

Apertura comercial con EU sin comprometer la capacidad de Canadá para cumplir con sus objetivos conforme al Protocolo de Kioto

Autor: ZhongXiang Zhang

Canadá y EU son dos socios importantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Canadá, junto con los países más industrializados, ha ratificado el Protocolo de Kioto y comenzado a instrumentar medidas de política interna dirigidas a cumplir sus metas de disminuir sus emisiones seis por ciento por debajo de los niveles de 1990. Mientras tanto EU ha dejado claro que buscará una estrategia climática por su cuenta, como se señala en la Iniciativa sobre el Cambio Climático de Bush, por lo que al menos al principio no será parte del régimen internacional. Como ningunas otras dos naciones comercian tanto como EU y Canadá, las industrias de este último tienen mucho mayores preocupaciones de competitividad (comercial) a las que se tienen que enfrentar porque las industrias canadienses tienen restricciones obligatorias de emisiones mientras que las de EU no tienen límite máximo. Esto coloca a Canadá en una posición muy difícil para cumplir sus objetivos de Kioto, frente a Japón y la Unión Europea. Así, la relación entre Canadá y EU es de mucho mayor relevancia política que, por decir algo, EU y Japón y la Unión Europea. En este escenario la presente ponencia se ocupa de los siguientes principales aspectos de política:

Primero, las exportaciones de energía de Canadá a EU están destinadas a crecer conforme a la nueva política de seguridad energética de EU. Ello incrementará de modo considerable las emisiones en Canadá y las dificultades para que este país cumpla sus objetivos de Kioto. Una manera de vérselas con este crecimiento de las exportaciones a EU es incorporar los costos de abatimiento asociados con la producción de la energía exportada en el precio del energético. Otra manera es aumentar el monto de las exportaciones de energía limpia a EU. Canadá argumenta que estas exportaciones de energía limpia reducen las emisiones de EU y las mundiales y por tanto tiene derecho a recibir créditos por las reducciones de emisiones resultantes. Sin embargo, las incertidumbres políticas y jurídicas y las complejidades tecnológicas asociadas con la propuesta de Canadá han generado dudas sobre las posibilidades de ésta como una solución realista.

Segundo, las filiales ubicadas en territorio canadiense de transnacionales de EU están obligadas a apearse a las reglas de cualquier otra entidad canadiense y de las entidades de propiedad extranjera en territorio canadiense. Mientras tanto, estas filiales tienen derecho a permisos de emisiones para operar en Canadá. Sin importar el método usado inicialmente para asignar los montos correspondientes a Canadá, se les debe dar un trato más favorable que a las entidades similares nacionales. Cualquier tratamiento diferencial con base en la propiedad violaría el principio de no discriminación de la OMC.

Tercero, si EU adopta límites internos obligatorios de emisiones y decide reconocer los permisos de Kioto con fines de cumplimiento de su régimen interno, ¿a las partes de Kioto como Canadá se les permitirá transferir sus permisos a países no miembros del Protocolo como Estados Unidos? Esto es muy importante no sólo porque prácticamente obliga a las empresas con base en EU a desembolsar costos de mitigación, sino también porque es básico para el canje de permisos de emisión entre las empresas en una corporación transnacional, como British Petroleum y Shell. Ello también aumentaría la demanda general de los permisos de Kioto y empujaría al alza el precio de los permisos, incrementando así los incentivos de inversión en proyectos de desarrollo limpio en las naciones menos avanzadas. Sin embargo, el reconocimiento de los créditos de las emisiones de proyectos de desarrollo en las partes que no han ratificado el Protocolo, como EU, haría necesario una reforma de este documento, Canadá y otras partes negociadoras principales no tienen interés alguno en modificar el Protocolo para reconocer esos créditos y permitirles la

entrada al mercado de Kioto. No obstante, es posible comerciar permisos de Kioto y créditos fuera del marco de Kioto vía un sistema de intercambio de información

