

Una obsesión peligrosa

(Amigos de la Tierra Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, Ireland - Noviembre 2009)

**Por qué el comercio de carbono conlleva un riesgo de crisis climática:
Evaluación y mejores soluciones para un clima más seguro**

Son necesarias acciones urgentes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y evitar un cambio climático catastrófico. El informe sobre el cual se basa este resumen evalúa si el comercio de carbono puede realmente lograr estas reducciones en las emisiones en forma rápida y estratégica, y de manera justa y equitativa. También analiza qué otras herramientas están disponibles para los gobiernos.

Los hallazgos del informe indican que el comercio de carbono no está produciendo los recortes en las emisiones que son urgentes y necesarios para impedir un cambio climático catastrófico, no está aportando los incentivos prometidos para la inversión en nueva tecnología que reduzca las emisiones de carbono, y, con un enfoque peligrosamente no estratégico, pone en riesgo la transición a una economía baja en carbono. Los esquemas del comercio de carbono dependen de la compensación, un mecanismo poco eficaz, controvertido y cada vez más desacreditado. También corren el riesgo de repetir la crisis de las hipotecas *subprime*, y levantan una cortina de humo frente a la falta de acción de los países desarrollados y ricos sobre la responsabilidad legal que ellos tienen de proporcionar un apoyo adecuado a los países en vías de desarrollo para ayudarles a combatir el cambio climático.

Depender del comercio de carbono como arma para luchar contra el cambio climático es apostar el futuro de miles de millones de personas.

Lo que se necesita es un enfoque totalmente distinto, más rápido y más estratégico: uno que descansa en herramientas de política sencillas, directas y demostradas tales como la gravación de impuestos, la reglamentación y la inversión pública. Al mismo tiempo, los gobiernos deben ocuparse de los motores subyacentes de la desigualdad del desarrollo que son un obstáculo para que los países en vías de desarrollo puedan, por sus propios medios, enfrentar el cambio climático, a la vez que se promueve la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Uno de los retos más apremiantes que enfrenta la humanidad es cómo ocuparse de las emisiones de gases de efecto invernadero para impedir el peligroso cambio climático. La oportunidad de mantener los aumentos de temperatura promedio mundiales por debajo del umbral crítico¹ está escapándose de las manos. Esto exige un pico y un descenso en las emisiones mundiales de aquí a 2015. Históricamente, los países desarrollados y ricos son responsables de tres cuartos de las emisiones, a pesar de que sólo representan el 15% de la población mundial. Tienen una obligación legal y moral de hacer las reducciones más grandes y proporcionar recursos financieros y tecnología a los países en vías de desarrollo a fin de compensar los impactos climáticos y apoyar el desarrollo limpio. Pero los países desarrollados en gran parte han fracasado en tomar medidas suficientes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o proporcionar los tan necesarios recursos financieros al mundo en vías de desarrollo.

En este contexto el comercio de carbono se presenta cada vez más como una herramienta para luchar contra el cambio climático. Sus defensores argumentan que ayuda a reducir las emisiones, y que lo hace al menor costo, estimula la inversión en infraestructura baja en carbono y puede ayudar a generar los recursos financieros para que los países en vías de desarrollo luchen contra el cambio climático.

El informe de Amigos de la Tierra (Friends of the Earth), sobre el cual se basa este resumen evalúa si el comercio de carbono puede realmente hacer que estas emisiones se

reduzcan en forma rápida y estratégica, y de manera justa y equitativa. También analiza qué otras herramientas están disponibles para los gobiernos.

Sobre este resumen

Este es el resumen ejecutivo de un informe preparado por Amigos de la Tierra Inglaterra, Gales, e Irlanda del Norte para su campaña "Demand Climate *Change*". El informe completo se está distribuyendo entre tomadores de decisiones, medios de comunicación y activistas en antelación a la Cumbre Mundial del Clima de Naciones Unidas que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009. Si desea ver el informe completo, sírvase visitar:

http://www.foe.co.uk/resource/reports/dangerous_obsession.pdf

Autora: Sarah-Jayne Clifton

Editor: Martin Cullen

Consejo Editorial: Profesor Steve Rayner, Universidad de Oxford; Larry Lohmann, The Corner House; Profesor Gwyn Prins, London School of Economics; Dr Yacob Mulugetta, Universidad de Surrey; Oscar Reyes, Transnational Institute.

