

COMITÉ DE PROTECCIÓN
DEL MEDIO MARINO
63º periodo de sesiones
Punto 5 del orden del día

MEPC 63/5/6
22 diciembre 2011
Original: INGLÉS

REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PROCEDENTES DE LOS BUQUES

**Garantizar que un mecanismo de mercado marítimo a escala mundial
no tenga incidencia neta en los países en desarrollo**

Nota presentada por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)

RESUMEN

Sinopsis:

En el presente documento se facilita información donde se sugiere una posible convergencia de opiniones de carácter más amplio, por parte de los gobiernos y actores de la sociedad civil, acerca de la necesidad de un mecanismo de mercado mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que tenga en cuenta el objetivo último de la CMNUCC para prevenir las interferencias peligrosas del ser humano con el sistema climático y el principio de la CMNUCC de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades" mediante la asignación a los países en desarrollo de los ingresos generados, principalmente para apoyar medidas para hacer frente al cambio climático. Asimismo, se facilita un análisis de las actuales propuestas de mecanismos de mercado, compatibles con la garantía de que no tengan incidencia neta alguna en los países en desarrollo, a través de un mecanismo de reembolso, si así se decidiese.

Principios estratégicos:

7.3

Medidas de alto nivel:

7.3.2

Resultados previstos:

7.3.2.1

Medidas que han de adoptarse:

Véase el párrafo 28.

Documentos conexos:

MEPC 60/4/55; MEPC 61/5/33, MEPC 61/INF.2;
MEPC 62/5/1, MEPC 62/5/13, MEPC 62/5/14,
MEPC 62/5/15, MEPC 62/5/34, MEPC 62/INF.3 y
MEPC 63/5/1.

Introducción

1 Varios de los mecanismos de mercado propuestos a través del MEPC están diseñados para utilizar la fijación de precios del carbono u otros mecanismos similares en la reducción de las emisiones de GEI generadas por el sector del transporte marítimo, lo que, en consecuencia, podría generar unos ingresos significativos. WWF y otros han argumentado previamente que dichos ingresos podrían emplearse para:

- .1 proporcionar reembolsos a los países en desarrollo por los efectos de los mecanismos de mercado, a través de un mecanismo de reembolso que garantice que aquellos no tengan "incidencia neta" en dichos países;
- .2 reducir aún más las emisiones dentro del sector del transporte marítimo internacional, incluyendo la posibilidad de dedicar fondos a I+D de tecnologías limpias, cooperación técnica y transferencia de tecnología; y
- .3 financiar medidas de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo en los países en desarrollo, asignando recursos a través de la CMNUCC y su Fondo Verde para el Clima.

2 Reconociendo la importancia de garantizar una aplicación uniforme de los mecanismos de mercado previstos en todos los estados de abanderamiento y garantizando simultáneamente que aquéllos no tengan incidencia neta alguna en los países en desarrollo, en el presente documento se examinan las actuales propuestas de mecanismos de mercado con el propósito de analizar la posibilidad de incluir un mecanismo de reembolso adecuado en dicho enfoque, si así se decidiese.

El caso de los mecanismos de mercado generadores de ingresos que garantizan no tener incidencia neta alguna en los países en desarrollo, defendidos en varios foros y propuestas

3 En la tercera reunión interperiodos del Grupo de trabajo sobre emisiones de GEI procedentes de los buques¹, el concepto de "sin incidencia neta" suscitó un interés considerable entre varios estados desarrollados y en desarrollo, así como entre organizaciones observadoras².

4 En el documento MEPC 62/5/14, WWF demostró que es factible calcular un parámetro indicativo adecuado de la incidencia de los mecanismos de mercado marítimos a escala mundial, en diferentes países, tales como los gravámenes o los regímenes de comercio de derechos de emisión. WWF propuso utilizar como base del parámetro empleado en el mecanismo de reembolso, o cualquier otro mecanismo de mercado de recaudación de fondos que fuese objeto de consideración, la proporción nacional de las importaciones mundiales de los países no adyacentes y facilitó parámetros de reembolso para unos 150 países en desarrollo, así como parámetros de atribución para países desarrollados.

5 En el documento MEPC 62/5/15, Alemania subrayó los posibles usos de los ingresos generados por un régimen de comercio de derechos de emisión, incluyendo: (A) la indemnización por el impacto económico en los países en desarrollo; (B) I+D y apoyo tecnológico para promover la mitigación y adaptación en el sector marítimo; y (C) la contribución a la financiación internacional para hacer frente al cambio climático.

¹ Del 29 de marzo al 1 de abril de 2011 (reunión interperiodos; cuyo informe figura en el documento MEPC 62/5/1).

² Resumido en el documento MEPC 62/5/14 (WWF).

6 En el documento MEPC 62/5/34, Francia mostró su apoyo a las posibles opciones anteriormente citadas por Alemania y sugirió que la indemnización por el posible impacto adverso en los países en desarrollo, teniendo en cuenta la incidencia en dichos países, fuese una de las posibles opciones que deberían continuar explorándose para poder compatibilizar un mecanismo de mercado a escala mundial con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. Francia instó asimismo a la OMI a tener en cuenta el informe sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático elaborado para el G20, mencionado a continuación.

7 El Grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático, establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, consideró la aplicación de un mecanismo de fijación de precios del carbono en las emisiones del transporte internacional como una importante fuente potencial de financiación para combatir el cambio climático, que podría contribuir a movilizar 100 000 millones de dólares estadounidenses anuales en 2020, para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. Según la hipótesis de este Grupo asesor de alto nivel, ningún mecanismo de recaudación de fondos para hacer frente al cambio climático tendría incidencia neta alguna en los países en desarrollo (documento MEPC 62/INF.3). Esta misma hipótesis se utilizó en el reciente informe para los ministros de economía del G20 sobre la movilización de recursos para financiar la lucha contra el cambio climático.

