar una porción de los 50 mil millones de dólares [canadienses] en inversión extranjera directa que hoy existe en Canadá." Rodrigue Tremblay "Un camino a la anarquía: el fracaso de la política nacional canadiense." *América Latina y Canadá frente a la política de los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. p.55.

implicaba la reafirmación del liderazgo de Ottawa en la definición de una estrategia de desarrollo nacional ante la creciente fuerza de las provincias y sus proyectos de desarrollo. Eso entrañaba subrayar una orientación más introvertida, más centrada en lo nacional y en la expansión de los intercambios económicos en una orientación este-oeste, por contraposición a los vínculos transfronterizos norte-sur.

Esta iniciativa explica la intensa y creciente participación del Estado en diversas áreas, especialmente en el campo de los hidrocarburos. Esta participación lo mismo sería directa, a través de nuevas corporaciones como Petro Canada, que a través del establecimiento de dependencias gubernamentales y de regulaciones adicionales destinadas a reorientar las actividades económicas y administrar las condiciones en las que podría ingresar la ya omnipresente inversión extranjera (incluso se llegaron a tomar acciones como restringir la circulación de medios estadounidenses como la revista Time o a desalentar la emisión de publicidad canadiense por las trasmisoras de televisión que difunden desde los Estados Unidos a través de la frontera). Así, la política energética de los liberales fue una extensión de la estrategia pro autonomía del Canadá.

La élite gobernante, con la aprobación implícita de la sociedad en general, mantenía una posición «anticontinentalista», que asumía...

... que ciertos niveles de interdependencia pueden ser reducidos y la integración revertida en sectores determinados...sin afectar de manera fundamental la relación a largo plazo en detrimento de Canadá. Ellos rechazan la inevitabilidad de una integración económica más estrecha. Tampoco encuentran objetable una política de confrontación, especialmente contra un asociado más grande, si bien un tanto constreñido.<sup>161</sup>

Hacia 1977, el entonces nuevo secretario de estado para asuntos exteriores, Allan MaEachen, expuso el contenido de la estrategia de diversificación de su gobierno:

MaEachen hizo hincapié en la importancia de la diversificación de las relaciones de Canadá, especialmente con Europa y Japón... pero también mencionó un número sustancial de cuestiones en los cuales... el gobierno canadiense había tomado una línea más «independiente» [de los Estados Unidos]. Estas incluían

---

<sup>161</sup>Charles F. Doran, op. cit., 14.

abastecimientos energéticos, establecimiento de precios de petróleo, exportaciones de minerales, conservación de recursos... e inversión extranjera.<sup>162</sup>

Es preciso considerar que la Tercera Opción no tenía un carácter radical, ni tenía como objetivo suprimir los vínculos con los Estados Unidos, aunque si se oponía a la situación que se había creado de manera «natural»: Canadá había llegado a ser un conjunto de economías regionales que tenían más intercambios con las regiones estadounidenses contiguas que con las provincias vecinas o con el resto del país. En suma, lo que se buscaba era una existencia nacional más autónoma y genuinamente canadiense. Un afán tal vez único en un país industrializado.

Por consiguiente no es extraño que, a pesar del nivel de integración e interdependencia, o probablemente debido a ella, el «continentalismo» resultara antinómico a la Tercera Opción y a las concepciones en boga en Canadá; Allan Gottlieb, subsecretario de Estado para asuntos exteriores (y posteriormente, embajador en Washington) lo expresó con claridad meridiana:

La naturaleza de la economía y sociedad canadienses ha requerido la participación gubernamental para encauzar los aspectos del desarrollo a largo plazo de manera benéfica. De manera similar, es indiscutible que los beneficios del desarrollo tienen que ser generados por los canadienses. No surgirán del libre comercio, la libre inversión o de una economía continental libre-para-todos. Esa no es una opción para el desarrollo canadiense.<sup>163</sup>

En este contexto adquiere pleno significado el nacionalismo económico canadiense de este período, cuya definición es la siguiente:

El «nacionalismo económico» puede ser definido como el empleo de instrumentos de política pública para impedir que las tendencias naturales y sin control de las fuerzas económicas internacionales generen una mayor integración e interdependencia económica y, por ende, lleven a una reducción de la soberanía -o cuando menos de la autonomía- nacional sobre las cuestiones económicas.<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup>Don Munton, Dean Swanson, p. cit. p. 183.

<sup>163</sup>Brian Tomlin, "The Stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. 44, No. 2, spring 1989. p. 250.

<sup>164</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 275.

Así, la sensación de crisis originada por el embargo petrolero de los países árabes, la aparición de una tendencia al alza en los precios del petróleo y la expansiva ola de sentimiento nacionalista convergieron en Canadá y reforzaron la decisión original de los liberales de basar sus políticas en una estrategia diversificadora. La vinculación entre el sentimiento nacionalista, la estrategia económica y la política energética fue asaz evidente:

Hubo un resurgimiento de nacionalismo en los 70s y al principio de los 80s, cuando Canadá trató de ser autosuficiente en energía y de incrementar la propiedad canadiense sobre la industria. Muchos canadienses sintieron que a pesar de su creciente riqueza, el control sobre su economía y su cultura y por tanto su capacidad o voluntad de afirmar su independencia política de los Estados Unidos estaba yéndose de sus manos.<sup>165</sup>

Desde una perspectiva amplia, la política de los liberales tuvo un alcance más profundo que el mero pragmatismo que la situación parecía hacer necesario. Aunque algunas de las prioridades de esta política federal fueron de carácter sectorial (la seguridad del abastecimiento y la protección de la economía nacional de los efectos perturbadores del alza en los precios del petróleo), también había una clara dimensión política en la que se procuraría un manejo autónomo e independiente del sector. En última instancia, se aspiraba a ejercer una política unilateral, definida exclusivamente desde el ámbito doméstico. La coyuntura producida por la crisis petrolera proveyó la oportunidad de reducir las exportaciones de petróleo hacia el vecino país y de poner en práctica un número de medidas orientadas a esa meta.

### **Participación estatal y centralización.**

Puesto que el esquema de los liberales era excluyente de las fuerzas del mercado, la política energética necesariamente tendría un carácter prescriptivo y voluntarista, es decir, definida desde la esfera pública. En ese momento, no era concebible que la situación fuera dejada a la solución de las fuerzas de la oferta y la demanda, "...la mayoría de los canadienses mostraron escasa confianza en que el sistema de mercado podría distribuir de manera adecuada los recursos petroleros y de gas.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup>Hugh Sandman, op. cit., p. 6.

<sup>166</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 39.

Por consiguiente, el gobierno del Partido Liberal consideraba que estos objetivos serían alcanzados a través de su intervención mediante las siguientes acciones:

a) Unificar el espacio energético nacional, es decir proveer a todas las regiones del país con petróleo y gas producido internamente o subsidiar las importaciones cuando ello no fuera posible. Se buscaba eliminar al máximo las inciertas importaciones. La autosuficiencia era una de las metas prioritarias.

a) Restringir las exportaciones al mercado estadounidense en la medida de lo requerido por el mercado interno y buscar la seguridad en los abastecimientos energéticos

b) Aislar al país del mercado mundial de energía estableciendo un precio canadiense por debajo del precio internacional.

Así, la nueva política energética se realizó a través de una creciente intervención gubernamental. Aunque esta participación en la esfera económica constituye uno de los rasgos históricos del desarrollo canadiense, las políticas de esta época fueron concebidas combinando una intensa participación pública con un enfoque acentuadamente centralizador encaminados a la «naturalización» del sector.

En la industria de hidrocarburos, la participación estatal se extendió a casi todos los aspectos, especialmente en la fases de exploración y extracción. Desde el establecimiento y la regulación de los precios del petróleo y gas natural, pasando por el control de las exportaciones, la participación directa en la prospección y explotación de hidrocarburos e incluso el esfuerzo por modificar la estructura de propiedad de la industria, los planes y acciones substantivos de la política energética involucraban al gobierno federal como un elemento central. En eso coincidían las percepciones de los empresarios del sector:

Una creciente autoafirmación nacional ha llevado a los gobiernos canadienses, especialmente en años recientes, a buscar de manera incremental influenciar las actividades y composición de la industria

energética del Canadá ... partiendo de una actitud eminentemente pasiva, los gobiernos están ahora involucrados en todos los aspectos sustantivos de la industria...<sup>167</sup>

### **La política nacionalista y la relación con los Estados Unidos.**

La posición unilateralista y la introversión energética, así como la intención de evitar que las empresas extranjeras se beneficiaran demasiado de los altos precios del petróleo también formaron parte de la estrategia en este período. Algunas causaron desagrado en los Estados Unidos más que otras, en la medida en que tendían a afectar sus intereses.

Ahora bien, en lo que respecta al gobierno de los Estados Unidos, ya desde 1969, con la paulatina disminución de sus reservas de petróleo y gas, había adoptado una lógica «continentalista» sobre los hidrocarburos canadienses; "Los Estados Unidos consideraron a Canadá como una fuente estratégica de energía, un país desarrollado con excedentes de petróleo."<sup>168</sup>

De esta lógica se desprendería la necesidad que veían los Estados Unidos de liberalizar los flujos energéticos en una dirección norte-sur. En ese año, a raíz de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Importaciones de Petróleo (Oil Import Task Force) que había sido formado por el presidente Richard Nixon, los Estados Unidos propusieron a Canadá, sin tomar en cuenta la sensibilidad de sus vecino en torno a la cuestión de los recursos naturales, un acuerdo continental sobre recursos naturales "... formulado más bien vagamente..."<sup>169</sup>

Nada más opuesto a lo que se pensaba por entonces en Canadá, sobre todo respecto al reforzamiento de los intercambios internos que se proponía el gobierno de Pierre Elliot Trudeau. En 1973 el gobierno

---

<sup>167</sup>Edmund C. Bovey, Michael Jarvis *Canada's Energy: International Aspects*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1985. p 3. El documento recoge los puntos de vista de la industria.

<sup>168</sup>Barbara Jenkins "Reexamining the «Obsolescing Bargain»: A Study of Canada's Energy Program" *International Organization* n. 40, vol. 6, winter 1986, pp. 144.

<sup>169</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 150; Barbara Jenkins, op. cit. p. 139; Dewit y Kirton, op. cit. p. 295.

federal declaró que la negociación de una "política continental de energía" y de otros recursos naturales con los Estados Unidos sería "contraria a la soberanía nacional".<sup>170</sup>

A partir de 1973, ante la nueva situación, la posición de los Estados Unidos respecto al petróleo canadiense fue mucho más definida: apenas iniciada la crisis "...Washington virtualmente imploró a Ottawa que expandiera sus ventas de petróleo y gas a los Estados Unidos."<sup>171</sup>

El rechazo a las proposiciones estadounidenses estaba fincado también en la lógica de desarrollo industrial, no sólo en la repulsa al continentalismo:

...Canadá rechaza las medidas hacia una integración más estrecha que implicara una política sobre energéticos, minerales o recursos acuíferos... [porque] considera que la integración en esas áreas significaría que el país continuaría intercambiando recursos por manufacturas estadounidenses. Canadá preferiría que la situación fuera de mayor reciprocidad."<sup>172</sup>

La elevada proporción de inversión estadounidense en Canadá fue otro de los aspectos más controvertidos y sensibles y fue interpretada como una dependencia perjudicial de los Estados Unidos. En el caso de la industria energética, ésta era particularmente marcada: la inversión estadounidense poseía o controlaba el 60% del valor total del sector de exploración y extracción, mientras que 17 de las 25 empresas más grandes que operaban en la industria eran extranjeras.<sup>173</sup>

Así, la preocupación por la participación foránea en la economía nacional se volvió parte de la agenda política interna en esa época, como lo reconoció el propio gobierno de los Estados Unidos. En 1979,

---

<sup>170</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 295. La sugerencia estadounidense de una política conjunta en materia de recursos continentales "...ha preocupado a los canadienses. La opinión de que hay que conservar los recursos canadienses para desarrollar la industria y no para continuar como un productor subsidiario de materias primas para un Estados Unidos rico y populoso... no son sólo opiniones de pequeños grupos. John W. Holmes "Canadá, Estados Unidos y el Hemisferio Occidental", op. cit., p. 32.

<sup>171</sup>Charles Doran, op. cit., p. 211.

<sup>172</sup>Charles F. Doran, op. cit. p. 225.

<sup>173</sup>Charles F. Doran, op. cit., 220.

éste estimaba que Canadá era la fuente principal de los ingresos provenientes de la inversión extranjera.<sup>174</sup>

Aproximadamente 80% de la inversión extranjera directa en Canadá se origina en los Estados Unidos (41 mil millones de dólares EEUU en 1979)... más de la mitad del sector de manufacturas de Canadá era de propiedad extranjera a fines de 1978. La proporción de propiedad foránea era de 72% en la industria química y 64% en la de productos eléctricos.<sup>175</sup>

Las preocupaciones sobre la inversión extranjera, especialmente sobre su vasta presencia en sectores clave, se tradujeron en el establecimiento de la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera (Foreign Investment Review Agency, FIRA) en 1974. En este sentido, su objetivo era controlar y restringir los nuevos flujos de inversión externa para que no reforzaran aún más los rasgos de la estructura de propiedad que prevalecía por entonces.

También se buscaba que la nueva inversión contribuyera a los objetivos del desarrollo nacional: de hecho, se condicionó el establecimiento de nuevas empresas a que los inversionistas asumieran compromisos específicos de transferir tecnología, crear un cierto número de empleos, alcanzar una proporción determinada de exportaciones y abastecerse de insumos y equipo en la economía local, entre otros. Estos objetivos eran aplicables en particular a sectores donde esta predominaba la inversión foránea como el sector energético. Desde 1974, se buscaría que las nuevas inversiones contribuyeran a la estrategia industrial y no únicamente a adquirir empresas ya establecidas y a exportar sus utilidades.<sup>176</sup>

Las medidas que tomó el gobierno canadiense alteraron sustancialmente las relaciones energéticas Canadá-Estados Unidos en un momento en que este país planteaba con suma urgencia a Canadá que incrementara sus flujos de hidrocarburos que necesitaba de manera apremiante a raíz del embargo de petróleo. El rechazo canadiense a las solicitudes estadounidenses de que se incrementaran los abastecimientos de petróleo, suscitó un resentimiento en el gobierno de los Estados Unidos. La

---

<sup>174</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 3 y 25.

<sup>175</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 3, 25 y 27.

<sup>176</sup>James M. Spence, "Current Approaches to Foreign Investment Review in Canada" *McGill Law Journal*, vol. 31, 1986, p. 517, passim.

desavenencia surgió inicialmente en 1973 pero alcanzó un punto alto en diciembre de ese año, cuando los proveedores canadienses de combustóleo industrial de las factorías de Maine suspendieron temporalmente sus envíos.

El comercio bilateral de petróleo se convirtió en "...uno de los aspectos más molestos en la relaciones Canadá-Estados Unidos durante más de 15 años ... Las dificultades continuaron a fines de los años setenta, a medida que las exportaciones canadienses fueron recortadas en función de la creciente demanda interna y de la preservación de las reservas existentes.<sup>177</sup>

Funcionarios del poder Ejecutivo y miembros del Congreso de los EEUU adoptaron una actitud sumamente crítica a los incrementos de precios y a las disminuciones en los abastecimientos decididos de manera unilateral por Canadá. Sin embargo, el gobierno canadiense trató de amortiguar el descontento de su vecino enviando al Ministro de Energía, Minas y Recursos, Donald Mc Donald, quién "...logró explicar al Secretario de Estado, Henry Kissinger y a William Simon, asesor del Presidente sobre cuestiones de energía, la racionalidad que subyacía en la política canadiense... [finalmente] EEUU aceptó a regañadientes esas medidas..."<sup>178</sup>

Así, ante las peticiones estadounidense, el gobierno federal bajo los liberales adoptó una posición claramente definida.

La posición del gobierno de Trudeau hacia las exportaciones está destinada a desanimar cualquier ilusión de los Estados Unidos de que Canadá pudiera volver a ser un gran abastecedor de EEUU, ya no digamos participar en un «mercado común norteamericano»... La intención al no permitir que las exportaciones impulsen la política energética o dominen las decisiones corporativas [de las industrias del sector] es evidente en la voluntad de utilizar su capacidad de imponer impuestos donde sea necesario para eliminar cualquier incentivo a las exportaciones que sean generadas por la política de doble precio de Canadá...<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup>Philip K. Verleger "Implications of the Energy Provisions" Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988. p. 119.

<sup>178</sup> La reciente libertad de acción en esa nueva etapa de las relaciones fue evidente, según algunos autores, en la capacidad de Canadá para decidir acciones de manera unilateral en un sector que afectaba a los EEUU, ignorar reproches estadounidenses y cambiar el clima de la relación energética bilateral de acuerdo con las necesidades domésticas. Dewitt y Kirton, op. cit., p. 305.

<sup>179</sup>Edward Wonder, op. cit. p. 169.

Más todavía, Canadá mantuvo una estrategia maximalista en los precios de sus exportaciones. El gobierno federal incrementó su petróleo al precio mundial desde 1973, aunque el precio de la OPEP era entonces considerado impuesto por un cartel (la OPEP) entre los países industrializados, incluido Canadá. En el caso del gas, aprovecho la aguda necesidad de los Estados Unidos de este hidrocarburo y presionó para que su precio fuera fijado sobre la base de su valor calórico a la par con el petróleo crudo importado por Canadá, a pesar de que el gas natural no es un recurso plenamente intercambiable con el petróleo y por eso suele tener menor precio. Como resultado, el gas canadiense era vendido a los Estados Unidos a un precio 400% más alto que el gas producido internamente.<sup>180</sup>

Así, las posiciones sobre la energía de ambos países durante este período fueron básicamente antagónicas.<sup>181</sup> Por esa razón, la propuesta que surgió en los Estados Unidos respecto a la formación de un «mercado común norteamericano» a fines de 1979 fue muy poco pertinente si se considera que prácticamente coincidió con anuncio del Programa Nacional de Energía.

El momento en que surgió la idea no podría haber sido más irónico, ocurriendo en el mismo intervalo que el Programa Nacional de Energía canadiense. En términos de las implicaciones para las relaciones Canadá-Estados Unidos, las filosofías de estas dos grandes iniciativas gubernamentales se apartaban 180 grados una de otra... Ambas eran muy populares entre el electorado.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup>Idem. p. 174.

<sup>181</sup>La experiencia de esta propensión al unilateralismo durante la primera etapa de la política nacionalista canadiense (1970-1979), dejaría su impronta en la memoria del gobierno estadounidense, y se reflejaría con posterioridad en las demandas de este país durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Los acuerdos incluidos en el Capítulo 9 de este instrumento evidenciaron hasta que punto fue satisfecha la preocupación estadounidense por asegurarse que no habría posibilidades de una nueva interrupción drástica y abrupta de los flujos de importación de hidrocarburos. Charles F. Doran "Canadian Relations with the United States", *Current History*, V. 87, N°527, march 1988. Philip K. Verleger "Implications of the Energy Provisions" Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988. Jean Raby "The Investment Provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", *The American Journal of International Law*, Vol. 84, n°2, april 1990. pp. 394-443. Robert N. Mc Rae "Canadian Energy Development" *Current History*, march 1988, p. 117-130. Michel Duquette "Politiques canadiennes de l'énergie et libre échange ou le sacrifice d'Iphigénie". *Revue Etudes Internationales*, V. XIX, n°1, mars, 1988. pp. 5- 32.

<sup>182</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 15.

Además de las razones contrarias al «continentalismo», Ottawa rechazaba la integración y por lo tanto el acuerdo porque sentía que "... sería inherentemente desigual, sin salvaguardias previstas para proteger los intereses de los participantes más pequeños..."

...incluso si se lograra hacer disipar el temor canadiense de que la iniciativa era motivada por el deseo estadounidense de apoderarse de los recursos energéticos y otros minerales canadienses y mexicanos, el acuerdo no sería atractivo para Ottawa a causa del sentimiento de que ello traería mayor dependencia y una pérdida del control en la toma de decisiones del gobierno...<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup>Ibidem.

## CAPITULO IV

### **El Programa Nacional de Energía: 1980-1984.**

A fines de la década de los setenta surgió el Programa Nacional de Energía, estrategia que constituyó la fase culminante de la política nacionalista en este sector y que involucró el reforzamiento de la tendencia al control gubernamental. Por esta y otras características, este programa ha sido considerado como una de las iniciativas energéticas «más complejas formuladas por una democracia industrial avanzada».<sup>184</sup>

#### **Resurgimiento del nacionalismo y la centralización**

Dos acontecimientos -uno externo y otro doméstico- fueron los factores centrales que contribuyeron de manera definitiva al Programa Nacional de Energía: el primero fue el sustancial incremento entre 1979 y 1980 de los precios internacionales del petróleo. El segundo, el retorno al gobierno federal del Partido Liberal en la elección nacional de 1980 que dio fin al breve gobierno de los Conservadores (Mayo-diciembre 1979). Este regreso estuvo seguido de un reavivamiento de las propensiones intervencionistas, centralizadoras y nacionalistas del gobierno federal.

Los súbitos y extraordinarios incrementos de los precios internacionales del petróleo se debieron a los cambios políticos en Irán y a la subsiguiente guerra entre Irán e Irak. La situación resultante dio lugar a un escenario nuevo para la política energética en el plano nacional. Como resultado del desmesurado aumento y de la ausencia de un mecanismo interno que regulara de manera automática los precios, éstos permanecieron estáticos y por tanto quedaron reducidos a una fracción del nuevo precio internacional hasta en tanto no hubiera acuerdo entre los gobiernos provincial y federal. Ante la situación, el gobierno del Partido Conservador propuso una nueva política de precios que llevaría en pocos años a los precios internos al nivel internacional. Aunque era una propuesta aceptable para las

---

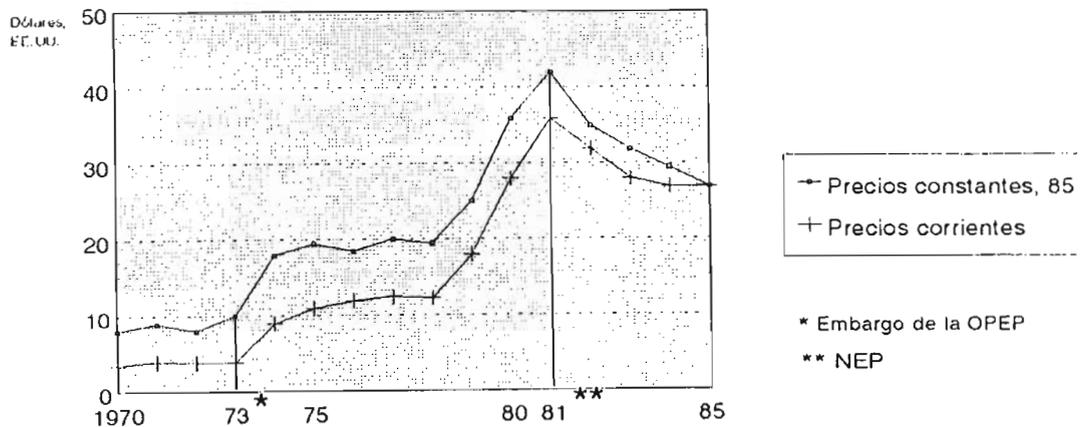
<sup>184</sup>Charles F. Doran, *op. cit.*, p. 222.

provincias productoras, su puesta en práctica se frustró con la derrota electoral del partido del primer ministro Joe Clark.