Cuarto, los créditos significativos por sumideros de carbono en los acuerdos de Marrakech relajaron los objetivos de emisiones de manera considerable. Permitir el uso irrestricto de los mecanismos flexibles de Kioto facilita mucho más que las partes que permanecen en el anexo B cumplan sus objetivos de manera relajada. Estos dos factores deberían de bajar los costos de cumplimiento de Canadá de manera sustancial. Mientras tanto, EU incurrirá en pérdidas económicas aun si se enfrenta a restricciones no obligatorias. Muchas empresas de ese país, aunque tiene menos créditos de sumideros de carbono en los acuerdos de Marrakech que Canadá, intenta hacer incluso más que el mínimo que se requeriría por el Protocolo de Kioto. Los efectos combinados sugieren que los costos adicionales para Canadá no parecerían tan elevados en relación con los de EU y la Unión Europea como parecerían a primera vista.

Quinto, Canadá aceptó en Kioto la meta de reducir 6 por ciento sus gases de invernadero con base en el esfuerzo de EU de lograr una baja de 7 por ciento. La pregunta es si la desviación de EU de sus obligaciones internacionales no se traducirá en costo alguno para ese país. Dado que el entorno político ha cambiado de manera sustancial desde los primeros de las negociaciones sobre el cambio climático cuando las naciones consideraban la plena instrumentación del anexo B de las metas originales de Kioto, ¿los costos adicionales para Canadá serán tan elevados en relación con los de EU y la Unión Europea luego del factoraje en los créditos de sumideros de carbón permitidos en los acuerdos de Marrakech y aprovechando las oportunidades derivadas de los mecanismos de flexibilidad de Kioto.

Sexto, siempre que las partes fuera de Kioto como EU sean vistas como que están explotando su falta de restricciones de emisiones por ventajas competitivas, ¿las partes de Kioto como Canadá pueden dar cierto grado de trato preferencial a sus empresas nacionales y las de otros países que ratificaron el Protocolo antes que a los que no lo han hecho? Si Canadá, la Unión Europea y otras naciones similares invocan las medidas comerciales (para cumplir los objetivos de Kioto) contra otro miembro de la OMC pero fuera de Kioto, como EU, estas medidas se deberían confirmar si las cuestiona EU al amparo de la OMC? El Cuerpo de Apelaciones que rige la disputa de los camarones en relación con las tortugas implica que requerir a otro miembro de la OMC a adoptar un programa regulatorio comparable puede no ser incongruente *per se* con las obligaciones de la OMC si se hicieran verdaderos esfuerzos para llegar a un acuerdo internacional que establezca los derechos de quién de la OMC se podrían afectar por una medida de política ambiental. Ello representa un cambio fundamental en la jurisprudencia de la OMC. A menos que EU tome una medida formal para retirarse de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, EU podría perder parte de las protecciones que le concede la OMC en cualquier controversia en las normas de la OMC presentada por Canadá, la Unión Europea u otras partes de Kioto. Un panel de solución de controversias de la OMC o el cuerpo de apelación podrían, según la Convención de Viena y el derecho internacional acostumbrado, negar la posición jurídica de EU para cuestionar las políticas y las medidas que Canadá, la Unión Europea y otros países similares pongan en marcha para aplicar el Protocolo de Kioto.

Cabe señalar que el análisis de esta ponencia se centra básicamente en el primer periodo de compromisos. Planteo que el asunto de la competitividad en el marco de EU y Canadá es un tanto exagerado. Algunos podrán compartir esta opinión pero aún así poner en duda que puede haber problemas de largo plazo a raíz de los periodos segundo y tercero, siempre que EU siga fuera del régimen de Kioto. A mi juicio es una preocupación legítima, pero las preocupaciones generales sobre competitividad significan que ningún país se dispare demasiado. Si EU sigue fuera del

régimen de Kioto en ese momento, es difícil imaginar que las partes de Kioto como Canadá asumirían compromisos futuros que consideren demasiado costos e injustos.