Comercio de carbono

Conceptos básicos

- El comercio de carbono es la compra y venta de un producto artificial: el derecho a emitir dióxido de carbono.
- Es un mecanismo basado en el mercado y es **una herramienta indirecta para combatir las emisiones**, en contraposición a herramientas más directas disponibles para los gobiernos tales como la inversión y la reglamentación.
- Los esquemas de comercio de emisiones (ETS) son **creados por reglamentación de gobierno** con los siguientes pasos:
 1. Se establece un límite superior —o techo— en las emisiones de un sector o sectores de la economía.
 2. Las empresas en esos sectores reciben gratuitamente o mediante subasta derechos para una proporción de esas emisiones.
 3. Las empresas que no utilizan todas sus asignaciones pueden vender su excedente a otras que sí exceden su asignación.
- Todos los ETS existentes y planificados permiten la inclusión de **compensación**.
- Actores de los más diversos, incluidos **bancos y fondos de inversión**, participan en forma activa en los mercados de carbono y existe un uso creciente de complejos instrumentos financieros conocidos como **derivados**.

El mercado mundial de carbono

- Los ETS ya están funcionando o están planeados en 35 países en todo el mundo.
- El Esquema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (ETS de la UE) es el mercado de comercio de carbono más grande del mundo.
- El mercado mundial de carbono casi ha duplicado su tamaño cada año desde 2005 y tenía un valor de US\$126 mil millones en 2008.ⁱⁱ
- Se ha pronosticado que crecerá a un valor de mercado de US\$3.1 billones por año de aquí a 2020.ⁱⁱⁱ
- Las empresas del Reino Unido son los más grandes inversionistas en proyectos de compensación de carbono a nivel mundial.
- El Gobierno del Reino Unido y la Unión Europea son los mayores defensores del comercio de carbono. Están presionando para que los esquemas se extiendan a países en vías de desarrollo y se incluyan nuevos mecanismos internacionales de comercio de carbono en las negociaciones internacionales sobre el clima.

Problemas con el comercio de carbono

El informe identifica seis problemas principales con el comercio de carbono, y señala que:

- a. No es eficaz en impulsar la reducción en las emisiones.**
- b. No promueve la innovación tecnológica.**
- c. Conduce a un aprisionamiento de la infraestructura alta en carbono.**
- d. Permite la compensación y se atiene a ella.**
- e. Crea el riesgo de un carbono *subprime*.**
- f. Levanta una cortina de humo para ocultar que el mundo desarrollado no ha tomado medidas que favorezcan el financiamiento ambiental.**

Los hallazgos del informe indican que:

1. El comercio de carbono no ha podido producir los recortes necesarios en las emisiones de carbono ni promueve la innovación técnica

El comercio de carbono no está logrando las prometidas reducciones en las emisiones, ni tampoco está impulsando las importantes innovaciones tecnológicas necesarias para dirigir a nuestras economías hacia rumbos bajos en carbono. La primera fase del ETS de la UE (2005-07) ha fracasado y la Fase II (2008-2012) parece que va por un curso con un resultado igualmente desalentador. Los incentivos perversos creados por el propio mecanismo, en particular el enfoque en soluciones de bajo costo, nos están encerrando en rutas altas en carbono. El respetado Comité sobre el Cambio Climático del Reino Unido recientemente lo confirmó: "Por tanto no podemos confiar en que el ETS de la UE producirá las inversiones bajas en carbono requeridas para la descarbonización del sector comercializado hasta la década de 2020. Dado este riesgo, el Comité recomienda que se dé seria consideración a una serie de opciones tales como la reglamentación y los impuestos para intervenir en los mercados del carbón y la electricidad".^{iv}

2. El comercio de carbono depende de la compensación: una distracción peligrosa

Todos los esquemas de comercio de emisiones existentes y planificados permiten la inclusión de la compensación, y, en gran medida, dependen de la habilidad de las empresas para comprar créditos de compensación a fin de librarse de su techo de emisiones al pagar por reducciones que ocurren en otra parte. La compensación es profundamente injusta, fundamentalmente deficiente y no puede reformarse. Necesitamos recortes de las emisiones tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo a fin de evitar el catastrófico cambio climático. Los proyectos de compensación con frecuencia no producen nada de reducción en las emisiones, a veces resultan peor que la falta de diligencia, y encierran a los países en vías de desarrollo en rutas de desarrollo altas en carbono con beneficios sociales y ambientales mínimos y muchos perjuicios para las comunidades locales.