A fines de la década de los 70, los precios del petróleo se incrementaron nuevamente en casi 200%. En el ámbito interno, esto provocó que el precio canadiense cayera, de 80% del precio que prevalecía en el mercado mundial en 1978, a sólo 45%...<sup>185</sup>

## Evolución de los precios del petróleo

### Hitos de la política nacionalista



Tomado de: Christopher Flavin. *Coping with the Dangers of Success* Washington. World Watch, p. 11.

Las consecuencias del alza de los precios fueron sumamente complejas en el plano interno porque planteó nuevos retos, tanto económicos como políticos, a la orientación centralizadora y nacionalista del gobierno federal. Sus implicaciones políticas forzaron a Ottawa a adoptar una estrategia energética comprensiva para responder de manera efectiva a los impulsos hacia la fragmentación y al surgimiento de un incipiente polo económico en Alberta que, a juicio del gobierno federal, tendría efectos indeseables en la cohesión nacional y en el equilibrio de poder. De manera concomitante, la influencia a las corporaciones extranjeras en la economía del país crecería. En estos términos, el nacionalismo tuvo un papel instrumental en el esfuerzo de «recuperación» de un sector clave cuya bonanza le confirió una prominencia política hasta entonces desconocida.

<sup>185</sup>Charles F. Doran op. cit. p. 145.

Las implicaciones de los sucesos en el campo de la energía estuvieron también en función del contexto federal, que había estado experimentando una evolución evidente. En las últimas dos décadas se hizo más patente el avance de Canadá hacia dos direcciones definidas: un federalismo más descentralizado y una mayor interdependencia económica con los Estados Unidos. Ambos fenómenos involucraban los dilemas históricos de la *polis* canadiense: el problema de la unidad nacional y la cuestión de la integración «continental», con los Estados Unidos, *vis a vis* la autonomía nacional.<sup>186</sup> Puesto que esta transformación estaba teniendo lugar en el marco de una economía constituida por un conjunto de economías provinciales separadas entre sí por numerosas barreras, los liberales percibieron esos cambios con preocupación sobre el futuro de la nación.<sup>187</sup>

La creciente fragmentación, las mayores atribuciones de las provincias y la paulatina disminución del papel del gobierno central en la economía inducían en éste un sentimiento de pérdida de control. Así, la Tercera Opción puede ser vista como una reacción contra el nivel que había alcanzado en ese momento la interdependencia, pero también contra la compartimentalización económica y política del país. El caso de una disputa originada por la demanda de Terranova para convertirse en propietaria de los recursos de hidrocarburos localizados en Hibernia, en la costa atlántica, es significativo y esclarecedor. El gobierno provincial demandaba la posesión de las reservas que fueran descubiertas para administrarlas en función de sus objetivos locales, justo como lo hacían las demás provincias, no obstante que se trataba de áreas de jurisdicción federal. El Vice primer Ministro expresó con claridad la interrogante que se planteaba el gobierno de Ottawa:

Ahora que existen signos claros de reservas comercialmente viables de petróleo y gas en zonas de la costa este, las provincias se han puesto en acción en diferentes grados para expresar sus demandas por el control de esos recursos... Esto es parte de un patrón de conducta de ciertas provincias en particular que reclaman mayor poder económico: control sobre pesquerías; control sobre comunicaciones; control del comercio

---

<sup>186</sup>Richard Leach "Canadian Federalism Revisited" *Publius: The Journal of Federalism*, N. 14, winter 1984. pp. 9-18. Jonathan Lemco, Peter Regenstreif "The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism" *Publius: The Journal of Federalism*, N. 14, winter 1984. pp. 109-120. Peter Leslie, Keith Brownsey "Constitutional Reform and Continental Free Trade: A Review of Issues in Canadian Federalism in 1987" *Publius: The Journal of Federalism*, n. 18, summer, 1988. pp. 153-175. Lloyd Axworthy "The Federal System: An Uncertain Path" *Daedalus*, n°117, autumn, 1988. Renaud Dehousse "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composants de l'Etat fédéral" *Revue Etudes Internationales*, v. XX, n°2, juin 1989, pp. 283-309. David Flaherty "Who Rules Canada?" *Daedalus*, N. 117, autumn, 1988. p. 99-128. Peter Brimelow "The Maple Leaf for Ever?" *Encounter*, Vol. LXXIV, No. 3, april 1990. pp. 18-24.

<sup>187</sup>Las barreras proteccionistas entre las provincias habían llegado a tal punto que, cuando se negoció el acuerdo de libre comercio, algunos de quienes lo apoyaron "... pensaron que sería bueno para conseguir el libre comercio dentro de Canadá." Earl H. Fry, op. cit., p. 23.

interprovincial e internacional de recursos naturales; mantenimiento de políticas de compras gubernamentales que dan preferencia a residentes locales. Algunas ya se han retirado de los acuerdos de captación de impuestos al ingreso de las corporaciones que tenían con el gobierno federal. Ahora las provincias quieren poseer los recursos de la costa este localizados en territorios federales. Y yo les pregunto **¿qué tan lejos se puede ir en el desmantelamiento del papel económico del gobierno federal antes de que deje de haber una unión económica, ya no digamos un país en el sentido político y cultural del término?**<sup>188</sup>

A este debilitamiento relativo, el gobierno federal respondió con una tendencia centralizadora. En este sentido, un análisis sobre el federalismo argumenta que: Canadá ofrece el mejor ejemplo de unas actividades subnacionales que amenazan erosionar la unidad nacional y que, paradójicamente, exacerbaban los esfuerzos del gobierno nacional por llevar a cabo sus responsabilidades internas.<sup>189</sup>

En el período liberal, especialmente durante el gobierno del primer ministro Pierre Elliot Trudeau (1968-1984), Ottawa mantuvo una línea firme de reconstituir el federalismo. En consecuencia con esa línea, el gobierno federal rehusó de manera sistemática la adopción de medidas o políticas que pudieran implicar el reforzamiento provincial. En cuestiones decisivas como el carácter bilingüe de la nación, la naturalización de la Constitución (1982), la jurisdicción sobre los recursos naturales, el status de Quebec o las atribuciones sobre el control del gasto federal, los liberales buscaron dar una respuesta a escala nacional como una alternativa a las concepciones localistas o restringidas (incluso pretendieron - por lo común sin éxito- reducir prerrogativas que las provincias ya poseían). En política exterior, se asumió una postura congruente con este proyecto. Se percibía "...una disposición canadiense hacia una mayor independencia en política exterior y un desplazamiento de la atención, de los temas estratégicos a los económicos, hacen evidente que la atención se dirija a donde hay más conflictos."<sup>190</sup>

A lo largo de su prolongada estancia en el poder, el primer ministro Trudeau ha subordinado la política exterior a los intereses internos de Canadá ... sus políticas han sido conformadas en función de su trascendencia para... la unidad canadiense y la identidad del Estado-nación.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup>Allan McEachen, Vice Primer Ministro en junio 23 de 1981, reproducido en: Charles F. Doran, op. cit., p. 157-158. Las negritas son agregadas.

<sup>189</sup>Earl H. Fry, op. cit., p. 29.

<sup>190</sup>John W. Holmes "Impact of Domestic Political Factors on Canadian American Relations: Canada." *International Organization*, V. 28, n° 4 autumn 1974, pp. 611-635. p. 634.

<sup>191</sup>Charles Doran, op. cit., p. 219.

Esas nociones se tradujeron de manera muy evidente en una intensa controversia sobre la amplia cuestión del modelo desarrollo en la medida en que algunas provincias planteaban estrategias divergentes, incluso antagónicas a la del gobierno federal. Así, el debate entre Ottawa y Terranova denotó el dilema entre el desarrollo sobre una base nacional *versus* el desarrollo provincial, específicamente en la energía. El gobierno federal estaba decidido a mantener su concepción, mientras que las provincias del occidente insistían, cada una a su manera, en una estrategia de *province-building*. En este contexto, los antagonismos se ocasionaban con frecuencia.

El retorno de los liberales en 1980 y el concomitante cambio en la política federal -acentuamiento del nacionalismo y la orientación pro-autonomía- se reflejó de manera directa en la cuestión energética. De hecho, el Partido Liberal ganó las elecciones de ese año gracias a un programa político que proponía profundizar las medidas de corte nacionalista "...como continuación de la Tercera Opción."<sup>192</sup>

Así, los liberales plantearon la necesidad de una política energética comprensiva que incluyera medidas tendientes a recuperar el control e incrementar la participación nacional de la industria y los beneficios para los consumidores...<sup>193</sup>

De ahí que propusieran la protección de la economía -y de los consumidores de energía- a través de la preservación del «precio canadiense». De hecho, en la campaña criticaron el enfoque de los conservadores, especialmente su proyecto de dejar que los precios se incrementaran de manera acelerada hasta alcanzar el nivel internacional. Argumentaron que una política de precios de ese corte impondría una carga inaceptable a los consumidores y daría ganancias extraordinarias a las compañías petroleras y a las provincias poseedoras de los recursos. Este esquema, trazado por el gobierno del efímero primer ministro Joe Clark en 1979, hubiera resuelto las demandas de la industria de Alberta, pero a costa de los consumidores.

---

<sup>192</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal "Tensions in Canada's Foreign Policy" *Foreign Affairs*, V. 62 n°2, 1984. p. 397.

<sup>193</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 145.

En lo referente a la inversión extranjera, otro de los temas de gran sensibilidad política, los liberales propusieron la profundización y extensión de la capacidad de control de la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera, FIRA.<sup>194</sup> Se sugirió incluso aplicar las regulaciones no sólo a las nuevas inversiones, sino también a las que ya estaban establecidas con anterioridad.

La percepción de este contexto es sumamente importante porque ahí radica el significado del Programa Nacional de Energía, que se extendió más allá de los estrechos parámetros energéticos. Eventualmente, el NEP sirvió de base para plantear una estrategia de diversificación industrial basada en los «megaproyectos» energéticos, que se desarrollarían en las zonas no convencionales y que estarían impulsados por la demanda y los precios crecientes de los hidrocarburos. Para algunos observadores, ésta fue considerada en su momento como «una nueva estrategia industrial para Canadá».<sup>195</sup>

La proposición fundamental que se busca demostrar en este capítulo es que los objetivos políticos del NEP tenían precedencia sobre las metas energéticas y económicas; las prioridades dictadas por la misión de *nation building*, entendida como un proceso de cohesión conducido por el gobierno central y la canadianización (esto es, la naturalización de una industria con un profundo significado político), constituyeron el sustento básico de este programa. Así, las prioridades del NEP eran más de carácter político que económicas o energéticas. A esto habría que agregar la necesidad surgida de la coyuntura política del Partido Liberal de afianzar su posición electoral en el Canadá central y Atlántico, dos regiones en las que se concentrarían los beneficios del NEP y donde tenían su base de apoyo más robusta.

### **La situación energética y los retos políticos internos que condujeron al NEP.**

En el contexto de la discrepancia interna en torno a la política energética que se inició en 1973, el aumento de 1979 condujo al acentuamiento de las tensiones. El impacto de esa variable exógena fue

---

<sup>194</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal, op. cit., p. 397.

<sup>195</sup>Doran, op. cit., p. 226.

profundizar ciertas tendencias contrarias a la estrategia y a las concepciones centralizadoras de los liberales.

La posición del gobierno federal ante ese nuevo incremento estuvo condicionada en parte por la experiencia de los pasados años. En efecto, la bonanza petrolera se había extendido ya por siete años, y se creía que los precios seguirían creciendo de manera lineal. Era una concepción generalizada en los países industrializados y compartida por el gobierno canadiense.

A fines de los setenta, la opinión era virtualmente unánime en el sentido de que eran inevitables nuevos incrementos en los precios, mientras que la dependencia del petróleo no haría sino crecer... compañías privadas y gobiernos esperaban que los precios sobrepasaran los 50 dólares [estadounidenses] por barril durante los años ochenta ... la gente y las industrias... habían experimentado ya varios años precios petroleros al alza y sus expectativas se habían definido de manera acorde con esa proyección.<sup>196</sup>

Las condiciones generadas en 1979 hicieron urgente la definición de una estrategia energética comprensiva y a largo plazo que fuera congruente con esas expectativas. Desde la perspectiva de los liberales, si se permitiera que los precios internos ascendieran, los efectos amenazarían la cohesión económica y política del país y pondrían una porción adicional de la economía nacional en manos extranjeras.

*Equilibrio económico.* En primer lugar, el nuevo incremento hizo surgir preocupaciones en Ottawa por las consecuencias inflacionarias de permitir que los precios internos se incrementaran hasta el punto en que Alberta y las otras provincias demandaban demandaba. De acuerdo con un análisis, se suponía que

...los incrementos súbitos en los precios internos del petróleo tendrían ...impactos macroeconómicos. La inflación se aceleraría conforme los aumentos se transmitieran a todo el sistema, el desempleo crecería y... cuando menos temporalmente, la gente sería más pobre... Luego de un cierto período, el poder de compra se desplazaría, de los consumidores de petróleo, a los gobiernos de las provincias productoras y la industria."<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup>Christopher Flavin, op. cit., pp. 5 y 10.

<sup>197</sup>Wendy Dobson *Canada's Energy Policy Debate*. Montreal, C.D. Howe Institute, 1981. p. 12.

Por añadidura, el gobierno federal consideraba necesario mantener los precios por debajo del nivel mundial para continuar dando al sector manufacturero un margen de ventaja competitiva en los mercados externos y suavizar el ajuste a la nueva realidad de las empresas y los trabajadores.

Pero también se percibió otro problema económico inquietante: a menos que cambiara la distribución de ingresos entre Ottawa y Alberta, el gobierno federal temía que el país enfrentaría un serio problema en los ingresos regionales. "El gobierno sostiene que la distribución actual de los ingresos ... enriquece a las provincias, especialmente Alberta, de manera desproporcionada con el resto de Canadá."<sup>198</sup> Era obvio que un desenlace de este tipo no sería acorde con la filosofía, ni estaba en los planes de Ottawa.

La desigualdad que se estaba generando no podía ser resuelta con el esquema de pagos de compensación vigente,<sup>199</sup> es decir, los subsidios a los que tenían derecho las provincias más pobres de la Confederación por parte del Gobierno Federal y que se calculaban de manera proporcional a los ingresos de las provincias más opulentas. Tales retribuciones tenían por objeto que las primeras pudieran ofrecer servicios públicos y sociales comparables a los de las provincias más prósperas. La finalidad última era disminuir los considerables desequilibrios entre las economías provinciales. Dicho de otra manera, el gobierno federal tenía que redistribuir el ingreso entre las provincias.

El problema básico para el gobierno federal era que, aunque los pagos de compensación que debía hacer a las provincias sin hidrocarburos se incrementaban en la medida en que lo hacían los ingresos de las provincias que si disponían ellos, sus ingresos propios no lo hacían. No existía ni se había previsto ningún mecanismo que trasladara de manera automática parte de los ingresos de las provincias productoras al gobierno federal. Hasta entonces, se había recurrido a arreglos ad hoc con estas provincias. Por consiguiente, ante la nueva situación, el gobierno federal se encontraba con ingresos insuficientes para financiar sus obligaciones relacionadas con la energía, especialmente con el esquema de compensación (*equalization scheme*).<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 159.

<sup>199</sup>Kenneth Norrie, op. cit. p. 80.

<sup>200</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 159.

Así, en medio de la bonanza petrolera, la fórmula de compensación requería que el gobierno federal incrementara las transferencias a las provincias menesterosas conforme se incrementaban los ingresos por hidrocarburos de Alberta, Saskatchewan y Columbia Británica.<sup>201</sup>

En 1979-1980, la situación que se planteó era particularmente difícil. Los ingresos por recursos naturales de esas provincias originaron obligaciones de efectuar pagos de compensación por 1.6 mil millones de dólares canadienses y se esperaba que tales pagos se incrementaran a 1.85 mil millones de dólares para 1980-1981<sup>202</sup>. La situación generaría un déficit para Ottawa si los precios subieran aun más. **"Las pérdidas para el presupuesto federal que se podrían derivar de esa fórmula eran enormes."**<sup>203</sup> Por entonces, las dificultades derivadas de las obligaciones financieras preexistentes ya eran considerables.

Más de un tercio del déficit federal -alrededor de 14 mil millones de dólares en 1980-1981- podría ser atribuido a requerimientos fiscales resultantes de la combinación de crecientes precios internacionales del petróleo y de los acuerdos internos asociados.<sup>204</sup>

Hasta antes de la nueva alza, el gobierno federal había recurrido al procedimiento de reducir los ingresos de las provincias productoras en 50% para efectos del cálculo de las transferencias que Ottawa debería hacer a las provincias más pobres, limitando así sus obligaciones. Sin embargo,

A pesar de haber excluido de la fórmula de compensación la mitad de los ingresos derivados de la venta de recursos no renovables, el gobierno federal no hubiera tenido la capacidad de cumplir con la totalidad de los desembolsos adicionales que hubiera tenido que hacer a las provincias del este y que se habían originado por el incremento sustancial en las rentas de las provincias occidentales.<sup>205</sup>

El segundo problema en el rubro de ingresos se generaba por la reducción de exportaciones y el incremento de las importaciones petroleras que había implicado la estrategia seguida hasta entonces.

---

<sup>201</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 22.

<sup>202</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 22.

<sup>203</sup>Royal Commission on the Economic Union and Development, op. cit., p. 484. El énfasis en negritas es agregado.

<sup>204</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 279; Wendy Dobson, op. cit., p. 22.

<sup>205</sup>Royal Commission on the Economic Union and Development, op. cit., p. 484-485.

... Canadá estaba exportando menos petróleo y gas natural, pero para satisfacer las necesidades petrolíferas de la costa este estaba importando del mercado mundial, lo que estaba creando un déficit que crecía rápidamente. Además había problemas adicionales porque los consumidores al este de Sarnia, en Ontario (a partir del Río Detroit) tampoco pagaban -al igual que los otros consumidores en Canadá- el precio mundial por el petróleo. Así, Ottawa estaba subsidiando a los consumidores del este directamente con fondos del gobierno federal.<sup>206</sup>

Desde mediados de los setenta, Canadá se había convertido en un importador neto de petróleo, de manera que 25% del consumo total (cerca de 1.85 millones de barriles diarios) se cubría con importaciones.<sup>207</sup> Para el año fiscal 1980-1981, el costo de subsidio del petróleo importado había alcanzado los 3 mil millones de dólares<sup>208</sup>. Un estudio calcula que el déficit presupuestal federal se aproximaba a 14 mil millones de dólares canadienses anuales y que los pagos de la deuda pública canadiense se incrementaron "severamente, de menos de tres mil millones de dólares en 1975 a casi 11 mil millones de dólares en 1981."<sup>209</sup>

El subsidio pagado a las refinerías que utilizaban petróleo importado es un gasto incluido en el presupuesto. Los ingresos que provienen del impuesto a las exportaciones de petróleo y un pequeño impuesto a la gasolina, teóricamente diseñados para financiar ese esquema, se agregan a los ingresos generales del gobierno federal. Debido a la declinación de las exportaciones y a que los costos de las importaciones son mucho más altos de lo anticipado, el subsidio excedía a los ingresos generados por el impuesto en más de 3 mil millones.<sup>210</sup>

### **Energía y equilibrio político: la lucha entre las concepciones regionales y la nacional.**

La situación energética planteaba dificultades de otra naturaleza en la percepción del gobierno federal. En primer lugar, la riqueza de Alberta implicaba un desafío político.

---

<sup>206</sup>Charles Doran, op. cit., p. 220.

<sup>207</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 282; Charles F. Doran, op. cit., p. 220.

<sup>208</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 22.

<sup>209</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 279 (aunque conviene aclarar que no se debían en su totalidad a los costos de los hidrocarburos).

<sup>210</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 159.

La enorme magnitud de los ingresos y la dependencia del resto del país para su aprovisionamiento continuo de energía han dado a Alberta una fuerza de negociación que no le dio la agricultura. En años recientes, el poder económico se ha desplazado al Occidente, lo que seguramente tendrá un impacto en las relaciones federal-provinciales.<sup>211</sup>

Con una población de alrededor de dos millones de habitantes, menos de 10% del total nacional, esta provincia recibía cerca de 45% de los ingresos por petróleo y gas natural. Alberta había acumulado sus «inmensos ingresos provenientes de los gravámenes y regalías» en un fondo destinado a financiar proyectos de desarrollo e industrialización conocido como *Alberta Heritage Fund*. Hacia 1983, éste dispondría de 12 mil millones de dólares.

...la base de rentas del gobierno de Alberta, que durante los años previos había estado acumulando petrodólares en un Fondo de Herencia, disponía hacia 1983 de más de 12 mil millones de dólares [estadounidenses].<sup>212</sup>

De acuerdo con algunas apreciaciones, la riqueza de la provincia estaba impulsando su economía.

Este fondo (unos 5 mil millones de dólares a principios de 1980), está haciendo inversiones y financiando la expansión industrial y la investigación tecnológica en Alberta...<sup>213</sup>

Así, durante los años que habían transcurrido, el balance estaba cambiando de manera perceptible en el marco de la federación. De acuerdo con un autor, "de manera creciente, la industria energética foránea había estado considerando el premier de Alberta, Peter Lougheed, no al primer ministro Trudeau, como el personaje decisivo en la definición de la política energética".<sup>214</sup> (El NEP estaría destinado a corregir esa percepción).

---

<sup>211</sup>Peter Karl Kresl "An Economics Perspective: Canada in the International Economy" in William Metcalfe (ed) op. cit., p. 260.

<sup>212</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 279.

<sup>213</sup>Peter Karl Kresl, op. cit., p. 258.

<sup>214</sup>Charles Doran, op. cit., p. 219.

La amenaza que implicaba la situación suscitó una intensa reacción por parte de los liberales, cuya política asociaba de manera inseparable un federalismo centralizador con una mayor cohesión del país. Así, se explica (como lo señala otro autor) que, "...el gobierno federal llegó a considerar al rubro energético como un campo de prueba para el enfoque fuertemente centralista del Primer Ministro respecto a la unidad nacional y la reforma constitucional".<sup>215</sup> La reafirmación nacional en lo externo implicaba en lo interno un reforzamiento del poder federal frente a las provincias en un momento en que la integración económica con los EE UU había alcanzado un nivel inusitado.

Puesto que la misión de *nation building* suponía una mayor autoridad del centro, las implicaciones centrífugas de la situación energética hicieron imperioso para el gobierno federal acrecentar su inclinación unificadora luego de que se dieran los aumentos de precios. Es así que Ottawa llegó al punto de vincular el manejo de la economía con la unidad nacional.

En la concepción liberal, el NEP era esencial para restaurar la autoridad y para dar un sentido de dirección nacional a la política interna canadiense.<sup>216</sup>

Los liberales se vieron ante un dilema. Las provincias productoras juzgaban que la situación era una oportunidad única de utilizar las rentas provenientes de sus recursos no renovables para desarrollar sus economías y por tanto demandaban el nivel de internacional de precios -o el más cercano posible- para sus hidrocarburos en el mercado interno. El gobierno, por el contrario, preveía consecuencias indeseables si se aceptaba esa demanda y a su vez era sujeto de presiones de parte de los consumidores. La obra de Charles Doran expone con claridad diáfana las alternativas del gobierno liberal. Si bien era cierto que "Ninguna política energética podría conseguir por sí misma incrementar el sentimiento de unidad nacional... una política errónea sí podría socavar la unidad canadiense."<sup>217</sup> La elección entre las dos alternativas, en favor de los productores o de los consumidores no era simple.

---

<sup>215</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 160; "la estrategia intensamente centralista de Trudeau tiene relación con los conflictos federación-Alberta. Aquella buscaba fortalecer la Confederación canadiense", agregó.

<sup>216</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 219.

<sup>217</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 217.

una política energética que fuera demasiado blanda y demasiado generosa [para con las provincias productoras]... podría reforzar la autonomía regional y podría conllevar la fragmentación de la unidad.<sup>218</sup>

Este reforzamiento resultaría del crecimiento de un polo económico en Alberta que alentaría aun más la propensión a la *province building* y tal vez podría llevar a la provincia a una posición independentista, aunque sólo fuera para preservar su riqueza.

Sin embargo, la situación opuesta tampoco estaba exenta de riesgos...

una política energética que generara demasiados conflictos [porque fuera tan contraria a los intereses provinciales] podría engendrar un antagonismo duradero y tal vez irrevocable hacia el gobierno federal.<sup>219</sup>

No podía dejarse de lado la posibilidad de que ese resultado también afectara, a su vez, la unidad nacional. En este sentido, el manejo que se diera a la cuestión energética tendría consecuencias en la cohesión del país e incluso para la suerte del Partido Liberal en el sistema político nacional.

### **La necesidad de recuperar el control de algunos sectores.**

El gobierno de Trudeau también tenía otras preocupaciones. Las corporaciones extranjeras estaban obteniendo «la parte del león» del incremento de los precios internos y financiaban sus proyectos captando fondos que habían sido generados internamente. De hecho, 72% de las ventas totales de petróleo y gas natural eran realizadas por 17 de las empresas más grandes, propiedad (en más de 50%) o bajo control extranjero. Para Ottawa, esa situación perpetuaba la falta de oportunidades para que las empresas nacionales incrementaran su participación porque las compañías extranjeras controlaban las decisiones de producción futura debido a su posición predominante en las zonas fronterizas y costaneras y en los proyectos de petróleo sintético (donde ya habían comprado o arrendado las áreas

---

<sup>218</sup>Ibidem.

<sup>219</sup>Ibidem.

más promisorias).<sup>220</sup> Así, para el gobierno liberal, el interés de las corporaciones extranjeras no coincidía necesariamente con los intereses de Canadá.

Asimismo, la perspectiva de dejar que los precios ascendieran también tenía implicaciones negativas para la economía en virtud de las vinculaciones de ésta con el exterior. Con los precios crecientes de los hidrocarburos y dada la estructura de la propiedad del sector, la industria se había convertido en exportadora de capitales:

En 1980, 74% de la industria petrolera y de gas era de propiedad foránea (utilizando las utilidades petroleras como base de medida) y casi 82% estaba controlada por extranjeros. Alrededor de 80% de estos dueños eran corporaciones estadounidenses. Con la excepción de Petro Canada, las grandes firmas individuales eran de propiedad foránea y por lo tanto, controladas por forasteros. Las decisiones sobre cuestiones de petróleo y gas, en opinión de Ottawa, no estaba en manos canadienses.<sup>221</sup>

A diferencia de la década pasada, la industria de petróleo y gas se había convertido en exportadora neta de capitales. En 1978-1979, los flujos netos hacia el exterior fueron de 2.1 mil millones de dólares canadienses o 3.7 mil millones incluyendo los dividendos e intereses: "... el problema para el gobierno canadiense era que la bonanza que resultaría de la elevación del precio interno llevaría a un agudo incremento de las salidas netas de capital al exterior."<sup>222</sup>

Por otra parte, los flujos de capital al exterior estaban siendo más significativos en virtud de otras dificultades económicas, en parte derivadas del enfoque conservacionista de la política energética.

...Canadá había dejado de ser exportador neto de petróleo a mediados de los años setenta. Hasta entonces, los ingresos por exportaciones habían sido mayores que los flujos de capital hacia el exterior asociados al servicio de la deuda y a las remisiones de utilidades de las compañías extranjeras. Pero desde finales de los setentas, la balanza de pagos estaba siendo afectada por las declinantes exportaciones petroleras, de manera que el capital enviado al exterior por las multinacionales se hizo más evidente y alarmante a quienes formulaban las políticas federales de energía. En gran medida por la elevada propiedad extranjera

---

<sup>220</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 161.

<sup>221</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 230.

<sup>222</sup>Ibidem.

de muchas industrias canadienses, el país había estado registrando déficit crecientes en su cuenta corriente, a pesar de los considerables superávits en la balanza comercial.<sup>223</sup>

Así, se pueden percibir las dificultades que enfrentaba el gobierno federal en esa situación y los factores que le impulsarían a formular una respuesta coherente.

### **Esquema del Programa Nacional de Energía**

El Programa Nacional de Energía fue un conjunto extraordinariamente complejo de medidas aplicadas de manera principal al segmento de exploración y extracción de la industria (para diferenciarlo del rubro refinación y distribución).<sup>224</sup>

El programa estaba dirigido a la consecución de tres objetivos explícitos:

- \* «Seguridad de abasto» y eventual independencia del petróleo importado a través de la autosuficiencia y de un programa de sustitución de insumos energéticos.
- \* «Oportunidad» para una mayor participación de los canadienses, particularmente en la industria petrolera. Incremento de la propiedad y el control del sector a través del sector público y privado. Este meta fue conocida como canadianización.
- \* «Equidad» en los precios del petróleo y en la compartición de rentas. Mantenimiento de un precio nacional subsidiado y redistribución de las rentas.<sup>225</sup>

Para alcanzar estos objetivos las medidas más importantes consistían en:

---

<sup>223</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 281.

<sup>224</sup>En apariencia el gobierno consideró que una política dirigida al sector básico incidiría de manera más efectiva sobre la industria. Por tanto, las medidas referentes al sector refinación y distribución fueron más bien complementarias.

<sup>225</sup>Wendy Dobson, op. cit., p.3; Royal Commission... op. cit., p 485.

\* Mantener el precio interno del petróleo regulado de manera que su precio se incrementara de manera muy paulatina **pero sin que excediera 75% del precio mundial** para redistribuir rentas a los consumidores y disminuir los pagos de compensación. Se establecería un precio virtual de referencia basado en una mezcla de dos tipos de petróleo; el primero sería el petróleo «viejo» es decir, el que hubiera sido descubierto antes de diciembre de 1980, que recibiría un precio de 17 dólares [canadienses]; el segundo sería el Precio de Referencia del Nuevo Petróleo (New Oil Reference Price) que estaría fijado en 38 dólares.

\* Atribuir al gas natural un precio aun menor que al petróleo para fomentar el traspaso a ese combustible, más abundante, y reducir el consumo de petróleo, cuyas reservas se procuraría preservar y para contener las importaciones y por tanto disminuir riesgos ante un probable corte de éstas.

\* Aplicar nuevos impuestos que incrementarían los ingresos del gobierno federal y a reducirían las ganancias extraordinarias [windfall] de las empresas extranjeras y de los gobiernos provinciales. Estos se destinarían a pagar los costos de la canadianización y a subsidiar las importaciones de petróleo: Petroleum Gains Revenue Tax, PGRT, Natural Gas and Gas Liquids Tax, NGGLT, Petroleum Compensation Charge, PCC y Canadian Ownership Charge, COC.

\* Establecer una nueva estructura de incentivos para fomentar la exploración en las zonas federales a costa de las zonas productoras convencionales. Se pretendía brindar oportunidades a las compañías nacionales a través del Programa de Incentivos al Petróleo (Petroleum Incentive Payments). Los permisos de exploración en las «tierras de Canadá» se concederían sólo a compañías con un mínimo de 50% de propiedad canadiense. El financiamiento gubernamental de la exploración crecería en función de la proporción de propiedad nacional (en el caso extremo, 100% de propiedad nacional, el apoyo llegaría hasta 80% de los costos).<sup>226</sup>

\* Dotar al sector público de una fracción significativa de las reservas en las zonas federales. Para ello, se transferiría a Petro Canada de manera automática 25% de los descubrimientos de

---

<sup>226</sup>Royal Commission..., op. cit., p. 485.

hidrocarburos realizados por compañías nacionales o extranjeras en esas zonas, inclusive de manera retroactiva.<sup>227</sup>

El objetivo de la seguridad en el abastecimiento se pretendía alcanzar sustituyendo el petróleo por gas natural, un recurso excedente y por consiguiente reducir el consumo de aquel. Para inducir a los consumidores al cambio, los precios del gas natural se incrementarían todavía más lentamente que los del petróleo y se utilizarían las considerables reservas adicionales ya conocidas. Otras regulaciones e incentivos fomentarían la conservación y se tomarían medidas adicionales para apoyar la producción de petróleos no convencionales provenientes de las arenas bituminosas y de las zonas fronterizas, así como la recuperación adicional del petróleo remanente en los pozos existentes y del procesamiento del petróleo pesado.<sup>228</sup> Puesto que el petróleo no convencional tiene un costo bastante más elevado que el convencional, a pesar de las enormes reservas, su producción requería necesariamente de subsidios y otros estímulos. Es por esa razón que a los petróleos no convencionales se les asignó de inmediato el precio de referencia, NORP, es decir, 38 dólares por barril.<sup>229</sup> Asimismo, Canadá inició una serie de tratos directos de gobierno a gobierno para asegurar que los flujos de energía que importaba no se vieran interrumpidos ofreciendo en algunos casos transferencia de tecnología y otras formas de cooperación, como en el caso de Venezuela. Con México se negoció un compromiso de venta de petróleo en la que Canadá proveería de manera adicional tecnología en electricidad; sin embargo, por razones diversas, este compromiso no llegó a concretarse.

Con el NEP, los consumidores y los usuarios industriales serían los más favorecidos, especialmente los productores de bienes intensivos en energía, que disfrutarían de precios subsidiados en el petróleo y el gas natural.<sup>230</sup>

### **Prioridades políticas del NEP.**

---

<sup>227</sup>Royal Commission... op. cit., p. 486.

<sup>228</sup>Esta disposición afectaría a los abastecimientos a los EEUU, dado que Canadá exportaba este tipo de petróleo porque hasta entonces carecía de las instalaciones para refinarlo.

<sup>229</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 3.

<sup>230</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 17.

Pero los objetivos más trascendentales del NEP eran de carácter político. El NEP estuvo dirigido de manera prioritaria a resolver los problemas que los liberales consideraron imperiosos en función de su proyecto y su filosofía política. Así, el programa energético tuvo como objetivo implícito contrarrestar la influencia creciente de Alberta asociada al flujo de ingresos generados por sus hidrocarburos y la influencia de las corporaciones extranjeras en el sector.

Las prioridades antes mencionadas fueron las razones más determinantes en la prioridad que se le otorgó a la exploración en las tierras de Canadá (*Canada Lands*), controladas por Ottawa, a través de un programa extremadamente generoso solventaría hasta 80% de los costos de exploración a las empresas (completamente) nacionales. De esta manera, los estímulos del NEP se concentraron en las tierras federales a costa de las actividades en las áreas provinciales (cuyas reservas de petróleo convencional eran de cualquier manera limitadas y decrecientes). Se esperaba que en las zonas federales se realizarían descubrimientos que superarían las reservas de las provincias occidentales.

Puesto que las más grandes subsidios están disponibles para la exploración en las fronteras, el sistema discrimina a la actividad en las provincias y al petróleo convencional.<sup>231</sup>

En estos términos, el esquema de fomento a la exploración conocido como Programa de Incentivos Petroleros (PIP) mostraba de manera transparente las orientaciones básicas de la política del gobierno federal. Por un lado, al discriminar abiertamente a las empresas extranjeras (en la medida en que requería al menos 50% de propiedad nacional para otorgar nuevas concesiones de exploración y pagaría los costos de esta actividad a las empresas en función directa de la proporción de propiedad nacional), buscaba conferir a las compañías nacionales nuevas oportunidades de expansión en una zona que había sido dominada por las grandes corporaciones con la tecnología y el capital imprescindible para operar en las zonas pioneras.

En segundo lugar, al buscar desplazar el foco de la actividad de las zonas productoras convencionales situadas en las provincias a las zonas federales de alto potencial y relativamente poco exploradas (donde el gobierno federal era el propietario), se intentaría crear una industria que permitiera a Ottawa

---

<sup>231</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 26.

fortalecer su participación en la industria. Si eso ocurría, el gobierno federal obtendría una base propia de ingresos, lo que reforzaría su influencia en el marco de la federación.

*Esquema de rentas petroleras.* El cambio en la distribución de las rentas generadas por los hidrocarburos fue una de las proposiciones centrales más controvertidas del NEP.<sup>232</sup> De acuerdo con el proyecto original, la porción del gobierno federal crecería de 10 a 33%, sobre todo como resultado de impuestos adicionales, es decir que la participación de Ottawa se incrementaría de manera notable. Por otra parte, la proporción de los productores declinaría mientras que la de los gobiernos provinciales permanecería estática, si bien hay que considerar que la proporción de los ingresos de estos últimos serían menguados asimismo por el «precio canadiense»<sup>233</sup>. La distribución de las rentas se planteó de la siguiente manera:

Gobiernos provinciales	43%
Gobierno federal	24%
Industria	33%

Fuente: Wendy Dobson, op. cit., p. 15.

Los planificadores federales en el sector originalmente consideraron que el NEP proveería más de 50 mil millones de dólares en nuevos ingresos federales durante el período 1981-1986, sobre todo a expensas de las compañías de petróleo y gas, aunque también con medidas fiscales a las provincias productoras de hidrocarburos.<sup>234</sup> Así, el gobierno procuraba allegarse nuevos ingresos, sin los cuales el déficit federal sería cada vez mayor.

*Canadianización.* Otro de los elementos políticos más prominentes del NEP fue la canadianización, que estaba dirigida contra las empresas extranjeras. Esta buscaba cambiar la estructura de propiedad y control de la industria para aumentar el papel de los canadienses. El objetivo establecido en el NEP

---

<sup>232</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 199.

<sup>233</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 15.

<sup>234</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 280.

era que al menos 50% de la industria del petróleo y gas fuera de propiedad nacional hacia 1990.<sup>235</sup> Además de la propiedad, se proponía que al menos una o más de las grandes empresas extranjeras debería pasar a manos nacionales, lo que implicaría un mayor control de la industria. El gobierno también planeaba expandir el papel de Petro Canada en términos de adquisiciones, con la finalidad de convertirla en un protagonista más significativo de la industria petrolera.

En esencia, el objeto de la canadianización era transferir el manejo de la exploración del gas y petróleo en Canadá a manos canadienses. La meta última era constituir una sólida industria energética nacional - tanto privada como pública- aunque esto no implicaba la exclusión total y absoluta de las empresas extranjeras que, por otro lado, eran indispensables para el desarrollo del sector por su capital y tecnología<sup>236</sup>. Como lo percibieron algunos autores, la canadianización era "una forma moderada de nacionalización de la industria petrolera." Es decir, no se trataba de un programa radical de expropiación sino de un esfuerzo pragmático y calculado de «recuperación» del sector.<sup>237</sup> Si estas metas se conseguían, entonces se reducirían en el futuro las ganancias de la industria transnacional (siempre en el supuesto de que los precios siguieran subiendo) y las presiones que originaban las salidas de capital.

Bajo estas consideraciones, la canadianización sería perseguida a través de «medidas forzosas, aunque relativamente suaves» para promover la venta de industrias extranjeras. Entre éstas se encontraba la discriminación contra las empresas de propiedad foránea en las actividades de exploración en tierras federales y a las que se requeriría un porcentaje mínimo de propiedad nacional para tener derecho al Programa de Incentivos Petroleros. Además, se estableció que:

- 1.- Intereses de la Corona (Crown Share), mediante el cual el gobierno adquiriría automáticamente 25% de las reservas en cualquier descubrimiento de gas o petróleo realizado en las tierras federales. Esta medida se aplicaría por igual a firmas canadienses y extranjeras y tendría un carácter retroactivo.

---

<sup>235</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 218.

<sup>236</sup>Charles Doran, op. cit., p.218.

<sup>237</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 276.

2.- La obligación para las industrias del sector de abastecerse de insumos y servicios en el mercado local, incluso si los precios no fueran competitivos.

Con estas medidas se pensaba incitar a las empresas extranjeras a liquidar sus intereses en la industria a favor de empresas nacionales o del gobierno federal. De hecho, el gobierno expuso en el propio NEP esa intención de manera directa y candorosa: "El gobierno de Canadá reconoce que el NEP representa una alteración, en muchos aspectos fundamental, de la política energética actual ... algunas corporaciones pueden considerar estas condiciones como poco satisfactorias. El programa de adquisición del gobierno es una respuesta para ellas. El gobierno de Canadá es un comprador presto a pagar precios justos y razonables."<sup>238</sup>

*Requisitos de desempeño.* Igualmente, se dispusieron medidas paralelas al Plan orientadas a impulsar la sustitución de importaciones aprovechando la demanda acrecentada de bienes suscitada por la bonanza petrolera. Hasta entonces, Canadá había sido un importador de insumos para la industria, adquisiciones que provenían sobre todo de los Estados Unidos.

La determinación de incrementar el consumo de bienes intermedios para la actividad petrolera producidos en Canadá tenía por objeto alentar la diversificación industrial. En congruencia con este objetivo, al mismo tiempo que se introdujo el NEP, también se incrementó el rigor de las regulaciones y se extendieron las funciones de FIRA. La Agencia determinaría ciertas obligaciones que deberían cumplir los nuevos inversionistas en el sector de hidrocarburos: fueron denominadas «requisitos de desempeño».

Así, inicialmente las nuevas normas estipularon que las empresas del sector tenían que adquirir sus bienes e insumos necesarios en el mercado nacional, incluso si éstos no fueran competitivos con los importados. Se trataba de una disposición del tipo «compre en Canadá» (*Buy Canada*). Los nuevos proyectos de inversiones deberían incluir en sus solicitudes de aprobación la proporción de bienes nacionales que se comprometían a consumir.

---

<sup>238</sup>Programa Nacional de Energía, citado en Barbara Jenkins, op. cit., p. 147.

Con el nombramiento de Herb Gray, un conocido nacionalista, como Ministro de Industria en 1980, Trudeau aseguró un proceso de revisión más riguroso para las compañías inversionistas en Canadá.<sup>239</sup>

Entre otros objetivos económicos, se promoverían las exportaciones, para sacar partido de la ventaja competitiva que la política brindaba a los productores canadienses, sobre todo a los de bienes intensivos en energía.

Los precios menores a la energía estaban dirigidos a dar a la industria canadiense un margen mayor de competitividad en relación a la estadounidense...<sup>240</sup>

Además de impulsar la competitividad de la industria nacional, se llegó incluso a pensar en convertir al sector de la energía -específicamente a los megaproyectos que producirían petróleo no convencional- en un eje del desarrollo y la diversificación económica. Naturalmente, estas concepciones se basaban implícitamente en el supuesto de que la bonanza continuaría casi de manera indefinida.

Estas fueron las medidas originales del NEP que reflejaban la concepción del gobierno federal sobre el papel que deberían tener los hidrocarburos en el plano nacional. De manera subsecuente, las negociaciones políticas entre los dos niveles de gobierno llevarían a su modificación de forma tal que fueran más aceptables a los intereses de las provincias productoras.

### **La disputa provincial-federal sobre el NEP.**

La promulgación del NEP a fines de 1980 fue seguida de "fuertes reacciones de la industria energética y los gobiernos provinciales."<sup>241</sup> Si desde 1973 la política energética había suscitado fricciones entre las provincias poseedoras de hidrocarburos y el gobierno federal, el anuncio del Programa fue tomado por Alberta como una agresión a sus derechos constitucionales como propietaria.

---

<sup>239</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 152.

<sup>240</sup>Philip Verlager, op. cit., p. 119.

<sup>241</sup>Wendy Dobson, op. cit., p.15.