3. El comercio de carbono corre el riesgo del colapso de un *subprime* de carbono

La complejidad de los mercados de carbono, y la participación de especuladores financieros y complejos productos financieros, conlleva el riesgo de que el comercio de carbono se convierta en una burbuja especulativa del producto que podría provocar un colapso financiero mundial similar en escala y naturaleza al producido por la reciente crisis de hipotecas *subprime*. Una crisis tal provocaría el riesgo de una mayor disminución de la efectividad del comercio como herramienta para lograr recortes en las emisiones, e incluso una mayor posibilidad de cambio climático catastrófico si el comercio de carbono fuera adoptado como la herramienta principal para lograr los recortes en las emisiones en el mundo.

4. El financiamiento del mercado de carbono es una cortina de humo para la falta de acción

Los mercados de carbono no están generando los recursos financieros que con tanta urgencia se necesitan para trabajar en la mitigación y adaptación de los países en vías de desarrollo.^v Aún más, los países desarrollados están utilizando la perspectiva de mayores recursos financieros para el mercado de carbono con el fin de eludir los compromisos

adquiridos bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que obliga a proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para los países en vías de desarrollo. El financiamiento del mercado de carbono no representa los recursos financieros nuevos y adicionales aludidos en la CMNUCC pues se trata de compensar los recortes en emisiones de los países desarrollados, lo que debería ser algo complementario. Contarlos como parte de los compromisos financieros de los países desarrollados es doble conteo.

5. Las propuestas para reformar el comercio de carbono no son realistas

Los poderosos intereses creados de la industria y las finanzas han ejercido una influencia significativa sobre los esquemas de comercio de emisiones. Dado el impacto histórico de estos intereses y su influencia continua, es probable que los cambios necesarios para que los esquemas de comercio de emisiones se ocupen de estos problemas y aumenten su efectividad se vean enfrentados a una fuerte resistencia. La reforma mayoritaria del comercio de carbono en el tiempo disponible parece poco real.

6. Las propuestas para extender el comercio de carbono son peligrosas

Es poco plausible que pueda establecerse un sistema mundial de techo-y-comercio dentro de los plazos necesarios para evitar el peligroso cambio climático, aun si pudiera acordarse y hacerse en forma justa, equitativa y eficaz en términos operativos. Por consiguiente, tratar el comercio de carbono como una herramienta clave para luchar contra el cambio climático a expensas de instrumentos de política más efectivos es una obsesión altamente peligrosa.

7. El impulsor real tras la agenda del Reino Unido y la Unión Europea es el interés económico

El Reino Unido y la Unión Europea han invertido tiempo y recursos significativos desarrollando su esquema de comercio de carbono y por lo tanto tienen un interés marcado en hacer que funcione y verlo extendido a otras partes. La industria y las finanzas son fuerzas clave tras la presión europea de ver el comercio de carbono extendido en todo el mundo.

Recomendaciones clave:

El informe promueve un nuevo enfoque para hacer frente al cambio climático, que descansa sobre herramientas de política que son sencillas, directas y que han demostrado ser eficaces. Tal como destacó Lord Nicholas Stern, el cambio climático es la mayor falla del mercado que el mundo jamás haya visto. Depender de mecanismos de mercado indirectos, no probados, tales como el comercio de carbono para enfrentar esta amenaza fundamental a la humanidad y el medio ambiente es altamente riesgoso, irresponsable y peligroso.

El informe hace tres grupos de recomendaciones que abarcan los esquemas de comercio de emisiones, herramientas alternativas para lidiar con las emisiones, y cambios más grandes necesarios para luchar contra el cambio climático de forma justa y equitativa:

1. Comercio de emisiones

- Detener la expansión de los esquemas de comercio de emisiones a nivel mundial.
- No vincular los esquemas de comercio de emisiones.
- Efectuar reformas fundamentales a los esquemas existentes tal como el ETS de la UE para subsanar las lagunas jurídicas y asegurar que ninguna industria o financiador abuse ni saque provecho de ellos.
- Enfocar la política y el gasto gubernamental en la aplicación rápida de las propuestas esbozadas a continuación.

2. Recorte de las emisiones de los países desarrollados: aplicación rápida de herramientas de política directas y probadas

Los gobiernos de los países desarrollados deben acordar recortar las emisiones de aquí al año 2020 en al menos un 40 por ciento con respecto a los niveles de 1990, excluyendo las compensaciones y adoptar una enorme agenda de transformación de manera que se

asegure que estos recortes se hagan efectivos. Este programa debe incluir la gravación de impuestos, la reglamentación e inversiones financiadas por el erario público tal como lo proponen los defensores de un *Green New Deal*^{vi} con el objeto de orientar rápidamente la transformación estructural de las economías de los países desarrollados hacia senderos con menos carbono.