La reacción al NEP fue vociferante... fue calificado de «socialista», «filosóficamente repugnante» y «desastroso» por los empresarios del sector. El gobierno estadounidense estaba furioso, interpretando al NEP como una bofetada en el rostro... el gobierno de Alberta se puso lívido y el premier Peter Lougheed calificó al NEP como «un abierto intento por apoderarse de los recursos de la provincia».<sup>242</sup>

Se inició entonces una intensa disputa sobre el manejo de la energía, las jurisdicciones de los dos niveles de gobierno y la repartición de las rentas. Los diez meses siguientes al anuncio del Programa se caracterizaron porque las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias productoras alcanzaron su nadir. Alberta reaccionó reduciendo los envíos a las provincias del este. Ottawa respondió estableciendo un impuesto especial al consumo para cubrir el costo de las importaciones adicionales de petróleo que compensarían los recortes de la provincia.<sup>243</sup> Algunos hablaron, no sin cierta razón, de una «guerra civil económica». Posteriormente, ambos niveles de gobierno tuvieron que iniciar intensas negociaciones, aunque también hubo pláticas entre el gobierno y el sector privado en un proceso para definir el alcance real del NEP así como el poder del gobierno federal.

Otros acogieron de manera positiva al programa. Tanto los usuarios como los consumidores de energía diseminados en toda la nación, así como los gobiernos de las provincias consumidoras y los sectores empresariales, todos los cuales se beneficiarían de las medidas de programa, lo consideraron atinado. El aspecto de la naturalización de la industria recibiría un apoyo todavía más amplio, si bien difuso en el país, incluyendo al gobierno de Alberta y a la oposición conservadora.

el NEP ... estaba diseñado para permitir a Canadá controlar sus propios recursos energéticos... La razón de su popularidad era su enfoque nacionalista, aunque también porque favorecía a los consumidores: era un programa ampliamente aceptado porque promovía el nacionalismo...<sup>244</sup>

De hecho, este aspecto le confirió gran solidez al programa energético liberal y dificultó de manera decisiva las críticas de sus detractores. Además, este mismo factor llevó a las corporaciones extranjeras a mantener un papel bastante discreto en su oposición al NEP, a pesar de que sus intereses serían

---

<sup>242</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 148.

<sup>243</sup>Royal Commission..., op. cit., p. 486. «Impuesto Lalond», por el ministro federal de energía, lo llamaron los opositores al NEP; según el gobierno federal, era el «Impuesto Lougheed».

<sup>244</sup>R. Scott Bomboy, op. cit., p. 138.

indudablemente afectados. Las investigaciones que se llevaron a cabo por entonces indicaron que "... incluso las encuestas de opinión realizadas por la industria revelan que más del 80% de público apoya la canadianización como un paso mínimo en el proceso de repatriación, mientras que un 60% de los encuestados pidieron que se adoptaran medidas más enérgicas."<sup>245</sup> Ni siquiera los tradicionales adversarios de los liberales, los Conservadores, se opusieron a la meta de la canadianización.<sup>246</sup>

Si bien la noción de soberanía -como en muchas sociedades nacionales- no estuviera bien definida entre la opinión pública, muchos canadienses reaccionaron de manera intensa ante los informes sobre el grado de control extranjero de la industria y no sólo la energética. Les resultaba inadmisibles permitir que este sector en especial estuviera tan segregado del control nacional.

El deseo... de repatriar al sector energético no está confinado a la jerarquía gobernante en Ottawa. En un país aquejado de pugnas faccionales, lingüísticas y regionales, es difícil encontrar una cuestión que tenga un apoyo popular tan extenso como la canadianización de la industria del petróleo y del gas... es muy difícil encontrar canadienses que estén en contra del principio de la canadianización...<sup>247</sup>

En este sentido, los elementos de la mitología canadiense dieron impulso y proveyeron una causa nacional a la estrategia. En cierta forma, los liberales aprovecharon la fuerza de las opiniones nacionalistas, tanto para recibir apoyo político, como para protegerse de sus adversarios y críticos. Es indudable que la canadianización y los beneficios que brindaría el NEP a los consumidores facilitaron de manera importante la intervención gubernamental que precisaba el programa. El gobierno liberal contaba con que "la canadianización sería considerada como un uso justificado y fructífero de la intervención gubernamental en nombre de los amplios intereses canadienses en términos de autonomía política y económica."<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup>Jock Finlanson y David Haglund, op. cit., p. 278.

<sup>246</sup>Marc Leman *Canadian-American Relations: Significant Developments*. Ottawa, Parliament Research Branch, 1987. p. 8.

<sup>247</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 278.

<sup>248</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 237. Es peculiar señalar que el grado y legitimidad de la intervención del gobierno en la vida canadiense es percibido de manera frecuente por los análisis de investigadores estadounidenses: "La intervención gubernamental ha sido un rasgo más sobresaliente en la política canadiense que en la estadounidense. Los sondeos realizados en la década pasada muestran de manera consistente un nacionalismo latente en el canadiense promedio, lo que ha posibilitado esa interferencia". Véase: Barbara Jenkins, op. cit., p. 154.

Otras medidas que beneficiarían a determinados grupos reforzaban la aceptación del programa, como lo reconocía el propio gobierno de los Estados Unidos:

Las políticas canadienses destinadas a incrementar el control sobre la inversión extranjera y a modificar el patrón de los flujos comerciales a través de un incremento en el aprovisionamiento con productos locales tienen apoyo tanto del sector público como del privado.<sup>249</sup>

El NEP enfrentaba por otra parte a grupos de adversarios decididos. Así, el nivel de aprobación del programa, merced al nacionalismo y al apoyo a la intervención del gobierno...

...no debe tomarse como un consenso entre las elites en apoyo de esta política... no sólo los gobiernos de las provincias productoras sino también sectores empresariales tienen serias dudas sobre la sensatez del NEP... en parte esto refleja un temor a las represalias estadounidenses, pero también una fuerte hostilidad de la mayoría de las elites empresariales y de algunos gobiernos provinciales hacia el nacionalismo económico y el dirigismo federal.<sup>250</sup>

La oposición fundamental al NEP estuvo constituida por las provincias petroleras, el Partido Conservador y la industria.<sup>251</sup> Para las primeras, el NEP devino en símbolo del desdén federal por la jurisdicción provincial garantizado por la Constitución. Para el Partido Conservador, cuya base electoral más fuerte se encontraba en las provincias al oeste de Ontario, el aspecto central de su antagonismo fue el grado de intromisión en el sector energético que implicaba el programa.<sup>252</sup> El líder conservador, Brian Mulroney, calificó al NEP como «un atraco a mano armada en la gasolinera de la esquina a las tres de la mañana» y que las provisiones del NEP eran «confiscatorias y punitivas».<sup>253</sup>

La cesión de 25 % de participación a Petro Canada en cualquier descubrimiento en las áreas fronterizas fue uno de las disposiciones más repudiadas por la industria, que la consideró uno de las consecuencias nocivas del intervencionismo estatal. Aunque se aplicaría por igual a las compañías nacionales o

---

<sup>249</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 17.

<sup>250</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 278.

<sup>251</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 154.

<sup>252</sup>Marc Leman, op. cit., p. 8.

<sup>253</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 154.

extranjeras, la medida afectaba sobre todo a estas últimas en la medida en que habían sido las grandes firmas, con su capital y avanzada tecnología, las que habían tenido un papel pionero en la exploración fronteriza. Las firmas nacionales con la capacidad de invertir recursos en una actividad riesgosa y costosa no eran numerosas.<sup>254</sup>

A causa del entusiasmo nacionalista que despertaba la canadianización, la industria, sobre todo las empresas multinacionales, debió mantener una actividad discreta e indirecta no obstante su contrariedad.

Los adversarios más poderosos del programa de Ottawa fueron las provincias productoras en su carácter de articuladoras de los intereses locales y en razón de sus derechos y facultades constitucionales y los consecuentes recursos políticos de los que disponían. De esta manera, en las negociaciones que siguieron, la política sectorial en ese período fue resultado de la interacción de ambos niveles de gobierno. Durante las negociaciones que siguieron, las partes en conflicto sostuvieron las siguientes posturas:

La posición de Alberta y de las otras provincias occidentales era que la propiedad sobre los recursos naturales que la Constitución les otorgaba las protegía de la intromisión del gobierno federal. Además, puesto que la mayor parte del petróleo se acabaría pronto, argumentaban, necesitarían todo el ingreso que pudieran obtener para establecer una base industrial sólida. En consecuencia, sostenían que los precios domésticos de los hidrocarburos deberían subir a los niveles internacionales y que el gobierno federal no debería imponer impuesto alguno a las exportaciones de esos recursos. En este sentido, consideraban que el precio de la OPEP era el precio del mercado internacional y que Alberta no tenía por que subsidiar a las demás provincias con precios menores.

Demandaban asimismo, que el gas natural tuviera precios "realistas", es decir, que su precio interno deberían tener mayor relación con que prevalecían en los Estados Unidos y que tampoco deberían ser tasados por Ottawa para que generaran ingresos significativos.

---

<sup>254</sup>Uno de los riesgos del fracaso del programa era que, a menos que otras firmas canadienses respondieran pronto a los nuevos incentivos, Canadá tendría menos alternativas energéticas. Dobson, op. cit., p. 27.

Además, las provincias argumentaron que, si Ottawa estimaba que la industria estaba obteniendo ganancias excesivas, éstas deberían ser gravadas y distribuidas por la Federación. Alberta incluso declaró que estaba dispuesta a prestar fondos del *Heritage Fund* al gobierno federal y a otras provincias para financiar proyectos de desarrollo, incluyendo los de fuentes de energía alternativas.

El gobierno federal adoptó una posición divergente. Ottawa arguyó que tenía una responsabilidad crucial en el manejo de las consecuencias resultantes de la inequitativa propiedad de recursos entre las provincias. Así, si bien las provincias poseían los recursos naturales, de acuerdo con la propia Constitución, el control del comercio interprovincial, de las exportaciones (y por lo tanto de los precios internos), era una facultad del gobierno central. Además, para Ottawa, el precio de la OPEP era el precio establecido por un cartel y por tanto resultaba inaceptable. En todo caso, alegó que el gobierno central tenía el derecho de instaurar un precio «hecho en Canadá» que reflejara la realidad de un país rico en recursos. Adicionalmente, el gobierno de los liberales adujo que temía que un incremento rápido en los precios de la energía -como lo solicitaba Alberta- obstaculizaría la producción industrial y la exportación de bienes cosa que, expuso, no estaba ni en el interés de Alberta, ni del Canadá central.<sup>255</sup>

En cuanto a las rentas, la federación planteaba que requería una porción mayor de los ingresos totales de los hidrocarburos. Esos ingresos adicionales no podían ser obtenidos solamente con un incremento en los precios (porque en tal caso, quienes recibirían los mayores beneficios serían las provincias, cuyas regalías no serían tocadas) por tanto, Ottawa mantuvo que tenía que establecer diversos impuestos para participar de las utilidades extraordinarias que el alza había generado. En cuanto a los préstamos que Alberta había ofrecido al gobierno federal y a las provincias restantes, Ottawa consideró que las implicaciones políticas derivadas de tales financiamientos serían inaceptables.<sup>256</sup>

El gobierno federal afirmaba que mantener el precio canadiense era una forma de redistribuir los beneficios de los recursos entre toda la sociedad y que precisaba de mayores ingresos para subsidiar las importaciones de petróleo, las transferencias derivadas del esquema de compensación y para pagar

---

<sup>255</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 22.

<sup>256</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 240; Wendy Dobson, op. cit., p. 15.

incentivos a la exploración y extracción<sup>257</sup>. Además, el «precio canadiense» tendría un "efecto saludable sobre el esquema de compensación, puesto que las ganancias de Alberta no subirían tan rápidamente (como lo harían si los precios internos fueran iguales a los internacionales) y por consiguiente, los pagos compensatorios y por tanto las obligaciones federales hacia otras provincias tampoco ascenderían tan rápido."<sup>258</sup>

Aunque ambos niveles de gobierno perseguían mayores ingresos; Ottawa estaba más constreñida en sus alternativas porque experimentaba demandas y presiones políticas de parte de los consumidores al mismo tiempo que requería de mayores ingresos para evitar que el déficit presupuestario siguiera creciendo. De esta manera, tenía que conseguir dos objetivos encontrados pero en estrecha correlación: un precio reducido para los consumidores y una mayor proporción de las rentas petroleras. Para Alberta, se trataba de obtener justamente lo contrario, el mayor precio posible para su petróleo y ceder lo menos posible de las rentas al gobierno federal. La implicación para Ottawa era que tenía que ceder en alguno de los dos aspectos para poder llegar a un acuerdo con la provincia.

### **El significado político del NEP.**

La estrategia energética implicaba un cambio de énfasis: mientras que las políticas anteriores habían sobre-enfatizado la seguridad del abastecimiento y concedían relativamente poca atención a las implicaciones de la política energética en el balance del poder político y económico en la Confederación, así como en el control de la industria, el NEP se formuló en función de objetivos implícitos de carácter eminentemente político.<sup>259</sup> Más que sólo un «programa energético», señaló un documento de gobierno estadounidense, el NEP "también afectaba la distribución de ingresos y de poder entre Ottawa y los gobiernos provinciales..."<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup>Véase Wendy Dobson, op. cit., p. 21.

<sup>258</sup>Wendy Dobson, op. cit., p.5.

<sup>259</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 158.

<sup>260</sup>United States Office of Trade Representative *North American Trade Agreements* July, 1981. mimeo. (A Study Mandated in Section 1104 of the Trade Agreements Act of 1979. (1104a) Study of Possible Agreements with North American Countries.) p. 17.

Subyacía en el *ethos* del Programa la preocupación sobre las relaciones federación-provincias y el poder de Alberta contra el poder del gobierno federal.<sup>261</sup>

Así, en lo interno, la prioridad federal fue conseguir un desplazamiento de poder, del Occidente de Canadá, a Ottawa y una transferencia de poder de la industria energética transnacional hacia el sector público y privado. El objetivo en este último aspecto era que las decisiones en el sector estuvieran en manos de actores canadienses.

El liderazgo gubernamental, que se había estado consolidando en Canada durante la década pasada, alcanzó su expresión más acabada en el Programa Nacional de Energía introducido por el gobierno en el otoño de 1980.<sup>262</sup>

Para el gobierno federal, la creciente riqueza de Alberta planteaba un problema nacional más trascendente en términos de la federación en su conjunto. El beneficio de los recursos naturales del país tendría que alcanzar al resto de las provincias, las más desposeídas como las Atlánticas, que no contaban con otros tipos de energéticos y que por tanto eran las más dependientes de los hidrocarburos importados.

Si Canadá... fuera a ser considerada una verdadera federación, entonces, a pesar de la propiedad provincial de los recursos, una mayor proporción de los ingresos generados... tendrfa que ser compartida con las provincias más pobres y pobladas.<sup>263</sup>

En la concepción de Ottawa, alcanzar ese objetivo era una responsabilidad legítima del gobierno central. Dejar que las cosas siguieran su curso previsible hubiera sido renunciar a sus obligaciones, lo que tal vez incrementaría la probabilidad de que Alberta pensara en algún momento en lograr una mayor autonomía, aunque fuera para preservar su riqueza.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 219.

<sup>262</sup>Dewitt y Kirton, op. cit., p. 144.

<sup>263</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 220.

<sup>264</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 220.

Así el NEP también fue el medio que el gobierno federal utilizó para reforzar su papel central frente al creciente poder de Alberta y enfrentar las consecuencias de la creciente valorización de los recursos energéticos para el conjunto de la economía.<sup>265</sup> Pero el Programa involucraba también un objetivo de naturaleza política más concreta: fortalecer la coalición del Partido Liberal. Esto es comprensible si se tiene en cuenta que el apoyo fundamental de los liberales se centraba en las provincias centrales y atlánticas.<sup>266</sup>

### **Acuerdo energético Ottawa-Alberta, septiembre de 1981.**

Luego de meses de intensas negociaciones, ambos niveles de gobierno alcanzaron finalmente un acuerdo, resultado de transacciones en los dos aspectos fundamentales de la disputa: el nivel de los precios internos de los hidrocarburos y la proporción de las utilidades para los tres actores implicados.<sup>267</sup>

En realidad el NEP estaba incompleto sin un convenio sobre los precios entre Ottawa y Alberta porque, sin él las empresas del sector no podían tomar decisiones sobre inversión ni siquiera a corto plazo, ni era posible calcular las rentas del sector privado.

Pero además había otros factores como la posibilidad de que la disputa se extendiera a todas las áreas de las relaciones federales, cosa que tampoco estaba en interés de Ottawa, sobre todo en el momento en que se desarrollaba un proceso de negociación para la naturalizar («patriar») la Constitución de la Confederación. Si Ottawa no transigía, la afrenta al Oeste que representaba el NEP iba a persistir como elemento perturbador de las relaciones federación-provincias.<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. iii.

<sup>266</sup>En efecto, los partidos canadienses tampoco tienen un alcance nacional, a partir de Manitoba hacia el Occidente, los liberales estaban virtualmente proscritos hacia esa época: eran una fuerza política prácticamente inexistente en Alberta, Columbia Británica y Saskatchewan.

<sup>267</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 238.

<sup>268</sup>Wendy Dobson, op. cit., p. 48.

El Acuerdo de septiembre de 1981 estableció un precio promedio para el petróleo convencional que no excedería el 75% del precio internacional. Sin embargo, el ritmo de los incrementos sería más acelerado. El precio subiría dos dólares por barril por año entre 1981 y 1983 hasta alcanzar el «precio de referencia» de 38 dólares por barril (en dólares canadienses) de 1980.<sup>269</sup> En lo que se refiere a los costosos petróleos no convencionales, se fijó un precio elevado para evitar que su producción y la marcha de los complejos proyectos se detuvieran. Así, el petróleo sintético -obtenido de las arenas bituminosas de Alberta- recibiría de inmediato el precio de 38 dólares por barril.<sup>270</sup>

Los términos en los que Ottawa finalmente cedió fueron bastante criticados por quienes habrían de pagar mayores costos.

Despertando críticas políticas de Ontario... el gobierno federal se inclinó hacia la opción de una mayor proporción de las rentas (para sí mismo) a cambio de su consentimiento para incrementar los precios internos más de lo que originalmente había planeado... el premier Conservador Davis, de Ontario, había hecho su campaña electoral con la bandera de precios bajos para la energía y requirió el apoyo de Trudeau.<sup>271</sup>

En aras del convenio con Alberta y las otras provincias, Ottawa tuvo que ceder en varios aspectos de su estrategia. Las condiciones internas hacían ese acuerdo aun más indispensable, especialmente a causa de la negativa de Alberta a aceptar el nivel de precios que había fijado Ottawa y de las presiones que ejercía a través de los recortes de los abastecimientos hacia el este.

Empero, en términos generales, el resultado no fue totalmente desfavorable para Ottawa: logró preservar el contenido sustancial del NEP y obtuvo una proporción más grande de ingresos a costa de

---

<sup>269</sup>El precio promedio se componía de un precio para el petróleo «viejo» -es decir, el descubierto antes del 31 de diciembre de 1980- que recibiría un precio tan bajo como 17 dólares por barril y del petróleo nuevo (descubierto después de esa fecha) que recibiría el Precio de Referencia para Nuevo Petróleo (New Oil Reference Price, NORP), que se igualaría de manera más rápida al precio de las importaciones (38 dólares). La propuesta de los Conservadores Progresistas había sido elevarlo casi de inmediato a 85% del precio mundial.

<sup>270</sup>Leonard Waverman "Canadian Energy Policy after 1985: Lessons from the Present", en Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1984. p. 45; Barbara Jenkins, op. cit., p. 149.

<sup>271</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 239. A cambio, Ontario apoyaría los planes de Ottawa sobre la naturalización de la Constitución.

Alberta, así como un precio reducido que le ayudaría a disminuir la presión política que estaban ejerciendo los consumidores.<sup>272</sup>

Para las provincias productoras y las corporaciones, este acuerdo resultó poco satisfactorio. Las compañías verían disminuidos sus ingresos por medio de los numerosos impuestos y del precio canadiense.

Las estipulaciones del Acuerdo empero, denotaron varios aspectos de las relaciones políticas entre ambos niveles y la medida de la capacidad del gobierno federal para hacer prevalecer sus concepciones.

+ A pesar de que Ottawa hizo concesiones en los niveles de precios, éstos seguirían siendo definidos por el gobierno y no por el mercado, como había pretendido Alberta, aunque el acuerdo estipulaba que subirían más rápidamente que lo que había establecido el NEP original. El acuerdo de septiembre de 1981 estableció que los precios no excederían 75% de los precios internacionales, pero subirían a un ritmo mucho más rápido de lo que se había planeado originalmente. (No obstante, debe tomarse en cuenta que para entonces la situación de los precios internacionales ya habían iniciado su tendencia a la baja).

+ Aunque Ottawa tuvo que aceptar un incremento mayor en los precios a cambio de ingresos más altos, un área donde no hizo concesiones fue en el referente a las políticas de canadianización del NEP, que se mantuvieron intactas.

+ Alberta y las otras provincias occidentales tuvieron que ceder proporciones sustanciales de rentas derivadas del petróleo y gas al resto de la Federación, de manera directa a través de los impuestos federales especiales y de manera indirecta a través de precios menores a los internacionales.

---

<sup>272</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 238. Así, obtuvo "un nuevo precio interno que podría «vender» al Canadá Central y una proporción mas grande de ingresos -después de descontar las regalías de Alberta- del petróleo y gas natural." C. f. Charles F. Doran, op. cit., p. 240.

+ Una victoria política para las provincias productoras fue la restauración de la práctica de efectuar negociaciones y acuerdos, para establecer los precios y los esquemas impositivos (como había sucedido entre 1973 y 1978) y no de manera unilateral como se pretendía en el NEP.<sup>273</sup>

+ Se ajustaron a la baja los impuestos pero se creó uno nuevo, el Incremental Oil Revenue Tax, IORT, determinado en 50% sobre la diferencia entre los precios del petróleo antiguo y los precios del NEP, menos las regalías de Alberta. El Petroleum Gains Revenue Tax, PGRT, fue redefinido y subió a 16% aunque nuevas deducciones lo dejaron en 12%. El impuesto a las exportaciones de gas y de líquidos de gas fue reducido a cero (pero, simbólicamente, no eliminado). A cambio, el gobierno de Alberta dejaría de costear el transporte de gas natural que enviaba al Este y retuvo el derecho -políticamente muy significativo- de administrar y pagar incentivos para la canadianización dentro de sus confines. Las provisiones especiales del NEP sobre el petróleo nuevo y el no convencional fueron mantenidas.<sup>274</sup>

Las disputas en el campo energético disminuyeron de manera apreciable desde el acuerdo federación-provincias. Luego de septiembre de 1981, el problema más importante fue la tensión entre Ottawa y el gobierno de Terranova acerca de quién controlaría la extracción en los depósitos de petróleo en la región de Hibernia, en la costa de la provincia.<sup>275</sup>

El gobierno conservador anterior había prometido a Terranova propiedad y control exclusivo de los recursos costaneros en un intento por resolver la disputa que surgió desde la integración de esa provincia a la Confederación en 1949.<sup>276</sup> El gobierno de Trudeau, con su aspiración de reafirmar la jurisdicción federal y de manera simultánea, practicar un federalismo cooperativo (una necesidad dado el sistema político del país), ofreció a la provincia incrementar 100% las transferencias financieras hasta que el ingreso per cápita de la provincia alcanzara el promedio nacional a cambio de que ésta

---

<sup>273</sup>Royal Commission..., op. cit., p 487.

<sup>274</sup>Royal Commission... op. cit., p. 486; Doran, op. cit., p. 240; Barbara Jenkins, op. cit., p. 148.

<sup>275</sup>Joek Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 280.

<sup>276</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 161.

renunciara a cualquier reivindicación sobre Hibernia. En este caso, tampoco se trataba de una mera disputa por recursos "... Terranova desea para sí las mismas prerrogativas que las restantes provincias..."<sup>277</sup>

Con todo, ya la situación en el mercado mundial de petróleo estaba empezando a incidir de manera decisiva en el esquema de precios del Acuerdo de 1981. De hecho, éste fue alcanzado justo cuando los precios internacionales del petróleo alcanzaron su punto máximo e iniciaron su trayectoria descendente. Este curso era el contrario al que había sido previsto al formular el NEP y el Acuerdo de septiembre de 1981. Como consecuencia de tales cambios, fue necesario ajustar las principales previsiones estipuladas, especialmente el esquema de precios. En consecuencia, el Acuerdo fue rectificado en 1982 y 1983 en el sentido en que habían demandado originalmente las provincias productoras.

La nueva tendencia a la baja eliminó las dificultades para elevar los precios al nivel internacional. Así, se amplió aun más la categoría de «nuevo petróleo» (que recibiría un precio equivalente al precio mundial), lo que incrementó de 15 a 30% la proporción de petróleo doméstico que se comercializaba al precio mundial.<sup>278</sup>

### **El Programa Nacional de Energía y la relación con EEUU.**

En el comercio bilateral de energía, las tensiones alcanzaron nuevamente un punto elevado a principios de los años ochenta con el NEP.

...los controles de precios, que habían sido impuestos en Canadá para «aislar» el mercado interno de los incrementos de precios en 1973, fueron extendidos en un momento en que la mayoría de las naciones estaban eliminando sus regulaciones.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup>Idem, p. 160.

<sup>278</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 150.

<sup>279</sup>Philip Verlager, op. cit., p. 119.

Al parecer hubo cálculos erróneos al formular el NEP. Los liberales habían descartado la oposición de EEUU porque en ese momento consideraron que el entonces presidente James Carter sería reelegido. Aparentemente, se creía que éste no se opondría de manera radical a las medidas del Programa.<sup>280</sup>

Sin embargo, es un hecho que el gobierno estadounidense consideró con inquietud el NEP. En efecto, un documento gubernamental estimó que "un reto significativo para Canadá y Estados Unidos es la orientación e implicaciones de sus respectivos programas energéticos."<sup>281</sup>

Las recientes propuestas canadienses representan una expansión del involucramiento gubernamental en la economía, incluyendo la continuación indefinida de los controles internos del petróleo. Esto podría resultar en distorsiones comerciales que constituyen una preocupación para los EEUU y otros países de la OCDE. FIRA y el NEP son otros ejemplos...<sup>282</sup>

La promoción de las exportaciones contribuyó en buena medida a la hostilidad estadounidense hacia la política energética nacionalista, como lo manifestó en su momento la propia Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos.<sup>283</sup>

Además, se consideró que Canadá se apartaba del consenso alcanzado entre los siete países más industrializados.

El precio "Made in Canada" choca con los comunicados de la Cumbre de Tokio de 1979 y de Venecia de 1980, que llamaron a establecer precios internos de petróleo al nivel de los mercados mundiales y **probablemente exacerbará la fricción existente en el comercio transfronterizo de bienes intensivos en energía.**<sup>284</sup>

Desde la perspectiva estadounidense el NEP implicaba serios problemas:

---

<sup>280</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 221.

<sup>281</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 17.

<sup>282</sup>Idem, p. 17.

<sup>283</sup>Ibidem.

<sup>284</sup>Ibidem.

a) la discriminación fiscal y en los programas de incentivos a las empresas petroleras no canadienses en áreas bajo jurisdicción federal afectaban sobre todo a corporaciones estadounidenses, a pesar de que se aplicaban a todas las empresas foráneas.

b) el otorgamiento de 25% de interés al gobierno federal en los hidrocarburos descubiertos en tierras federales fue calificado como una medida **confiscatoria** porque no consideraba ningún pago compensatorio (aunque se aplicaba tanto a nacionales como a extranjeros) y porque se aplicaría de manera retroactiva.

c) La discriminación impositiva y las compras forzadas del programa de canadianización violaban las reglas del GATT sobre comercio e inversión, así como las resoluciones de la OECD de 1976 y 1979, que prohibía la discriminación contra la inversión extranjera (no obstante que Canadá había expresado reservas cuando las signó). Los Estados Unidos estaban preocupados sobre todo por los precedentes que se podrían establecer y además temían que esas medidas se extendieran a otros sectores de la economía.

Las objeciones estadounidenses expresadas públicamente destacaron sobre todo los aspectos referentes al tratamiento de la inversión extranjera y a las medidas tomadas para canadianizar a la industria, así como las ventajas que los precios bajos significaban para los productores canadienses de bienes intensivos en energía y las repercusiones sobre el comercio bilateral de estos productos.

Las provisiones sobre la canadianización fueron consideradas sumamente dañinas al capital estadounidense que ya estaba invertido en el sector energético. No sólo circunscribiría de manera drástica en el futuro la libertad de las empresas foráneas, sino que el valor del capital emplazado se reduciría a través del tratamiento discriminatorio establecido por el Programa, permitiendo así a los inversionistas canadienses comprar compañías estadounidenses a precios menguados.<sup>285</sup>

La intención declarada del gobierno canadiense de asegurarse que las compañías petroleras hicieran máximo uso de los bienes y servicios canadienses preocupó a los EEUU. El diseño de Canada de diversificar su economía interna y sustituir importaciones utilizando el impulso que generaba la demanda asociada a la bonanza petrolera no les resultaba aceptable, sobre todo considerando que afectaría el monto de sus exportaciones. Por ejemplo, en 1979, Canadá importó 500 millones de dólares (estadounidenses) en bienes para la industria petrolera, sobre todo de los Estados Unidos.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 284.

<sup>286</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 162.

La estipulación del programa de que las compañías deberían someter a la FIRA un plan relativo al consumo que harían de bienes canadienses abrogaba según el gobierno estadounidense el acuerdo de la OECD sobre tratamiento nacional que comprometía a los miembros a... no aprobar leyes o regulaciones que dieran a los bienes importados un tratamiento menos favorable que a los bienes nacionales.<sup>287</sup>

De manera inicial, el gobierno del presidente James Carter intervino a través del Subsecretario de Estado, Dean R. Hinton, quién envió una carta «muy dura» al Ministro de Comercio de Canadá, Herb Gray, en la que le hacía notar la «flagrante contradicción» entre las medidas del NEP, sobre todo el Programa de Incentivos Petroleros (PIP) y los tratados internacionales firmados por Canadá al respecto.<sup>288</sup>

Con el advenimiento del presidente Ronald Reagan, cuya administración se caracterizó por una cierta inclinación a posiciones severas hacia sus socios, las fricciones tendieron a acentuarse.<sup>289</sup> Así, un analista estadounidense concluyó que, hacia 1981 "...el irritante más grande en las cuestiones bilaterales Canadá-Estados Unidos fue el intento de Canadá de naturalizar su industria petrolera..."<sup>290</sup>

Si el gobierno del presidente Carter recibió las medidas adoptadas por Trudeau en 1980 con protestas iniciales, estas continuaron, *fortissimo*, por la administración de Reagan que inmediatamente tomó medidas para proteger los intereses estadounidenses en Canadá buscando revertir esa política.<sup>291</sup>

Washington introdujo así recursos de queja contra las medidas referentes a la inversión extranjera tanto en la OCDE como en el GATT. Otros canadienses también percibieron el avivamiento de las desavenencias.

---

<sup>287</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 162. "El Artículo III del GATT llama a establecer el mismo tratamiento a los bienes domésticos e importados en términos de regulaciones e impuestos gubernamentales. Esto incluía la proscripción de medidas como contenido local mínimo. Según las estipulaciones sobre tratamiento nacional de la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales de la OECD, los miembros se comprometían a dar a las empresas que operaban en sus territorios y que fueran poseídas o controladas, directa o indirectamente, por nacionales de cualquiera de los otros países miembros ... el tratamiento nacional bajo sus leyes, regulaciones y prácticas administrativas, consistentes con el derecho internacional y no menos favorable que aquel otorgado en situaciones semejantes a las empresas nativas." Citado en Edward Wonder, op. cit., p. 163.

<sup>288</sup>Michel Duquette "Politiques canadiennes de l'énergie et libre échange ou le sacrifice d'Iphigénie". *Revue Etudes Internationales*, V. XIX, n°1, mars, 1988. pp. 5-32. p. 10

<sup>289</sup>William T. R. Fox, op. cit., p. 81.

<sup>290</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 271.

<sup>291</sup>Bromke y Nossal, op. cit., p. 347.

...las disputas han surgido y se han agudizado en otros rubros aparte del energético, en especial desde el retorno de los liberales al gobierno federal en 1980 y el inicio de la administración de Ronald Reagan el año siguiente.<sup>292</sup>

Los Estados Unidos también se oponían por razones ideológicas al carácter intervencionista del NEP. Deploraron la cláusula de 25% de «devolución» por su carácter confiscatorio e injusto. De acuerdo con un estudio sobre el programa, "consideraron los esfuerzos de canadianización como «paranoia nacionalista»... [y] temían que este «nacionalismo rabioso» se extendiera a otros sectores de la economía."<sup>293</sup> Algunos grupos vociferantes llegaron aún más lejos.

...para ciertos círculos conservadores en Estados Unidos, el NEP es producto de una camarilla de dirigentes socialistas dispuestos a utilizar la energía como elemento de impulso para conseguir un control más amplio de la economía, nada menos que con el objetivo último de establecer el socialismo al norte de la frontera.<sup>294</sup>

El gobierno de Reagan estimó que el NEP y a la aplicación más rigurosa de las políticas de FIRA eran elementos inextricablemente vinculados. Aunque Carter había tenido una opinión más bien tolerante, el nuevo presidente consideró al impacto combinado del NEP y la «nueva» FIRA como «excesivamente nacionalista». Su administración mostró su irritación no sólo a través de frecuentes censuras verbales de su embajador en Canadá, Paul Robinson, sino que también cuestionó la legalidad de FIRA ante un panel del GATT. Canadá mantuvo que el tratamiento nacional en inversión no era una norma universalmente observada y que incluso los Estados Unidos lo evitaban en el caso de la minería, el transporte naviero doméstico, la radiodifusión y la banca.<sup>295</sup> Sostuvo que las políticas divergentes de la declaración no estaban prohibidas, sino que sólo estaban sujetas a consultas.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 272.

<sup>293</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 161.

<sup>294</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 276.

<sup>295</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 234.

<sup>296</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 163. En efecto, cuando Canadá firmó el código de la OECD que prohibía la discriminación contra la inversión extranjera, lo hizo con reservas expresas al «tratamiento nacional», lo que, desde el punto de vista de Ottawa, le permitía excepciones. Véase Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 284. "Los Estados Unidos respondieron contra lo que percibieron como una amenaza. Presentaron y obtuvieron una condena parcial a las acciones de Canadá de parte del GATT. ... la condena del GATT no tuvo consecuencias. No obstante, Washington dejó muy en claro su mensaje de que no quedaría viendo de manera pasiva como sus intereses en Canadá eran afectados. Ottawa, ansiosa de no lesionar aun más sus ya deterioradas relaciones con los Estados Unidos tomó nota del asunto." (Las modificaciones a FIRA y la flexibilidad en el NEP

Empero, los Estados Unidos juzgaron inaceptables esos argumentos. Para ellos, el tratamiento nacional al comercio y la inversión era la piedra angular de la política económica estadounidense e incluso era un principio contenido en las directivas de la OECD sobre inversión externa y que por tanto debía ser observada sin restricciones por sus integrantes.

la intención de Canadá de expandir los objetivos de FIRA es un desafío al principio del tratamiento nacional... [que causa] gran preocupación en los EEUU. Las políticas del NEP y FIRA reflejan en un amplio sentido la naturaleza de las presiones políticas y económicas que ambos países deben enfrentar y las divergentes políticas que ambos han elegido.<sup>297</sup>

Ottawa se defendió afirmando que la estructura de su industria era única entre los países industriales avanzados por su nivel de inversión y control externos.<sup>298</sup> "... en el sector energético, Ottawa considero que ... tenía buenas razones para invocar el argumento de la excepcionalidad."<sup>299</sup> De hecho, el embajador en Washington, Peter Towe, defendió al NEP ante los empresarios estadounidense el 7 de julio de 1981 en los siguientes términos:

...el nivel de control y propiedad extranjera, así como la repatriación de capitales no tiene paralelo en el mundo y ya no resulta aceptable para los canadienses como, en circunstancias opuestas, no sería aceptable para los estadounidenses.<sup>300</sup>

La respuesta estadounidense fue que Canadá ya pertenecía a las «ligas mayores», es decir, a los países de la cumbre y que por tanto tenía que apegarse a las reglas que los miembros en la OECD observaban en asuntos de comercio e inversión.<sup>301</sup>

Es posible que a los Estados Unidos también le preocupara la posibilidad de que la «canadianización» se extendiera a otros sectores de la economía. Había indicios para pensarlo. El Gabinete canadiense

---

fueron gestos conciliatorios para disminuir la tensión): Barbara Jenkins, op. cit., p. 163.

<sup>297</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 17.

<sup>298</sup>Charles F. Doran, op. cit., 233-234.

<sup>299</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 287.

<sup>300</sup>Citado en: Charles F. Doran, op. cit., p. 127.

<sup>301</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 234.

seguía discutiendo si aplicaba nuevas regulaciones, más estrictas, a las inversiones nuevas o a condicionar la capacidad de invertir al mantenimiento de un nivel mínimo de propiedad nacional. Aunque esta propuesta de legislación fue archivada en el otoño de 1981, no se disipó la preocupación sobre la posible extensión de las restricciones.<sup>302</sup>

Indudablemente, la defensa de los intereses de sus nacionales en el país donde, conviene señalar, se localiza la mayor parte de la inversión de los Estados Unidos también era un elemento de peso en la posición de Washington. Así la disputa parecía considerar aspectos más amplios en las relaciones económicas.

La disputa sobre la energía esta ligada en numerosos aspectos al profundo y tradicional desagrado estadounidense ante cualquier cosa que manifieste un «nacionalismo económico» en Canadá. ... [El FIRA y el NEP] han contribuido a crear un clima de desconfianza y alarma en Washington...<sup>303</sup>

Es preciso señalar que para ese entonces, ya se advertía ya en el gobierno estadounidense una concepción nítida sobre las economías de América del Norte en términos más bien regionales - «economía norteamericana»-, en lugar de puramente nacionales. La propuesta de Ronald Reagan de un «mercado común norteamericano» denotó de manera clara el esquema que se había formado sobre cómo debía ser la relación entre los tres países (incluyendo a México). En lo que se refiere a Canadá, esta concepción involucraba un papel complementario para su economía de bienes primarios en relación a la economía manufacturera de los Estados Unidos.<sup>304</sup> Cabe pensar que esas nociones incidieron asimismo en la actitud de las respuestas del nuevo gobierno republicano ante iniciativas cuya orientación era sencillamente la opuesta.

Lo excepcional de estas disputas empero, no debe interpretarse fuera del contexto sumamente civilizado del trato entre ambos países. De hecho, se ha aducido que la agudización del altercado fue debida más bien a la falta de experiencia del equipo de Ronald Reagan y a su escaso conocimiento de la relación Canadá-Estados Unidos. Fue un momento en que el tratamiento trascendió los canales de la

---

<sup>302</sup>Ibidem.

<sup>303</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 274

<sup>304</sup>William T. R. Fox *A Continent Apart: The U. S. and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985. p. 9 y 81.

«diplomacia discreta» (es decir las discusiones confidenciales de las discrepancias entre los jefes de gobierno o entre funcionarios que se habían hecho una tradición entre ambos).

Es cierto que hubo alusiones estadounidenses a la vulnerabilidad de Canadá derivada de la extensa red de intercambios comerciales y económicos entre ambos, cosa que provocó temores en Canadá de que esa hostilidad pudiera traducirse en medidas concretas. La Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos publicó por entonces un estudio sobre la proposición del mercado libre norteamericano que hacía una clara referencia a la importancia del comercio bilateral para Canadá.

El comercio tiene una magnitud crucial en la economía canadiense e influye de manera decisiva en la relación comercial con su vecino. Cerca de un tercio del PNB de este país es atribuible a las exportaciones. La importancia del comercio para el funcionamiento general de la economía canadiense permea por necesidad a virtualmente todos los aspectos de la política económica canadiense... las preocupaciones relativas al comercio ocupan una posición prominente en su política industrial.<sup>305</sup>

Con todo, en la medida en que se trataba de una relación bilateral caracterizada más por la avenencia que por la discordia, a pesar de los precedentes que se rompieron y del áspero tono de las protestas y contra-protestas de cada lado en 1981 y 1982, la tirantez engendrada por el NEP parecía manejable dentro del resistente tejido de la diplomacia canadiense-estadounidense.<sup>306</sup> Así, aunque en el Congreso de los Estados Unidos se consideraron medidas de represalia y se originaron presiones para que se adoptaran medidas directas contra las inversiones canadienses en Estados Unidos, esas iniciativas no prosperaron ante el poder ejecutivo.

A mediados de 1981, el Secretario del Interior, James Watt desechó presiones del Congreso para negar el arrendamiento de las tierras federales estadounidenses a compañías canadienses, en represalia por el NEP.<sup>307</sup>

Al mismo tiempo que desestimaba medidas drásticas, el gobierno estadounidense manifestó su postura de oponerse por «cuestiones de principio» a las medidas del programa. Sostuvieron que la no

---

<sup>305</sup>United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 13

<sup>306</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 287.

<sup>307</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 285.

discriminación de la inversión extranjera y el comercio sin restricciones se podría ver comprometido si Canadá, uno de los fundadores del régimen liberal comercial del GATT-OECD, adoptaba con impunidad disposiciones que, al menos para Washington, daban indicios de que el país se encaminaba hacia el proteccionismo y el intervencionismo.<sup>308</sup> Tras las críticas estadounidenses estaban las preocupaciones de que la aplicación de esas medidas al comercio y a la inversión podrían sentar precedentes que otros gobiernos podrían seguir [recuérdese que Canadá es la principal fuente de inversión estadounidense en el exterior], el orden comercial podría ser erosionado.

En consecuencia, bajo estas consideraciones, cabe sopesar la validez de algunos análisis que conceden a las presiones estadounidenses el papel determinante en el abandono de las políticas liberales.<sup>309</sup> Así por ejemplo, algunos análisis concluyeron que:

A mediados de 1982, los esfuerzos estadounidenses por revertir las políticas de Trudeau, salpicados con recordatorios directos sobre la vulnerabilidad económica de Canadá, mostraron su efectividad.<sup>310</sup>

Aunque se ha mencionado a las presiones estadounidenses como un factor clave en esta rectificación de esa política, parece más adecuado considerar que sólo contribuyeron al cambio, de la misma manera que otros elementos. De hecho, cabe postular para Canadá una correlación de uno a uno entre el nacionalismo canadiense y la situación de la economía. Cuando la situación económica es saludable, el nacionalismo disponía de una base para expresarse. Por el contrario, cuando sobreviene una situación de crisis, el nacionalismo pasa a un lugar secundario y es reemplazado por el imperativo de dar prioridad al crecimiento, a la inversión extranjera y a las exportaciones.

Otros consideraron que las presiones estadounidenses fueron sólo un factor adicional en el cambio y que éste consistió en un proceso de revisión que -por lo demás- tendría alcances mucho mayores.

---

<sup>308</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 287.

<sup>309</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 163; Brian Tomlin, "The Stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. 44, No. 2, spring 1989. p. 275.

<sup>310</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal "Tensions in Canada's Foreign Policy" *Foreign Affairs*, V. 62 n°2, 1984. p. 348. Otro autor registra que "Bajo la presión de los Estados Unidos, Canadá modificó algunas de las provisiones más controvertidas del NEP y negó públicamente cualquier intención de que extendería políticas semejantes a otros sectores de la economía." Roger D. Noyer, Mark G. Murphy *Global 2000: Canada; a View of Canadian Economic Development Prospects*, Toronto, Pergamon, 1984. p. 38.

El agudo conflicto bilateral de 1981 y la severa recesión de 1982 marcaron el principio de un proceso de revisión [de la política económica] que a la postre llevaría a la conclusión del acuerdo de libre comercio en octubre de 1987.<sup>311</sup>

En cualquier caso, fue un hecho que a fines de 1982, las relaciones entre los dos países habían alcanzado un desagradable nadir, resultado, según algunos, de "una década de nacionalismos encontrados."<sup>312</sup>

A mediados de 1982... el gobierno de Trudeau... se retractó de su plataforma económica, arreglándose para salvar sólo algunas partes de su Programa Nacional de Energía (algunos otros aspectos de esta política estaban, de cualquier manera, en ruinas, puesto que había sido formulado en la errónea suposición de que los precios mundiales de petróleo continuarían subiendo rápidamente).<sup>313</sup>

El abandono de la política de la Tercera Opción fue hecho abiertamente a mediados de 1983. En agosto, un documento del gabinete reconoció la profunda dependencia de Canadá del mercado estadounidense y urgió nuevos esfuerzos para expandir el comercio entre los dos países.<sup>314</sup>

Las dificultades económicas tuvieron un impacto en las posiciones del gobierno liberal. La transformación que se produjo en las actitudes fue sumamente notoria. En ese mismo año el gobierno de Trudeau llegó a plantear una estrategia completamente opuesta a la Tercera Opción con su iniciativa de alcanzar los tratados sectoriales de libre comercio con los Estados Unidos. Se evidenciaba hasta que punto habían cambiado las percepciones de la élite gubernamental sobre la economía vecina.<sup>315</sup> No

---

<sup>311</sup>Tomlin p. 275. En otro sentido, según este mismo autor, también contribuyó la creciente ola de proteccionismo en los Estados Unidos, que agregó urgencia a este movimiento. Tomlin p. 269.