- A. **Gravación de impuestos:** aumento del uso de impuestos al carbono comprometidos y en forma escalada para impulsar cambios de comportamiento y proporcionar ingresos al gobierno para inversiones bajas en carbono.
- B. **Establecimiento de estándares y reglamentación directa:** un regreso al empleo de enfoques ya probados, de reglamentación directa para impulsar reducciones de emisiones por parte de la industria altamente contaminante, incorporando lecciones clave de los éxitos de la directiva de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de la UE.
- X. **Finanzas Públicas:** un aumento importante de la inversión pública para enfrentar la crisis climática, priorizando la investigación, el desarrollo y la implantación de energía renovable, mejoras de la eficiencia energética en edificios, medidas efectivas para combatir la pobreza de combustibles, y nueva infraestructura pública, incluyendo transporte sostenible. Nuevos impuestos al carbono y otros instrumentos innovadores tales como un Impuesto Tobin podrían significar nuevas fuentes de financiamiento para estas inversiones, pero también es necesario hacer una nueva priorización del gasto gubernamental y poner fin a los subsidios perversos como los otorgados a los combustibles fósiles.

Todas las políticas deben ser respaldadas mediante una mayor información y escrutinio en la formulación y toma de decisiones. Todas las políticas deben también asegurar una transición justa para los trabajadores en las industrias afectadas e incluir acciones que mitiguen los impactos regresivos sobre los grupos de bajos ingresos y otros grupos vulnerables.

3. Enfrentar la desigualdad mundial y apoyar el desarrollo bajo en carbono en los países en vías de desarrollo

Deben darse acciones urgentes por parte de los países desarrollados orientadas a apoyar la mitigación y la adaptación al cambio climático en los países en vías de desarrollo y a enfrentar los patrones históricos de desarrollo desigual e inapropiado que impiden que los países en vías de desarrollo puedan luchar contra el cambio climático y avanzar en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

- A. **Financiamiento nuevo y adicional para el cambio climático:** los países desarrollados deben cumplir con sus compromisos de la CMNUCC de pagar los costos incrementales totales de la mitigación y adaptación al cambio climático en los países en vías de desarrollo. Esto requiere el compromiso y entrega urgentes de fondos públicos significativos de al menos €200 mil millones por año ^{vii} de aquí al año 2012 por parte de los países desarrollados en general. Estos fondos deben entregarse bajo el marco de la CMNUCC y deben asegurar el respeto a los derechos humanos, además de enfocar los resultados hacia el campo social y ambiental.
- B. **Transferencia de tecnología y derechos de propiedad intelectual:** apoyar a los países en desarrollo para hacer recortes de emisiones implica la transferencia de tecnología en gran escala de bienes y servicios ambientales. Los derechos de propiedad intelectual son actualmente un obstáculo para ellos y es necesario ocuparse de esto.
- C. **Detener el comercio y las políticas de inversión injustos:** el comercio internacional y los acuerdos de inversión son una fuerza motriz detrás del crecimiento de industrias intensivas en energía y también socavan las perspectivas de progreso en los países en vías de desarrollo. Es necesario replantearse las reglas del comercio y la inversión mundiales.

- D. **Cancelación incondicional de la deuda externa ilegítima:** no puede esperarse que los países en vías de desarrollo paguen por la reducción de emisiones mientras pagan US\$100 millones por día en concepto de deuda al mundo desarrollado. Debe haber una cancelación del 100 por ciento de todas las deudas impagables e injustas, y US\$400 mil millones en alivio inmediato de la deuda.
- E. **Un nuevo paradigma de desarrollo:** los países desarrollados deben dejar de promover el desarrollo orientado a las exportaciones que contribuye al cambio climático. En vez de ello, deben priorizar el apoyo a los modos de vida sostenibles y la reducción de la pobreza, incluyendo la protección de los pequeños productores agrícolas y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades que viven en los bosques.
- F. **Enfrentar el consumo no sostenible:** los países ricos utilizan mucho más de su participación justa de los recursos del mundo. Este consumo excesivo es insostenible e injusto. Los países ricos deben establecer metas de reducción de su uso de recursos y poner en marcha planes para lograrlo.

El informe de Amigos de la Tierra sobre el cual se basa este resumen **evalúa si el comercio de carbono puede realmente lograr las reducciones necesarias en las emisiones para impedir el peligroso cambio climático en forma rápida y estratégica, y de manera justa y equitativa.** También analiza qué otras herramientas están disponibles para los gobiernos.