<sup>312</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal "Tensions in Canada's Foreign Policy" *Foreign Affairs*, V. 62 n°2, 1984. p. 346.

<sup>313</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal, op. cit. p. 348.

<sup>314</sup>Adam Bromke, Kim Richard Nossal, op. cit., p. 348. "El Gabinete produjo un informe *Canadian Trade Policy for the 1980s: a Discussion Paper* (Ottawa, Department of External Affairs/Supply and Services Canada, 1983) luego del cual, el gobierno manifestó su voluntad de negociar un conjunto de acuerdos sectoriales de libre comercio... en agosto de 1983. De esta manera, la negociación de libre comercio por sectores llegó a ser la opción preferida por el gobierno de Canadá... inmediatamente después del anuncio, el Representante Comercial de los EEUU expresó su aprobación a la propuesta canadiense. Brian Tomlin, op. cit. p. 267.

<sup>315</sup>"...los hechos estimularon una reevaluación, tanto del gobierno como de los empresarios sobre el valor de mantener el acceso asegurado y reforzado al mercado de los Estados Unidos, una reevaluación que tuvo lugar en el contexto de una recesión por entonces en marcha." Así, se llegó a la conclusión de que "El mercado estadounidense será importante de una manera fundamental para el bienestar económico de Canadá y la preservación de ese mercado requería estabilidad en la relación Canadá-

obstante, conviene aclarar que, en las proposiciones que se manejaron, nunca se incluyó a la energía.<sup>316</sup>

Canadá sigilosamente propuso negociaciones comerciales con los Estados Unidos en 1983. Ottawa no estaba interesada un comercio plenamente libre sino que esperaba alcanzar acuerdos sectoriales como el Auto Pact en cuatro áreas claves... hubo acuerdo inicial en discutir sobre el acero, equipo agrícola, equipo para transporte urbano y computación y telecomunicaciones.<sup>317</sup>

A su vez, el proceso de modificación de la estrategia económica de los liberales se reflejó de manera concomitante en la propensión nacionalista del gobierno federal.

Después de la recesión de 1981-1982, sin embargo, el nacionalismo ya no tuvo una importancia tan sobresaliente en Canadá a causa de las continuas críticas la comunidad inversionista internacional, al cambio en los flujos internacionales de inversión y una mejor comprensión, en todos los sectores de la sociedad canadiense, de los costos de una política percibida en el extranjero como antagónica al capital foráneo.<sup>318</sup>

De esta manera, la dimensión de la crisis económica tuvo un efecto determinante en la inclinación e intenciones del gobierno de Pierre Elliot Trudeau.<sup>319</sup>

Los precios de los bienes básicos y la recesión económica internacional... evitaron que el gobierno canadiense llevara a cabo políticas nacionalistas porque hicieron muy costosos tales esfuerzos.<sup>320</sup>

---

Estados Unidos." Brian Tomlin, op. cit., p. 263 y 265.

<sup>316</sup>"...en 1983 el gobierno liberal inició negociaciones de exploración con Washington sobre una serie de pactos comerciales en sectores limitados de la economía, utilizando como modelo el Auto Pact de 1965..." Timothy J. Naftali, Peter O'Hagan "U.S.- Canada Free Trade: A Question for Canadian Maturity" *SAIS Review*, vol. 6 n° 2, Summer-Fall 1986, pp. 39-57. p. 153.

<sup>317</sup>Timothy Naftali, op. cit., p. 47.

<sup>318</sup>Jean Raby "The Investment Provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", *The American Journal of International Law*, Vol. 84, n°2, april 1990. pp. 394-443. p. 396.

<sup>319</sup>La industria petrolera, que consideró que la recesión fue la causa fundamental de cambio en la actitud gubernamental que percibieron ... «el nacionalismo tiene una correlación de uno a uno con la economía ... baja y sube con la economía. El NEP no fue responsable de la caída de la industria, sino el descenso de los precios. Barbara Jenkins, op. cit., p. 160.

<sup>320</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 161.

## El mercado internacional de petróleo y el colapso del NEP.

Pero la estrategia energética canadiense estaba fundada sobre algunas suposiciones que posteriormente se revelarían erróneas por endeble y que harían casi inaplicables varias de las estipulaciones del NEP y del Acuerdo de 1981. Ambos estaban basados en la expectativa demasiado optimista de que los precios seguirían subiendo<sup>321</sup>: "... el NEP se basó en un precio esperado... de 54 dólares por barril hacia el final de 1983; de hecho, fue de 29 dólares..."<sup>322</sup> Sin embargo, por entonces se produjo una recesión que afectó a las naciones industrializadas incluyendo también al principal cliente de Canada.

La nueva tendencia descendiente desde fines de 1981 en los mercados petroleros, tuvo una consecuencia inmediata para el acuerdo bilateral.

El NEP fue establecido en la atmósfera de crecientes precios petroleros de 1979. Desafortunadamente para el gobierno, los precios del petróleo cayeron desde su punto más alto en 1981, y consecuentemente, se redujo la porción del pastel para cada uno de los actores involucrados. Unida a una recesión económica mundial y en consecuencia a una menguada demanda de petróleo, la caída de los precios del petróleo llevó a la industria a una endeble situación.<sup>323</sup>

Las bases del NEP denotaban una serie de creencias mecanicistas:

...que el precio mundial del petróleo continuaría subiendo hasta alcanzar los 54.50 dólares por barril hacia 1983 (el precio fue de hecho 39 dólares en ese año); que existía una vasta riqueza en las tierras federales, mayores que los depósitos convencionales de Alberta; que los precios de dos bienes, petróleo y gas natural, podrían ser definidos a futuro durante muchos años, sin tomar en consideración la demanda, las condiciones de abasto o la situación internacional; que era una política conveniente fomentar la exploración rápida en las áreas federales a costa de las zonas convencionales, de menor costo...<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup>Royal Commission..., op. cit., p 487.

<sup>322</sup>M. A. Adelman "The International Context" en Edward Carmichael, Corina M. Herrera, *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond* Toronto, C.D. Howe Institute, 1984. p. 18.

<sup>323</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 160.

<sup>324</sup>Leonard Waverman, op. cit., p. 45-46.

De esta manera, las estipulaciones del Acuerdo pronto tuvieron que ser rectificadas en un proceso que equivalió a un proceso de abandono paulatino del NEP.

Incluso antes de que la tinta se secara en el Acuerdo de 1981, los precios internacionales de petróleo empezaron a deslizarse. En consecuencia, ni los ingresos ni la actividad de perforación se desarrollaron como se había esperado. Ante un mercado petrolero débil, tanto Alberta como el gobierno federal ajustaron los precios y los impuestos. El precio interno del petróleo fue elevado hasta rebasar el límite superior de 75% y, hacia el otoño de 1984, más de 50% de la producción nacional canadiense recibía el precio internacional. En 1985, el gobierno federal y las tres provincias occidentales acordaron dismantelar los controles de precios y permitir al petróleo seguir los precios mundiales...<sup>325</sup>

Asimismo, la coyuntura económica contribuyó al abandono de la estrategia energética. A principios de 1981, la economía canadiense entró en crisis:

A fines de 1981 el desempleo había alcanzado el 13% mientras que la actividad económica se paralizó y el Producto Nacional Bruto cayó en 4.5%. La caída de Canadá en la recesión hizo evidente la vulnerabilidad de la economía al cambio internacional.<sup>326</sup>

Para la industria, la regulación asociada a la política energética influyó de manera negativa, al igual que la crisis económica:

Con posterioridad al NEP, el nivel de exploración y extracción de petróleo y gas declinó. Se aplicaron regulaciones adicionales y altos niveles de impuestos a las empresas petroleras canadienses y extranjeras por igual.<sup>327</sup>

Los precios declinantes de la energía, las altas tasas de interés y una recesión económica generalizada se sumaron a las dificultades de las compañías petroleras y de gas.<sup>328</sup>

---

<sup>325</sup>Royal Commission..., op. cit., p. 487.

<sup>326</sup>Timoty J.Neftali, op. cit., p. 48.

<sup>327</sup>Edmund C. Bovey, Michael Jarvis *Canada's Energy: International Aspects*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1985. p.3.

<sup>328</sup>Edmund C. Bovey, Michael Jarvis, op. cit., p. 3. Los costos de la crisis fueron resentidos más por algunas compañías que por otras: "Cuando los precios del gas y del petróleo descendieron en los 80s, la corporación gubernamental Petro Canada y las compañías privadas canadienses resintieron la peor parte de la crisis, que incrementaría el desempleo y el inicio de la peor recesión económica en 50 años.": R. Scott Bomboy, "Sovereignty and Nationalism in Canada" op. cit., p. 136.

La caída económica de las naciones industrializadas hacia 1982 afectó a Canadá más severamente que a otros países y compelió al gobierno canadiense a desechar cualquier plan que hubiera considerado para adoptar nuevas iniciativas económicas del mismo corte.<sup>329</sup> Sus preocupaciones se centraron de manera creciente en las presiones e inquietudes inmediatas. La recesión en los Estados Unidos, la más intensa desde la Gran Depresión, fue otro acontecimiento primordial que afectó de manera sustantiva a las exportaciones canadienses y no sólo de energía.

En consecuencia, los cambios en el gabinete del Primer Ministro no se hicieron esperar.

Herbert Gray abandonó el cargo de Ministro de Industria en el otoño de 1982 y fue reemplazado con un funcionario que se opuso públicamente al endurecimiento de las regulaciones canadienses sobre inversión extranjera... algunos ministros del gobierno dejaron muy en claro que no se estaba considerando ninguna otra medida como el NEP.<sup>330</sup>

Así, el acuerdo que supuestamente estabilizaría a la industria de los hidrocarburos se alcanzó cuando la situación internacional había cambiado de manera negativa.

Cuando Canadá empezó a moverse rápidamente hacia el precio mundial de petróleo en 1981 y 1982 [luego del acuerdo Alberta-Ottawa], el ajuste no podría haber venido en peor momento.<sup>331</sup>

Aunque siguió siendo la base de la política energética, el complejo sistema de precios fue imposible de mantener sin modificaciones ante la tendencia a la baja.

Los dos últimos años han puesto bajo enorme tensión al NEP. Se han tenido que hacer varias revisiones, tales como reducir el PGRT, suspender de manera temporal el IORT, definir el «petróleo nuevo», hoy considerado como el que fue descubierto después de enero de 1974 [6 años!] y revisando el NGGLT.... el gobierno federal ha tenido que aceptar las críticas de que no podría esperarse tanta certidumbre del futuro.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup>"La recesión de 1981-1982 fue peor en Canadá...tres años después la economía se recuperó..." Hugh Sandman, op. cit., p.12.

<sup>330</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 284.

<sup>331</sup>Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1984. p. 45

<sup>332</sup>Leonard Waverman, op. cit., p. 46.

A su vez también se atribuyó a la política energética un efecto negativo que profundizó la gravedad de la crisis.

Fue una falta de flexibilidad para acoplarse a las expectativas y ajustar las políticas en respuesta a la nueva situación internacional lo que hizo a la recesión en Canadá la más severa de las experimentadas por otras naciones industrializadas. Las complejas regulaciones que controlaban los precios de la energía y las cargas fiscales que surgieron de negociaciones federal-provinciales sumamente contenciosas ... fueron factores importantes que contribuyeron a esta inflexibilidad.<sup>333</sup>

Asimismo, se dio un eslabonamiento entre los fenómenos internos y externos de la industria y la política energética.

La industria petrolera en Alberta, los precios mundiales del petróleo y el programa de energía fracasaron uno tras otro desde 1982... los precios decrecientes del petróleo explican la mayor parte [de la mala situación de la industria energética en Alberta.].<sup>334</sup>

Adicionalmente, las dificultades económicas fueron agravadas por otros productos colaterales de la estrategia energética, específicamente la salida de capitales del país como consecuencia de las compras de empresas extranjeras por canadienses:<sup>335</sup>

En 1982, los flujos brutos de capital que ingresaron a Canadá alcanzaron los 4.8 mil millones de dólares (canadienses), pero las salidas brutas, concentradas en el sector del petróleo y el gas natural, alcanzaron un punto sin precedentes de 9.2 mil millones de dólares.<sup>336</sup>

A partir de 1983, se empezaron a sentir las consecuencias de la baja de los precios petroleros, de manera que sus ingresos empezaron a declinar de manera relativa. Esto se debió entre otros factores a que los impuestos destinados a gravar las ganancias extraordinarias de la industria simplemente no fueron muy significativos en la medida en que fueron establecidos para una situación al alza en los precios. Ottawa recibió así el 20.4% de los ingresos ese año, la industria 50.3% y las provincias

---

<sup>333</sup>Edward Carmichael, Corina M. Herrera, op. cit., p. 3

<sup>334</sup>Hugh Sandman, op. cit., p. 12.

<sup>335</sup>De acuerdo con Morris Adelman, "La expatriación forzada de capital extranjero [a causa de la canadianización] socavó el dólar canadiense...": M. A. Adelman op. cit., p. 18.

<sup>336</sup>"Tide Turns as Inflows Rise and Barriers Fall" *Financial Times, Survey on Canada*, december 27, 1987, p. 3.

productoras 29.2%. Para 1984 el gobierno federal vio disminuida su participación a 14.9%, mientras que la industria recibió 53.6% y las provincias 31.5%.<sup>337</sup>

### **Balance del NEP.**

A pesar de que las circunstancias hicieron abandonar un acuerdo que ya estaba ganado políticamente en el plano interno, en diversos aspectos, la estrategia energética tuvo considerables logros.

El NEP consiguió muchos de sus objetivos desde el punto de vista del gobierno federal y de las provincias consumidoras: desplazó la demanda de energía del petróleo a los sustitutos, particularmente el gas natural; incrementó sólo gradualmente los precios del petróleo y gas, amortiguando el efecto del choque; distribuyó las rentas en todo el país; fomentó la exploración extensiva en las áreas fronterizas; creó mayores oportunidades para una mayor propiedad canadiense del sector petrolero en las áreas periféricas y para la participación de las corporaciones canadienses en la exploración, de la que habían sido excluidas hasta entonces por las transnacionales.

Estas políticas han cambiado de manera significativa la estructura de la industria petrolera... tanto la propiedad como el control canadienses de la industria se incrementó como resultado directo del NEP.<sup>338</sup>

Sin embargo, para sus antagonistas, la política federal pareció enfocarse excesivamente en los costos del ajuste a los precios más altos de la energía y demasiado poco en el aprovechamiento de los beneficios económicos potenciales que la coyuntura ofrecía. En el Occidente se consideró al NEP como una política que desdeñó a la región y sacrificó sus intereses.

*El éxito de la canadianización.* En la canadianización se consiguió un "éxito bastante notable en los primeros diez meses: la proporción de propiedad extranjera bajo de 74% a 66%.<sup>339</sup> Así el NEP pareció funcional a los objetivos del gobierno federal; la canadianización pudo ser considerada como

---

<sup>337</sup>Energy, Mines and Resources. *Energy in Canada: A Background Paper*. Minister of Supplies and Services Canada, 1987. p. 106.

<sup>338</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 151.

<sup>339</sup>"En esos diez meses, la propiedad extranjera se redujo de 74% a aproximadamente 66%." Charles F. Doran, op. cit., p. 234-235.

una de sus grandes victorias; consiguió una reducción de la propiedad extranjera, algo que era muy popular entre la opinión pública y -hasta entonces- no había alejado más que a una minoría de los inversionistas extranjeros en el país.<sup>340</sup>

El balance durante los primeros diez meses de la aplicación del NEP fue tan notable, que el Ministro de Energía y Minas, Marc Lalonde, pudo sostener en Calgary (Alberta) que la canadianización podría reducir a sólo 25% a la propiedad extranjera hacia 1990.<sup>341</sup> Se consideró que, después de ese año, el impulso de la canadianización sería lo bastante vigoroso como para garantizar en el futuro la naturalización efectiva de lo que quedara de los productores petroleros de propiedad foránea...<sup>342</sup>

Finalmente, con el desplome de los precios, la canadianización también tuvo que ser abandonada. No puede dejar de anotarse que la razón por la cual esta iniciativa fue posible en el rubro de exploración y extracción había sido la disparidad entre el precio interno y el precio mundial, que creó una oportunidad única de pagar por las adquisiciones tanto por vía de medidas impositivas como por la de posibles ganancias del sector privado.

Aunque el momento histórico de esta decisión fue crítico para su éxito, "... este esfuerzo puso en tensión los recursos financieros y bancarios de Canadá.<sup>343</sup> Esos resultados se consiguieron a un cierto costo: las compras calentaron considerablemente la economía y exacerbaron la crisis. Más todavía, la expatriación de los capitales que los inversionistas extranjeros habían recibido por la venta de sus intereses tuvo consecuencias adversas en la cuenta de capitales. Se trató de un hecho significativo si se tiene en cuenta la necesidad de la economía canadiense de los capitales extranjeros para su equilibrio y funcionamiento y la coyuntura recesiva por la que atravesaba.<sup>344</sup>

---

<sup>340</sup>Ibidem.

<sup>341</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 232.

<sup>342</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 275.

<sup>343</sup>Charles F. Doran, op. cit., p. 235.

<sup>344</sup>"Cuando se anunció el NEP.... el valor del dólar canadiense era de alrededor de 86 centavos. A pesar de un constante superávit comercial sin precedente de 7 mil millones de dólares en 1980, el dolar canadiense declinó al nivel de 80 centavos para el verano de 1981, antes de recobrar el rango de 83-84 centavos hacia el otoño [en relación al dólar estadounidense]. Puesto que el déficit de la balanza de pagos había sido reducida a 1.5 mil millones de dólares en 1980, el más bajo desde 1974, el dólar canadiense debería haberse (continúa...)

... en los dos años siguientes a la introducción del programa, alrededor de 10 mil millones de dólares canadienses en capitales de inversión salió del país.<sup>345</sup>

*Costos de la política conservacionista.* El esquema conservacionista, muy racional en el marco de una escasez potencial de energía, también tuvo sus costos en la medida en que los peores escenarios no sucedieron y por tanto los precios tendieron a bajar. Así, como resultado de la discontinuación gradual de las exportaciones, en 1975 Canadá devino en importador neto de petróleo «perdiendo valiosos ingresos por exportaciones», situación que afectó al gobierno canadiense. La balanza de pagos en 1985 incrementó su déficit, de 1.5 mil millones de dólares por año a 4.7 mil millones de dólares estadounidenses.<sup>346</sup>

El aislamiento energético de Canadá, si bien protegió a la economía de un choque repentino, también obstaculizó el proceso de adaptación a una era de energía más costosa que tuvo lugar en otros países y que a la postre, haría más competitivos a sus economías a través de un incremento en la eficacia del uso de la energía.

...El gobierno de Canadá mantuvo los precios del petróleo y gas por debajo de los niveles mundiales, reduciendo el incentivo para incrementar la eficiencia...<sup>347</sup>

Surgieron también otras dificultades que afectaron de manera directa a la industria, aunque el problema fundamental no fue de naturaleza económica sino política y económica. La contienda política entre ambos gobiernos generó un ambiente que tendía a desalentar nuevas inversiones, en tanto la política

---

<sup>344</sup>(...continuación)

fortalecido. El Banco de Canadá atribuyó de manera discreta la debilidad de la moneda al programa energético. *Colliers Yearbook*, New York, P. F. Colliers, 1981. p. 172.

<sup>345</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 148.

<sup>346</sup>Barbara Jenkins, op. cit., p. 144.

<sup>347</sup>Energy Options Advisory Committee, op. cit., p. 97.

energética sea utilizada como instrumento político, consideró un experto, " ... la falta de estabilidad para inversiones considerables continuará".<sup>348</sup>

Por otra parte, la canadianización también incidiría de manera adversa en el desarrollo de la industria. Una mayor propiedad canadiense no garantizaba de manera automática los recursos y de tecnologías avanzadas, necesarias para las condiciones especiales de las diversas zonas. Además, tenía que transcurrir algún tiempo para reponer la falta de experiencia necesaria, lo que podría culminar en retrasos en las áreas no convencionales. De manera comprensible, la reacción de la industria extranjera fue recortar los presupuestos de exploración y detener los proyectos de inversión en las arenas bituminosas y desplazar los equipos de exploración y extracción a los EEUU donde los beneficios y las tasas de recuperación eran más altos. Esto afectó el desarrollo de diversos proyectos en petróleo no convencionales como los de Cold Lake (arenas bituminosas), Alsands (petróleo sintético) e Hibernia (plataforma continental).

Para empeorar la situación, aún las compañías de gas de Canadá (generalmente pequeñas), se trasladaron hacia el sur de la frontera, especialmente a las Montañas Rocallosas, donde los dividendos eran cuatro veces superiores a los del gas en Canadá a partir de que el gobierno del presidente Ronald Reagan eliminara las intrincadas regulaciones que habían obstruido el desarrollo de la industria.<sup>349</sup>

Asimismo, existieron otros costos menos tangibles. Las contiendas entre el gobierno federal y las provincias, los consumidores y los productores y entre las diversas regiones, introdujeron numerosas distorsiones en la oferta y la demanda. Estas deformaciones no estaban planeadas para regular los mercados de energía, sino que eran resultado de tácticas de ambas partes para captar de manera directa más rentas económicas o, de manera indirecta, para presionar a otros grupos de interés antagónicos para que aceptaran una porción distinta de las rentas. Sin embargo, en la práctica, el resultado de negociaciones eminentemente políticas tuvo efectos indudables y concretos que distorsionaron la producción y exploración de hidrocarburos. Los productores vieron las disputas como un elemento que

---

<sup>348</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 165.

<sup>349</sup>Edward Wonder, op. cit., p. 167.

incrementaba el ambiente de incertidumbre en el que tenían que tomar sus decisiones de inversión. Su propia situación sería afectada por una interacción en la que tenían poca capacidad de incidir.

Por otro lado, las preocupaciones sobre el reparto de las rentas distrajo la atención de los dos niveles gubernamentales sobre la posibilidad de si los precios petroleros disminuyeran, eso significaría que el monto de las utilidades no sería tan grande como se había supuesto. En una perspectiva de ese tipo, la disputa sería mucho menos áspera de lo que fue.

Visto en retrospectiva, la aparición de sustanciales rentas petroleras fue seguida de una sobre estimación y de una disputa sobre los ingresos económicos totales y por una intervención sobre la demanda y la oferta cuyos precios hicieron posible un consumo sumamente derrochador.<sup>350</sup>

El fracaso del proyecto de Alsands para extraer petróleo sintético, por ejemplo, aunque fue manifiestamente influenciado por el prospecto de descenso de los precios mundiales de petróleo, fue afectado casi con certeza por las percepciones de un riesgo político significativo por parte de los inversionistas. Este tipo de proyectos, como en la industria petrolera en general, tiene plazos sumamente dilatados para concretarse y por tanto son más propensos a ser afectados por la inestabilidad en la industria y por las condiciones políticas del país.

... la reciente fragmentación del proyecto de Imperial Oil para extraer petróleo pesado en Cold Lake puede ser otro ejemplo del impacto de un riesgo político que tiene un desenlace serio sobre una decisión que incidiría en la oferta energética... la división del proyecto en pequeños componentes separados, que se realizarán uno a la vez, han significado una pérdida considerable de economías de escala para Imperial. Esa cuidadosa graduación, sin embargo, también permite a la compañía ser menos vulnerable a cambios tributarios ex post facto.<sup>351</sup>

En términos económicos, la estrategia liberal y el acuerdo de septiembre constituyó una apuesta sobre el futuro. La idea de dejar el petróleo canadiense en los pozos y utilizar en su lugar petróleo importado, el cual eventualmente podría ser barato si es que los precios siguieran subiendo, no era una mala desde el punto de vista desde el interés propio canadiense. Sin embargo, era imprescindible que

---

<sup>350</sup>R. G. Wirick "Managing Canadian Energy Demand and Supply" en Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1984. p. 78.

<sup>351</sup>R. G. Wirick "Managing Canadian Energy Demand and Supply", op. cit., p. 79.

el precio siguiera su trayectoria ascendente. De otra manera, podrían producirse incluso pérdidas por no haber vendido ese petróleo caro y en lugar de ello haberlo dejado en los pozos dejando de percibir esos ingresos.

El único problema en este argumento sería la hipótesis sobre los precios mundiales de energía. Si los precios reales se incrementan sólo a la tasa de inflación, o más lentamente, Canadá haría mejor usando sus propios recursos e invirtiendo los ahorros en divisas en infraestructura, educación, innovación tecnológica u otras áreas en las que la tasa de utilidad social es más alta que la tasa de inflación.<sup>352</sup>

---

<sup>352</sup>Caídas tales como la de 1985 hicieron que esta estrategia parezca mucho más lógica.

## CAPITULO V

### Conclusiones

El examen de la iniciativa energética de este período ilustra la complejidad y diversidad en términos de los factores internos y externos que intervienen en la formulación de una política sectorial en una nación con bajo nivel de cohesión interna y alto grado de integración con la economía más grande del mundo.

#### I

El Programa Nacional de Energía representó la concepción del gobierno federal sobre la manera en que los recursos de Canadá podían ser usados como instrumento para delinear el futuro económico del país, una empresa en la que Ottawa suponía que tendría el papel y el liderazgo principal. Según la filosofía política que animó su proyecto centralizador, Ottawa juzgaba que un gobierno federal fuerte era esencial para preservar la soberanía política y económica del país.

La iniciativa del gobierno federal se basó en la noción de que el auge de los hidrocarburos debería ser una oportunidad para todo el país y no sólo para los propietarios o las corporaciones productoras. Así, contempló como metas la diversificación de la economía, un mayor nivel de participación y beneficios para los canadienses, la protección de los consumidores y la ventaja competitiva que la energía barata podía proveer a su planta manufacturera.

Asimismo, conviene señalar que esta política no se dio de manera aislada e inconexa con los sucesos que se estaban produciendo en el rubro de la energía en otras regiones del mundo. La política nacionalista, en especial el NEP, tuvo lugar en un momento en que la mayoría de los países productores ya habían formulado iniciativas para recuperar el control sobre sus recursos.

La congruencia del NEP con la tradición estatal y unificadora de la política canadiense se evidenció con suma claridad. Incluso hubo similitudes históricas muy peculiares. La obsesión con la unidad y la cohesión se originó desde el principio de la Confederación y se expresó en iniciativas como la construcción de un ferrocarril transcontinental totalmente canadiense que fue estipulada en la Constitución (*British North America Act*). Aunque económicamente hubiera resultado más racional utilizar parte de las líneas que ya estaban construidas en segmentos de territorio estadounidense, la decisión terminante fue construirlo total y exclusivamente en suelo canadiense. Como luego se haría recurrente, el Estado participó de manera decisiva en esa obra, a la que le confirió la prioridad política más alta. En efecto, la justificación para unir un espacio que aun hoy se encuentra esencialmente vacío por medio de una línea de miles de millas de extensión no puede explicarse por la rentabilidad financiera.

Así, de la misma manera que la Política Nacional fue un esfuerzo para unificar a la nación, los liberales definieron sus políticas con ese mismo objetivo, al grado que éstas se expresaron en la realidad de una manera similar. Al igual que el ferrocarril, la estrategia energética construyó ductos de Occidente a Oriente para proveer de petróleo y gas a las provincias del este. En el mismo espíritu, se prolongó el carácter bilingüe de la nación hasta Occidente, ahí donde prácticamente nadie habla francés. Si los conservadores del siglo pasado constituyeron Canadian Pacific, los liberales establecieron Petro Canada y el Programa Nacional de Energía e hicieron un intento inacabado de naturalizar («patriar») la Constitución.<sup>353</sup>

Sin embargo, la ausencia de consenso en torno a la política energética federal durante este período (1970-1984) determinó que Canadá experimentara una época de ásperos conflictos. Para los adversarios del programa -las provincias productoras-, el ejercicio del liderazgo por parte de Ottawa en realidad tenía como objetivo la protección de los intereses de los consumidores y las economías industriales del

---

<sup>353</sup> Durante la crisis petrolera de 1973, por ejemplo, sólo había medios limitados e ineficientes para transportar petróleo de Alberta a los mercados del Este de Canada que dependía de abastecimientos de ultramar. Un remedio parcial a esta dificultad fue la extensión del Acueducto Interprovincial de Sarnia hasta Montreal, lo que incrementó la disponibilidad de petróleo occidental a los consumidores del oriente. Government of Canada *Oil Scarcity or Security?*, Ottawa, Energy, Mines and Resources, 1988. p. 3. Sin embargo, dado que no era lucrativa, la transportación tuvo que ser subsidiada por el gobierno federal.

Canadá central; era considerado como una defensa de intereses regionales en nombre de la «equidad».<sup>354</sup>

La política energética constituyó uno de los componentes más destacados en las interacciones políticas de Canadá y contribuyó de manera notable a las desavenencias que se dieron durante el gobierno liberal. Así, el costo político de las iniciativas centralizadoras de los liberales incluyeron al NEP de manera notable, tal y como concluyó un examen:

Entre los sistemas federales de las sociedades avanzadas, Canadá ha sufrido las más serias confrontaciones nacional-regionales durante la década pasada. El control del gobierno de Trudeau del precio del petróleo y luego la introducción del NEP en 1980 desató una acre batalla entre Ottawa y las provincias occidentales productoras de petróleo. Por algunos años, las provincias occidentales fueron forzadas por Ottawa a vender su petróleo a otras partes de Canadá a la mitad del precio mundial...<sup>355</sup>

En lo que respecta a las evidencias que se desprenden de la estrategia energética, esta claro que entre sus móviles estuvo la naturaleza de la dinámica subnacional. En este sentido:

Canadá ofrece el mejor ejemplo de un país cuyas actividades subnacionales amenazan erosionar la unidad nacional y que además hacen intensificar los esfuerzos del gobierno nacional por llevar a cabo sus responsabilidades internas.<sup>356</sup>

En retrospectiva, era inevitable que la política energética generara un enfrentamiento en virtud de las posiciones e intereses tan divergentes del gobierno central y las provincias y en razón de las sustanciales rentas que ese recurso generaba. Hubiera sido impensable que Ottawa dejara que las cosas siguieran su marcha sin ninguna intervención y que Alberta y las corporaciones acumularan ingresos. Por otra parte, también hubiera sido impensable que las provincias productoras aceptaran las acciones federales en detrimento de sus ingresos y sus derechos constitucionales de manera impasible. En esta cuestión intervinieron no sólo las divergencias de interés, sino también los resentimientos históricos y las facultades de las provincias, así como el papel que han asumido en el sistema político. En, suma

---

<sup>354</sup>Doran, op. cit., p. 238.

<sup>355</sup>Earl H. Fry, op. cit., p. 30.

<sup>356</sup>Idem., p. 29.

resultaron muy evidentes las dificultades para articular de manera consensual un hipotético interés nacional.

## II

La propensión centralizadora de este designio del gobierno federal no hubiera sido posible sin el nacionalismo subyacente en buena parte de la sociedad canadiense. No obstante, a su formulación también contribuyeron intereses concretos, tales como la preservación del abastecimiento de energía y el subsidio los insumos de energía de todos los consumidores, que conviene aclarar, se encontraban dispersos en todo el Canadá, incluyendo a Alberta, Columbia Británica y Saskatchewan. Asimismo, incidió la extendida mentalidad industrializadora y pro desarrollo que también existía en el gobierno de Canadá,<sup>357</sup> así como las demandas de la opinión pública de no «entregar» un recurso estratégico escaso que además era imprescindible para los propios canadienses.<sup>358</sup> La estrategia tuvo así una amplia, aunque difusa base de apoyo en la sociedad canadiense.

Un segundo interés concreto fue de manera indiscutible la necesidad político-electoral del gobierno federal de preservar el apoyo de las provincias que resultarían beneficiadas.

Sin embargo, no se trató de un mero acto de clientelismo electoral, ni de un crudo despojo y explotación como lo interpretaron algunos gobiernos provinciales, en primer lugar porque había una filosofía y objetivos de alcance nacional que la sustentaban y, en segundo lugar, porque las provincias más opulentas pero sin hidrocarburos como Ontario fueron excluidas de diversos beneficios que si recibieron las provincias más desposeídas, como las marítimas. En tercer lugar, la iniciativa afectaría también a los intereses foráneos, especialmente los estadounidenses, con el objetivo manifiesto de

---

<sup>357</sup> Se consideraba conveniente impulsar la industrialización, emulando la estadounidense, para dejar de ser un proveedor de materias primas. "Canadá ha tratado por largo tiempo de modificar la gran concentración de su economía en los recursos naturales y de desarrollar una base industrial diversificada que sea internacionalmente competitiva ... quiénes proponen la diversificación ... consideran que el desarrollo de productos y servicios de alta tecnología haría de Canadá más competitiva internacionalmente." United States Office of Trade Representative, op. cit., p. 13. (En este sentido, hay que señalar que los resultados de la política nacionalista fueron mas bien limitados, si bien eso puede ser atribuido a que los altos precios no se mantuvieron).

<sup>358</sup> "[En Canadá] tiene gran peso la opinión de que hay que conservar los recursos canadienses para desarrollar la industria y no para continuar como un productor subsidiario de materias primas para un Estados Unidos rico y poblado...[y] no es sólo opinión de pequeños grupos.": John W. Holmes: "Canadá, Estados Unidos y el Hemisferio: el futuro en perspectiva" en Barry Farrel *América Latina y Canadá frente a la política de los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975 p. 334.

incrementar la participación canadiense en una industria en la que predominaban los capitales extranjeros. De esta manera, la estrategia energética tiene que ser considerada en un marco más amplio, más allá incluso de un enfrentamiento federación-provincias. Frente a esta perspectiva, las posiciones de las provincias resultaban inevitablemente locales y estrechas.

Tampoco se trató de un enfrentamiento conservadores-descentralizadores y continentalista versus liberales-centralistas y nacionalistas. Las posiciones pasaron a través de las formaciones políticas. Hubo conservadores que se mostraron partidarios de la política liberal, en parte por razones político-electorales. Más todavía, los electores rechazaron las proposiciones energéticas de los conservadores progresistas en las elecciones de 1980, demostrando con claridad cuales eran sus preferencias.

### III

La canadianización subordinó a la relación con los Estados Unidos a los intereses a largo plazo de la *polis* canadiense. La pérdida de control sobre las cuestiones energéticas originada por una creciente propiedad extranjera fue interpretada como una amenaza para el liderazgo de Ottawa, de la misma manera que el creciente poder de Alberta desafiaba ese liderazgo. En efecto, desde la perspectiva de Ottawa, ambos, hechos estaban imbricados. Lo que se percibía como el dominio extranjero en ese sector de la economía y la fragmentación económica podrían tender a reforzar la autonomía regional.<sup>359</sup> Así, el intento de naturalización de la industria era una respuesta adecuada, de acuerdo con esa perspectiva.

Las fricciones con el gobierno estadounidense que suscitó la estrategia nacionalista subrayaron con cierta urgencia el dilema permanente para cualquier gobierno canadiense ante su vecino en el sentido de que "debe tener en mente el posible daño a los intereses canadienses que puede ser infligido por una administración o un Congreso hostil en Washington, pero tiene también que mantener la postura apropiada para un gobierno que sigue una política canadiense fuerte e independiente."<sup>360</sup> En términos del impacto de la estrategia nacionalista -especialmente en la canadianización y en los requisitos de

---

<sup>359</sup>Charles Doran, op. cit., p. 219.

<sup>360</sup>John W. Holmes, op. cit., p. 616.

desempeño- en la actitud estadounidense, el capítulo anterior parece demostrar que un gobierno canadiense puede mantener una política que presuntamente proteja los intereses y exprese las aspiraciones nacionales, aunque eso supone algún grado de dificultad mantener al mismo tiempo, los términos amistosos y cooperativos en la relación con los Estados Unidos. A la postre, por razones políticas, el derecho de un Estado soberano a regular sus asuntos económicos internacionales en función de lo que asumía como el interés nacional, adquirió precedencia sobre un compromiso general hacia un orden comercial y de inversión más liberal en el exterior.<sup>361</sup>

La diplomacia canadiense mostró relativa eficacia al contribuir a desactivar medidas de represalia en los Estados Unidos. El país débil pudo mantener durante toda una época una postura propia que discrepaba de las preferencias estadounidenses e incluso que afectaba sus intereses. Naturalmente, este éxito queda opacado ante los resultados finales, con la caída de los precios del petróleo, pero no parece haber lugar para el pesimismo lúgubre de quienes sostienen que la autonomía del país estaba severamente restringida.<sup>362</sup>

En otro sentido, conviene señalar la importancia de un factor como la vecindad de una sociedad nacional y una economía de dimensiones abrumadoras, de quien además se depende en profundo grado. Esta vecindad no fue percibida de la misma manera por los gobiernos central y provinciales. Para estas últimos, no había ningún problema en seguir una política «exportacionista», una postura de la que Ottawa discrepó. Para los gobiernos de las provincias productoras, la mejor política sería haber exportado sus hidrocarburos a precios internacionales al mercado estadounidense, urgido de abastecimientos, de manera que un incremento de las transacciones no constituía un problema para estas provincias, no obstante que sería contraria a la posición del régimen sobre el modelo de relación idónea con la economía estadounidense y a su «conservacionismo» energético. Tampoco tomaba en consideración las preocupaciones del gobierno federal sobre la posible escasez y las necesidades internas, las repercusiones de una salida adicional de capitales, el robustecimiento de la industria de propiedad extranjera, el futuro energético del país, las consecuencias nacionales de dejar subir los

---

<sup>361</sup>Jock Finlanson, David Haglund, op. cit., p. 287.

<sup>362</sup> Sin embargo, la interacción en el interior del sistema federal sobre la política exterior es perceptiblemente compleja: "La contienda entre el gobierno federal y las provincias es transferida a la esfera externa, mientras que el enfrentamiento en la esfera exterior con los Estados Unidos es utilizada para apaciguar a los que discrepan en el ámbito doméstico. Doran, op. cit., p. 158.

precios, el enriquecimiento mismo de las provincias y sus secuelas en lo político, las obligaciones federales sobre pagos de compensación, etcétera.

#### IV

Existe una conexión entre la propensión nacionalista y las bases económicas reales para su expresión concreta. Si a principios del período (1973), la riqueza generada por los hidrocarburos hizo posible que el gobierno instituyera una estrategia destinada a incrementar el carácter canadiense de un sector singular de la economía, es claro que hacia el final de esa era (1984), las dificultades económicas fueron decisivas en su inviabilidad y, posteriormente, en su abandono.

Esto tiene relevancia para el desempeño del gobierno federal en términos de la gama que se planetó inicialmente respecto al Estado fuerte-Estado débil. En efecto, el caso parece mostrar que en presencia de condiciones favorables en el exterior, tales como los precios altos del petróleo, el gobierno pudo conseguir que sus concepciones prevalecieran en gran medida en el inevitable proceso de negociación con las provincias. Sin embargo, una vez que las condiciones favorables se desvanecieron, es decir, cuando los precios del petróleo iniciaron su tendencia descendente y la economía nacional y la de su socio principal entraron en crisis, el mantenimiento de esa estrategia se hizo imposible. Así, la suma de diversos factores adversos hizo que el gobierno federal abandonara no sólo el Programa Nacional de Energía sino también sus proyectos de establecer políticas adicionales del corte de la canadianización o los requisitos de desempeño.

Los precios de los bienes básicos y la recesión económica internacional... evitaron que el gobierno canadiense llevara a cabo políticas nacionalistas porque hicieron muy costosos tales esfuerzos.<sup>363</sup>

El Partido Liberal asumió que el NEP podría ser orientado hacia sus objetivos, incluso si esto significaba algún alejamiento del Canadá Occidental y de los Estados Unidos en el corto plazo. Calculaba que tendría la suficiente flexibilidad para restañar cualquier herida que se infligiera al Occidental con esta estrategia.

---

<sup>363</sup>Barbara Jenkins, *op. cit.*, p. 161.

Es posible que los procesos de integración económico-comercial con los Estados Unidos hubieran empezado a minar el vigor del gobierno central desde los primeros tiempos, lo que a su vez haría más contenciosos los conflictos posteriores<sup>364</sup>. Si es así, parece haber bases para afirmar que los propios procesos de integración y de fragmentación tenderían a producir fenómenos que hagan posible, y aún refuercen, su continuidad.

...cuando se desarrollaron nuevos productos de exportación - pulpa, papel y minerales- para los cuales el principal mercado eran los Estados Unidos, el nuevo mercado del sur produjo un patrón comercial norte-sur e hizo que la estructura política centralizada fuera mucho más difícil de preservar, lo que resultó en un agudo conflicto regional.<sup>365</sup>

Así, Canada resolvió seguir esta estrategia diversificadora y centralizadora "...en un momento en que las divisiones políticas internas regionales parecen haber socavado las perspectivas de una política exterior vigorosa."<sup>366</sup>

Sin embargo, la noción de un Estado intervencionista cuya acción tendría como objetivo la contención de las tendencias al continentalismo no se desvaneció en Canadá a raíz del fracaso del Programa Nacional de Energía. Más adelante, cuando se debatió el Tratado de Libre Comercio, este factor volvió a surgir de manera relevante. Tal vez eso se haya debido a que se trataba de una idea muy arraigada en el sistema político.

... aquellos que perciben de manera intensa el «predicamento periférico» de Canadá insisten en que, la capacidad de ejecución de políticas del gobierno federal debe ser fortalecida para contrarrestar las fuerzas económicas que están atrayendo cada vez más a Canadá a la órbita estadounidense<sup>367</sup>

---

<sup>364</sup>Ya desde hacía algunos años, alguien había observado que "Los prospectos de una prosecución más vigorosa de una nueva versión de la Tercera Opción parecen nimios, particularmente a la luz de los crecientes poderes de las provincias y el interés de los gobiernos provinciales en aquellas formas de desarrollo económico que refuerzan la integración continental." Brian Tomlin (ed) *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978. p. 1975.

<sup>365</sup>Lesley y Brownsey, op. cit., p. 170.

<sup>366</sup>Doran, op. cit., p. 179.

<sup>367</sup>Lesley y Brownsey, op. cit., p. 170.

En este sentido, no es sorprendente que los opositores al Tratado de Libre Comercio y al Acuerdo de Meech Lake hayan enfocado sus críticas en las consecuencias de éstos en la forma de un debilitamiento adicional del gobierno federal lo que a su vez afectaría la posición de Canadá respecto a los Estados Unidos.<sup>368</sup>

En resumen, la posición de los que rechazan el Acuerdo de Meech Lake y los que están contra el TLC coinciden en un aspecto importante. El argumento, en esencia **es que para resistir la periferización en la relación con los Estados Unidos, en Canadá el centro debe ser capaz de controlar a la periferia.** ... el gobierno federal debe ser lo bastante fuerte para actuar de manera decisiva a nombre de la nación en su conjunto sin que los gobiernos provinciales se involucren en sus decisiones <sup>369</sup>

## VI

Se puede argumentar que la orientación nacionalista e intervencionista de la política energética influyó para que las provincias buscaran terminar con esa capacidad del gobierno federal.<sup>370</sup> Si juzgamos por esta consecuencia al plan energético de esta época, entonces habrá que concluir que fue contraproducente para la cohesión nacional, incluso al extremo de favorecer la culminación del Tratado de Libre Comercio.<sup>371</sup>

---

<sup>368</sup>En muchos sentidos Meech Lake alteraría de manera sustancial la relación en el sistema federal y fomentaría aun más la descentralización..." Brian Tomlin, "The Stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. 44, No. 2, spring 1989. p. 25.

<sup>369</sup>Lesley y Brownsey, op. cit., p. 173.

<sup>370</sup>La política liberal tuvo como efecto el haber "... mantenido vivo el sentimiento de identidad regional y de explotación del Canadá Occidental que en años pasados habían sido alimentados por las protestas de los agricultores sobre las tarifas de carga del ferrocarril y tasas de interés." Peter Karl Kresl, op. cit., p. 260.

<sup>371</sup>Al respecto los premiers de las provincias occidentales fueron sumamente directos en el momento en que se discutía el Tratado de Libre Comercio. "Los premiers William Vander Zalm, de Columbia Británica, Donald Getty, de Alberta y Grant Devine, de Saskatchewan, han sido explícitos al afirmar que el libre comercio es una vía para disminuir el predominio económico del Canadá Central. En sus declaraciones... advirtieron sobre las consecuencias para la unidad nacional si el Canadá Central descarrilaba la iniciativa y hablaron entusiastamente sobre los beneficios para sus regiones que generaría el comercio sin restricciones con los Estados Unidos.