Puede leer el informe completo en:

http://www.foe.co.uk/resource/reports/dangerous_obsession.pdf

Si desea leer más:

Friends of the Earth: A Dangerous Distraction – why offsetting is failing climate and people: the evidence. http://www.foe.co.uk/resource/briefing_notes/dangerous_distraction.pdf

Amigos de la Tierra hace un llamado a la humanidad para que exija un acuerdo global fuerte y justo para luchar contra el cambio climático. Los gobiernos deberían:

1. Acordar que los países desarrollados deben reducir sus propias emisiones en al menos un 40 por ciento de aquí a 2020 y rechazar todas las formas de compensación, incluyendo propuestas para nuevos esquemas de compensación ampliados.
2. Negociar un nuevo mecanismo financiero bajo la autoridad de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) con el fin de asegurar flujos adecuados de al menos €200 mil millones de aquí a 2012 destinados a los países en vías de desarrollo, siendo estos flujos dirigidos a apoyar su transición hacia un desarrollo bajo en carbono y satisfacer sus necesidades de adaptación.
3. Rechazar los planes para introducir compensaciones REDD, y en lugar de eso negociar mecanismos eficaces y justos para proteger los bosques de la Tierra que no involucren este tipo de compensación.

Amigos de la Tierra es:

- la organización ambiental, nacional y activista más influyente del Reino Unido
- la red ambiental más grande del mundo, con aproximadamente dos millones de seguidores a través de cinco continentes y más de 77 organizaciones nacionales en todo el planeta
- una red singular de grupos activistas locales, que trabaja en más de 230 comunidades a lo largo de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte
- una organización que depende de contribuciones particulares para más del 90 por ciento de sus ingresos.

**Making life better for people by inspiring solutions to environmental problems
(Mejorando la vida de la gente al inspirar soluciones para los problemas ambientales)**

Amigos de la Tierra Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte
26-28 Underwood Street
Londres N1 7JQ

www.foe.co.uk

Tel: 020 7490 1555

Fax: 020 7490 0881

Amigos de la Tierra es el nombre colectivo para el Fideicomiso Friends of the Earth Trust, organización sin fines de lucro inscrita bajo el registro 281681, número de compañía 1533942, y Friends of the Earth Limited, número de compañía 1012357.

Noviembre 2009

- i Los países del G8 se han puesto de acuerdo sobre la necesidad de impedir el aumento de temperatura mundial de un promedio de 2 grados Celsius comparado a la época pre-industrial. Esto sería suficiente para amenazar la existencia de las islas estado al nivel mar. La Alianza de Pequeñas Islas Estado (AOSIS) hace un llamado a la comunidad mundial de apuntar a una meta de 1.5 grados: <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=106831§ionid=3510212>
- ii State and Trends of the Carbon Market (Estado y tendencias del mercado de carbono), Banco Mundial, 2009: http://wbcarbonfinance.org/docs/State_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINAL_26_May09.pdf
- iii Carbon Market Transactions in 2020: Dominated by Financials?, Point Carbon, May 2008: (Transacciones del mercado de carbono en 2020: ¿dominado por los financieros?): <http://www.pointcarbon.com/research/carbonmarketresearch/analyst/1.917962>; y Point Carbon: Global Carbon Market Worth EUR 2 trillion by 2020, BNET, May 2008: (Mercado mundial de carbono con un valor de EUR 2 billones de aquí a 2020) findarticles.com/p/articles/mi_m0EIN/is_2008_May_22/ai_n25450757/.
- iv *Meeting Carbon Budgets – the need for a step change* (Alcanzando los presupuestos para el carbono: la necesidad de un cambio en el paso) Informe de avance al Comité Parlamentario sobre el Cambio Climático, octubre 2009, pág.70: <http://hmccc.s3.amazonaws.com/21667%20CCC%20Report%20AW%20WEB.pdf>.
- v Ver estimados sobre financiamiento para mitigación y adaptación *The Africa Group of Nations and the United Nations: Africa says poor need \$267 bln/yr in climate fight*. Reuters, 20 Abril 2009: <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLK631928>; y *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world (Solidaridad humana en un mundo dividido)*, Human Development Report 2007/2008: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.
- vi *A Green New Deal (El New Deal verde)*, The Green New Deal group: <http://www.greennewdealgroup.org/>; y *Global Green New Deal Policy Brief*, UNEP, 2009: http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf
- vii Ver referencia v.