Los críticos del gobierno liberal, en especial las provincias, consideraron que el período 1970-1984 fue la etapa más intervencionista del siglo. De hecho, este lapso sólo culminó hasta que el Partido Liberal fue desplazado del gobierno federal por el Partido Conservador a fines de 1984.

[algunos] ...consideran al acuerdo [de libre comercio] como una garantía contra el nacionalismo autodestructivo en Canadá... esta característica es su atractivo esencial para las áreas de país productoras de recursos, que están resentidas por las políticas pasadas, tales como el Plan Nacional de Energía, el epítome (en su opinión) de políticas económicas discriminatorias de las regiones en una nación donde el centro industrial ha dominado y explotado a las economías basadas en recursos de la periferia.<sup>372</sup>

El apoyo tan decidido y crucial de las provincias occidentales al TLC significaba que

... sus gobiernos están decididos a evitar una futura interferencia federal en la compartición, distribución y manejo de sus recursos naturales. Se ha reconocido que el acuerdo [de libre comercio] limitará la capacidad de control de las provincias sobre la explotación de sus propios recursos pero, como el ex premier de Alberta, Peter Lougheed, afirmó esta pérdida de poder es más que aceptable porque, al mismo tiempo, el gobierno federal -inevitadamente más preocupado por las prioridades nacionales que las regiones- perderá la mayor parte de su facultad para regular las industrias de recursos naturales, especialmente el petróleo y el gas.<sup>373</sup>

Esta postura convergió con una lección derivada del colapso de la política energética nacionalista. Empezó a ganar preponderancia la concepción opuesta sobre el papel de la economía nacional en el contexto internacional (es decir, los Estados Unidos). A este fenómeno contribuyó a su vez la enseñanza que se extrajo de la experiencia de la Tercera Opción, es decir, que no era ni realizable ni suficiente para asegurar la viabilidad económica del país.

...muchos creen que los intereses canadienses serán óptimamente favorecidos aceptando la necesidad de un rápido ajuste a las cambiantes condiciones del mercado y dan su bienvenida a las oportunidades y retos que esos cambios ofrecen. Un corolario de esta posición es que una política proteccionista, o más bien nacionalista, aunque pueda beneficiar a algunos canadienses, tendría un costo neto para todos. Dada la localización geográfica del Canadá, la distribución de la población y la dotación de recursos, esos costos recaerían en las regiones del *hinterland* o en casi todas partes del país, excepto la parte sur-centro de Ontario... Para decirlo de una vez, muchos de los que favorecen el acuerdo comercial consideran que un proceso centralizado y básicamente unilateral de formulación de políticas no es ni factible, ni deseable.<sup>374</sup>

La orientación y consecuencias finales del programa de energía finalmente si tuvo costos electorales para el Partido Liberal. En las elecciones de 1984, los liberales fueron arrasados en las urnas en buena

---

<sup>372</sup>Lesley and Brownsley, op. cit., p. 163.

<sup>373</sup>Lesley y Brownsey, op. cit., p. 165.

<sup>374</sup>Lesly Brownsey, op. cit., p. 173.

medida por la defección de Quebec, que inclinó los resultados en su contra y se sumó a una previsible derrota en las provincias occidentales. Culminó así la era de su predominio en el gobierno federal y se dio paso al período de los Conservadores Progresistas. Esto realizaron cambios en sentido opuesto, en función de la "reconciliación nacional" y el mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos.<sup>375</sup>

## VIII

El desarrollo canadiense muestra paradojas peculiares. La primera es la contradicción entre la aspiración de constituir una nación separada e independiente y las vinculaciones «continentalistas» que se fueron instaurando espontáneamente (y que se incrementaron de manera más intensa desde la posguerra). Los lazos comerciales, de inversión y los flujos de tecnología incidieron de manera sustantiva en la creación de riqueza para la sociedad canadiense pero, de manera simultánea, dieron lugar a una economía nacional sólo en términos nominales, por cuanto la inversión estadounidense (y en mucho menor medida de otros países), creó una planta productiva de propiedad extranjera. La industria automotriz «canadiense», una de las industrias que más contribuyen a las exportaciones, tiene como componentes fundamentales a los «tres grandes» de los Estados Unidos: Chrysler, General Motors y Ford.

Una segunda contradicción puede observarse entre el afán de construcción nacional y el carácter inconcluso de ese proceso. Tanto en lo económico como en lo político, Canadá es un país que muestra una débil cohesión. Las provincias no han estado dispuestas a eliminar las barreras al comercio interprovincial en razón de sus intereses económicos particulares, lo que se ha reflejado en la ausencia de un espacio económico genuinamente nacional que a su vez ha obstaculizado la creación de una economía pancanadiense. Y ha hecho más remota la posibilidad de una estrategia económica nacional consensual. El papel de constructor del Estado ha tenido consecuencias contradictorias. Por un lado,

---

<sup>375</sup> "...los objetivos y prioridades nacionales pueden cambiar en el transcurso del tiempo a medida que nuevas fuerzas políticas ascienden al poder o que los líderes políticos y los votantes cambian sus concepciones sobre el desarrollo económico. [Barbara Jenkins, Reexamining the «Obsolescing Bargain»: A Study of Canada's National Energy Program." *International Organization*, N. 40, vol. 1, Winter 1986, pp. 139-165. p. 141]. "Eventualmente, el NEP fue eliminado por el primer ministro Mulroney y las relaciones han mejorado de manera significativa." Brian Tomlin, "The Stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. 44, No. 2, spring 1989. p. 30.

consiguió sustentar la existencia de la nación pero, en ese esfuerzo, erigió las bases para la oposición interna entre los diversos componentes, lo que a su vez exacerbaría las tendencias centrífugas y provincialistas e inclusive continentalistas.

De hecho, algunas de las políticas originalmente destinadas a consolidar la unidad han tendido incluso a profundizar las diferencias. El modelo de industrialización buscó erigir una planta manufacturera nacional pero en realidad dio origen a una planta constituida por sucursales (*branch plants*) de corporaciones estadounidenses, que eludieron las barreras proteccionistas y aprovecharon la ausencia de restricciones al capital foráneo,<sup>376</sup> accediendo a un pequeño mercado protegido, que no permitía las economías de escala y terminaron por ser dependientes de éste y sin capacidad de competir en el exterior. Su tecnología y capital las ligaba igualmente con sus matrices. Es decir, se trató de una industrialización endeble. Así, paradójicamente, las vinculaciones con la economía estadounidense que se derivaron de ese proceso de industrialización se hicieron más profundas y directas, al grado que Canadá es el país industrializado con mayor inversión estadounidense y con mayor dependencia tecnológica. En consecuencia, no es de sorprender que el comercio bilateral en realidad está compuesto en 80% por transacciones intracorporativas.<sup>377</sup>

La tercera paradoja es el hecho de que la creciente integración le ha reportado a Canadá una prosperidad económica indudable, pero al costo de concentrarse en los bienes primarios o de tecnologías intermedias que constituyen su ventaja comparativa. A pesar de las expresiones de un peculiar sentimiento «antiestadounidense», la asociación también ha traído beneficios, si bien ha restado margen de maniobra nacional. A pesar de las preocupaciones y de los intentos realizados, los recursos naturales y sus productos derivados siguen teniendo una extraordinaria importancia.

---

<sup>376</sup> En este sentido, Rodrigue Tremblay ha señalado la incongruencia un modelo de desarrollo "nacional" que proteja a las empresas nacionales por medio de aranceles pero que no establezca barreras también para el capital o que no promueva su competitividad internacional. "Esto demuestra" dice, que "para un país pequeño resulta muy difícil seguir una política aislacionista a medias. Si alguien intenta proteger su casa no sólo debe «cerrar la puerta delantera sino también la de atrás»". Rodrigue Tremblay, "Un camino hacia la anarquía: el fracaso de la política nacional canadiense" *América Latina y Canadá frente a la política de Estados Unidos México*, Fondo de Cultura Económica, 1975. p.54.

<sup>377</sup>Una de las posibles implicaciones es que es imposible revertir la integración bilateral en la medida en que se basa en interacciones privadas y que por tanto son poco susceptibles de ser afectadas en gran escala y a largo plazo por decisiones gubernamentales.

En este trasfondo del desarrollo canadiense, la política energética aparece como un esfuerzo débil, poco articulado y excesivamente sujeto al vaivén de los cambios en el contexto internacional, en el que el país tiene muy poca capacidad de incidir. La dependencia de los capitales externos por ejemplo le hace vulnerable ante hechos como la salidas de inversiones que provocó la canadianización. La depresión de los precios internacionales del petróleo hizo que el nivel de actividad en la exploración disminuyera y parte de los equipos se desplazara hacia el sur, reacción en parte inducida por las regulaciones y la baja rentabilidad (en relación con la que se podía obtener en los EEUU) que fueron determinadas por el NEP y el acuerdo subsiguiente.<sup>378</sup> La dependencia de la tecnología avanzada que poseen las corporaciones extranjeras y que es indispensable en las áreas no convencionales también hacia poco realista la meta de una canadianización completa de la industria. En conjunto, estos factores agravaron la magnitud de la crisis del sector originada por el colapso de los precios del petróleo y desembocó en la reducción de las alternativas energéticas para el país.

Asimismo, la estrategia, aunque estuvo dirigida a alcanzar mayor diversificación y unidad económica, dependía de un elemento central externo y cuya evolución fue percibida de manera errónea: la evolución de los precios internacionales del petróleo. Como se observa en la evolución de estos precios, la política parecía ser una reacción a las fluctuaciones de éstos. Esto se percibe en 1973 y de manera especial en 1979.

## VIII

La interacción entre la fragmentación, el continentalismo y la diversificación engendró tensiones en virtud de las direcciones opuestas a las que cada una de esas tendencias apuntaban. La fragmentación, más que la proliferación de actores que incidan en la formulación de una estrategia exterior, aparece en este caso fundamentalmente como una escisión entre los dos niveles de gobierno. Así, aunque los agentes que protagonizaron la disputa energética se reducen a dos, su capacidad de intervención política y sus derechos constitucionales les llevó a posesionarse del espacio político en que se dirimía la

---

<sup>378</sup>La extracción de petróleos no convencionales por ejemplo los provenientes de las arenas bituminosas de Alberta, sólo es rentable a un nivel de precios por encima de los 30 dólares por barril. La actual saturación de los mercados petroleros hace que un precio semejante sea improbable cuando menos en los próximos años.

discrepancia. En todo caso, la participación y grado de influencia del gobierno estadounidense y de las empresas de propiedad extranjera en la definición de la política (específicamente en 1973 y en 1980-1981) fue más bien marginal y en todo caso, no fue determinante.

No obstante, la actitud estadounidense y las acciones que emprendieron las empresas como respuesta al fin de la bonanza petrolera si cobró una importancia acrecida para los gobernantes canadienses ante la recesión economía y el reconocimiento de la relevancia del mercado estadounidense, así como ante las políticas comerciales que pudiera adoptar el otro gobierno. En este sentido, es legítimo concluir que la situación de crisis o auge de la economía nacional contribuyw a que los vínculos económicas bilaterales sean vistos de una distinta por el gobierno del Canadá.

A mediados de 1983, la concepción del gobierno de los liberales sobre la relación económica bilateral estaba cambiando de manera paulatina, pero perceptible. Si bien las nuevas posturas no afectaron de inmediato al rubro energético, estaba claro que la orientación de la Tercera Opción había demostrado ser poco realista, así como poco conveniente ante las nuevas circunstancias económicas de Canadá. De manera significativa la revaluación implicó un cambio en la percepción de las relaciones económicas bilaterales, en el sentido de que el mercado estadounidense era de fundamental importancia para el bienestar económico de Canadá y que la preservación de ese mercado requería mayor estabilidad en la relación Canadá-Estados Unidos." <sup>379</sup>

---

<sup>379</sup>Brian Tomlin, op. cit., p. 265.

## BIBLIOGRAFIA

M. A. Adelman "The International Context" en Edward Carmichael, Corina M. Herrera, *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond* Toronto, C.D. Howe Institute, 1984.

Henry S. Albinski "The Canadian Political Scene" *Current History*, march 1988, p. 109-112/136-138.

*Agreement Among the Governments of Canada, Alberta, British Columbia and Saskatchewan on Natural Gas Markets and Prices.* s.p.i. , october, 1985.

*The Atlantic Accord; Memorandum of Agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on Offshore Oil and Gas Resource Management and Revenue Sharing.* s.p.i., february 1985.

Lloyd Axworthy "The Federal System-An Uncertain Path" *Daedalus*, n°117, autumn, 1988.

Isabel B. Anderson "An Overview of Canada's Economy" *Current History*, V. 87, N°527, march 1988, pp. 121-124 y 133-134.

Edmund C. Bovey, Michael Jarvis *Canada's Energy: International Aspects.* Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1985.

Peter Brimelow "The Maple Leaf For Ever?" *Encounter*, Vol. LXXVIV, No. 3, april 1990. pp. 18-24.

Adam Bromke, Kim Richard Nossal "A Turning Point in United States-Canada Relations" *Foreign Affairs*, V. 66, n°1, 1987,

Adam Bromke, Kim Richard Nossal "Tensions in Canada's Foreign Policy" *Foreign Affairs*, V. 62 n°2, 1984.

Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord, s.p.i., august 26, 1986.  
Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond.* Toronto, C.D. Howe Institute, 1984.

Edward Carmichael, Corina M. Herrera "Toward a More Flexible Energy Policy".  
Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond.* Toronto, C.D. Howe Institute, 1984.

Melvin A. Conant (ed.) *The World Gas Trade: A Resource for the Future* Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

*The Constitutions Acts, 1867 to 1982.* Ottawa, Minister of Supplies and Services Canada, 1986.

Department of External Affairs, *Competitiveness and Security; Directions for Canada External Relations*, Ottawa, Ministry of Supplies and Services, 1984.

David B. Dewitt, John J. Kirton *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John Wiley and Sons, 1983.

William Diebold (ed.) *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U. S. Trade Policy* New York, The Council on Foreign Relations, 1988.

Charles F. Doran "Canadian Relations with the United States", *Current History*, V. 87, N°527, march 1988.

Charles F. Doran *Forgotten Partnership; U.S. Canada Relations Today*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984.

Renaud Dehousse "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composants de l'Etat fédéral" *Revue Etudes Internationales*, v. XX, n°2, juin 1989, pp. 283-309.

Wendy Dobson *Canada's Energy Policy Debate*. Montreal, C.D. Howe Institute, 1981.

Michel Duquette "Politiques canadiennes de l'énergie et libre échange ou le sacrifice d'Iphigénie". *Revue Etudes Internationales*, V. XIX, n°1, mars, 1988. pp. 5- 32.

Energy, Mines and Resources. *Energy Security in Canada: A Discussion Paper*. Minister of Supplies and Services Canada, 1987.

Energy, Mines and Resources. *Energy in Canada: A Background Paper*. Minister of Supplies and Services Canada, 1987.

Energy, Mines and Resources. *Free Trade and Energy*. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1988.

Energy, Mines and Resources *Canada's Energy Frontiers: a Framework for Investment and Jobs*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1985.

Energy Options Advisory Committee. *Energy and Canadians into the 21st Century*, Ottawa, Supplies and Services Canada, 1988.

Edward English "Canada", *Economic Policies of Industrial States*. Lexington, Lexington Books, 1977.

Jock A. Finlayson, "Canadian International Economic Policy" en Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Jock A. Finlayson, David G. Haglund. "Oil Politics and Canada-United States Relations" *Political Science Quarterly* Vol.99. n°2, 1984. p. 278.

David Flaherty "Who Rules Canada?" *Daedalus*, N. 117, autumn, 1988. p. 99-128.

Gatt-Fly *Power to Choose: Canada's Energy Options*, Ontario, Between the Lines, 1981.

William T. R. Fox *A Continent Apart: The U. S. and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Earl H. Fry "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: Lessons from the United States and Canada" *Australian Outlook*, 1989. Vol. 43, number 1, april 1989.

Daniel Gibson, Mason Willrich "Canadian Natural Gas Trade with the United States: A Case Study" in Melvin A. Conant (ed.) *The World Gas Trade: A Resource for the Future* Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

Government of Canada *Oil Scarcity or Security?*, Ottawa, 1988.

George W. Grayson "The Maple Leaf, the Cactus, and the Eagle: Energy Trilateralism" *Inter American Economic Affairs*. v. XXXIV, spring 1981, pp. 49-75.

Michel Hart, *A North American Free Trade Agreement. The Strategic Implications for Canada* Ottawa, The Institute for Research on Public Policy, 1990.

John W. Holmes "Impact of Domestic Political Factors on Canadian American Relations: Canada." *International Organization*, V. 28, n° 4 autumn 1974, pp. 611-635.

International Energy Agency *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1986 Review*. Paris, OECD-IEA, 1987.

International Energy Agency *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1987 Review*. Paris, OECD-IEA, 1988.

International Energy Agency *Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1988 Review*. Paris, OECD-IEA, 1989.

Barbara Jenkins "Reexamining the «Obsolescing Bargain»: A Study of Canada's National Energy Program" *International Organization*, vol. 40, n°1, winter 1986. pp 139-165.

- William Kilbourn "The Peaceable Kingdom Still", *Daedalus*, n°117, autumn, 1988.
- Peter Karl Kresl "An Economics Perspective: Canada in the International Economy" in William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: A Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982.
- Sperry Lea (et. al.) "The United States and Canada in The Eighties: Perspectives on Commercial Policy", s.l., mimeo., march, 1980.
- Richard Leach "Canadian Federalism Revisited" *Publius: The Journal of Federalism*, N. 14, winter 1984. pp. 9-18.
- Jonathan Lemco, Peter Regenstreif "The Fusion of Powers and the Crisis of Canadian Federalism" *Publius: The Journal of Federalism*, N. 14, winter 1984. pp. 109-120.
- Peter Leslie, Keith Brownsey "Constitutional Reform and Continental Free Trade: A Review of Issues in Canadian Federalism in 1987" *Publius: The Journal of Federalism*, n. 18, summer, 1988. pp. 153-175.
- Richard G. Lipsey "Will There be a Canadian-American Free Trade Association?" *The World Economy*, V.9, n°2, june 1986.
- Arnold Lowenstein, Shane S. Streifel "The Canadian Natural Gas Industry: Road to Deregulation" in Melvin A. Conant (ed.) *The World Gas Trade: A Resource for the Future* Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- William F. Martin "Energy Policy and U.S. National Priorities: An Official View" en Edward R. Fried, Nanette M. Blandine (eds) *Oil and American Security*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1988.
- Barbara Mc Dougall "Political Perspectives" in Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada United States Free Trade Agreement: The Global Impact* Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988.
- Robert N. Mc Rae "Canadian Energy Development" *Current History*, march 1988, p. 117-130.
- William Metcalfe (ed) *Understanding Canada: A Multidisciplinary Introduction to Canadian Studies*, New York, New York University Press, 1982.
- Ministry of Supplies and Services, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement and Energy: An Assessment*, Ottawa, 1988.

Don Munton, Dean Swanson "Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980s" en Brian Tomlin (ed) *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978.

Timothy J. Naftali, Peter O'Hagan "U.S.- Canada Free Trade: A Question for Canadian Maturity" *SAIS Review*, vol. 6 n° 2, Summer-Fall 1986, pp. 39-57.

Roger D. Noyer, Mark G: Murphy *Global 2000: Canada; a View of Canadian Economic Development Prospects*, Toronto, Pergamon, 1984.

David Owen, "Link to United States Bind Together" *Financial Times. Survey on Canada*, december 22, 1987, p.1..

Panayotis Soldatos "Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne: essai de synthèse" *Revue études Internationales*, volume XIV, No. 1, mars 1983. pp. 5-22.

Jean Raby "The Investment Provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", *The American Journal of International Law*, Vol. 84, n°2, april 1990. pp. 394-443.

Hugh Sandeman "A Timid New World: A Survey of Canada", *The Economist*, february 15, 1986.

Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988.

Jeffrey J. Schott *United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement*. Washington, Institute for International Economics, 1988.

Jeffrey J. Schott "The Free Trade Agreement: A US Assessment" in Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada - United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988.

Murray G. Smith "The Free Trade Agreement in Context: A Canadian Perspective". Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988.

James M. Spence "Current Approaches to Foreign Investment Review in Canada" *McGill Law Journal*, vol. 31 n. 509, 1986.

Denis Stairs, Gilbert Winham (eds) *Canada and the International Political-Economic Environment*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Johnatan Stern "International Gas Trade: The Three Major Markets", in Melvin A. Conant (ed.) *The World Gas Trade: A Resource for the Future* Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.

Brian Tomlin (ed) *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*. Toronto, Methuen, 1978.

Brian Tomlin, "The Stages of Prenegotiation: the Decision to Negotiate North American Free Trade", *International Journal*, vol. 44, No. 2, spring 1989.

United States Office of Trade Representative *North American Trade Agreements* July, 1981. mimeo. (A Study Mandated in Section 1104 of the Trade Agreements Act of 1979. (1104a) Study of Possible Agreements with North American Countries.)

Philip K. Verleger "Implications of the Energy Provisions" Jeffrey J. Schott, Murray G. Smith (eds) *The Canada United States Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington D.C., The Institute for International Economics, 1988.

Leonard Waverman "Canadian Energy Policy after 1985: Lessons from the Present", en Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1984.

Michael C. Webb y Mark W. Zacher "Canadian Export Trade in a Changing International Environment" in Denis Stairs y Gilbert Winham (eds.) *Canada and the International Political/Environment* Toronto, University of Toronto Press, 1985.

*The Western Accord: An Agreement Between the Government of Canada, Alberta, Saskatchewan and British Columbia on Oil and Gas Pricing and Taxation.*, s.p.i.

R. G. Wilkinson "Energy Revenue Sharing", en Edward Carmichael, Corina M. Herrera (eds.) *Canada's Energy Policy, 1985 and Beyond*. Toronto, C.D. Howe Institute, 1984.

Edward F. Wonder "U.S.-Canadian Energy Relations" in Atlantic Council's Energy Policy Committee *U.S. Energy Policy and U.S. Foreign Policy in the 1980s*, Cambridge, Ballinger, 1981 (?).

Kenneth Woodside "The Canada-United States Free Trade Agreement" *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXII, march 1990. p. 164.

*Report. Royal Commission on the Economic Union and Development: Prospects for Canada*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1985.