8 El grupo de países del G20 continuó examinando mecanismos de mercado tanto para hacer frente a las emisiones del transporte marítimo internacional como para proporcionar una fuente de financiación para la lucha contra el cambio climático. En febrero de 2011, los ministros de economía del G20 solicitaron al Banco Mundial, el FMI, la OCDE y los bancos de desarrollo regionales la elaboración de un informe basado en los hallazgos, a partir de 2010, del informe del Grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático del Secretario General de las Naciones Unidas. En el informe del G20, denominado "Movilización de recursos para financiar la lucha contra el cambio climático"³, se facilita un análisis técnico de varias opciones disponibles para los países. Los documentos informativos elaborados especialmente para tal fin contienen un análisis detallado, que incluye un documento exhaustivo del FMI y el Banco Mundial sobre los precios del carbono del transporte internacional.⁴ En este documento se demuestra la generación de ingresos potenciales a través de un mecanismo de fijación de precios del carbono del transporte marítimo internacional y se argumenta la necesidad de reembolsos/indemnización para garantizar que éste no tenga incidencia neta alguna en los países en desarrollo.

9 Una conclusión del informe para el G20 es que el impacto de dichas tarifas en los países en desarrollo sería probablemente pequeño y podría compensarse ampliamente con regímenes de indemnización explícitos. Es necesario llevar a cabo un análisis más profundo de dicho impacto con el fin de diseñar regímenes de indemnización factibles, aunque ya se haya hecho lo suficiente para inspirar confianza en que pueden hallarse soluciones. No es probable que la indemnización a los países en desarrollo suponga más de un 40 % de los ingresos mundiales estimados (párrafo 6 de la sinopsis).

³ El informe se encuentra disponible en: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf>.

⁴ El documento informativo sobre transporte internacional se titula "Instrumentos de mercado para el transporte aéreo y marítimo internacional como fuente de financiación de la lucha contra el cambio climático" y se encuentra disponible en: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411a.pdf>. Todos los documentos informativos se encuentran disponibles en: http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/Climate_Finance_Report_Annexes.zip (en forma de archivo comprimido con 6 anexos; al igual que el documento anterior, el anexo 2 trata sobre el transporte internacional).

10 En su Cumbre de noviembre de 2011 en Cannes, los líderes del G20 debatieron sobre el informe de financiación de la lucha contra el cambio climático del Banco Mundial, FMI, etc., e instaron a las instituciones financieras internacionales y organizaciones de las Naciones Unidas correspondientes a proseguir su labor, teniendo en cuenta los objetivos, las disposiciones y los principios de la CMNUCC. Los líderes del G20 solicitaron a los ministros de economía que, en la próxima Cumbre del G20 en 2012, les informasen acerca de los progresos realizados en materia de financiación de la lucha contra el cambio climático.

11 En sus conclusiones sobre la financiación de la lucha contra el cambio climático, el Consejo de la UE⁵ invita a las Partes en la OMI/OACI a considerar en ambas organizaciones el trabajo llevado a cabo por el FMI y el Banco Mundial sobre los mecanismos de mercado en la aviación y el transporte marítimo internacional. El precio del carbono es una fuente potencial de ingresos que generaría asimismo la señal de precios necesaria para lograr reducir con eficacia las emisiones procedentes de dichos sectores.

12 En la 9ª Reunión Ministerial sobre Cambio Climático⁶ del grupo BASIC⁷ se debatió acerca de las emisiones del transporte marítimo internacional. En la Declaración de la reunión se señaló que los ministros subrayaron la necesidad de hacer frente a las emisiones del transporte aéreo y marítimo internacional en un marco multilateral y conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. Estos mismos países Parte mostraron su apoyo al llamamiento para incluir el término "sin incidencia neta en los países en desarrollo"⁸ en los criterios para abordar las propuestas de mecanismos de mercado que están siendo objeto de consideración por parte del MEPC. El ministro de economía de la India, Sr. Pranab Mukherjee, indicó, en el marco del estudio de la financiación de la lucha contra el cambio climático por parte del G20, que los gravámenes en las emisiones de carbono procedentes del transporte marítimo y aéreo deberían recaudarse únicamente si se pudiese en marcha un mecanismo de reembolso de los ingresos recaudados por los países en desarrollo.⁹

13 Las organizaciones líderes en el sector del transporte marítimo, laboral, del desarrollo, medioambiental y religioso mostraron su apoyo al mecanismo de fijación de precios del carbono en el transporte marítimo, como medio para reducir con eficacia, o compensar, las emisiones, permitir la aplicación de un mecanismo adecuado de reembolso y recaudar financiación para medidas de lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo:

- .1 en una nota de prensa conjunta de Oxfam y WWF¹⁰ se señala que un acuerdo para aplicar un mecanismo de fijación de precios del carbono al transporte marítimo podría tanto reducir las emisiones como recaudar fondos para la adaptación al cambio climático y su mitigación en los países en desarrollo (...), al tiempo que garantizaría que no supusiese coste neto alguno para los países en desarrollo;

⁵ El comunicado sobre esta reunión, a la que se alude en el texto, se encuentra disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125968.pdf.

⁶ Declaración conjunta presentada al término de la 9ª Reunión Ministerial del grupo BASIC sobre cambio climático, celebrada en Pekín (China), el 1 de noviembre de 2011.

⁷ Brasil, Sudáfrica, India y China.

⁸ MEPC 62/5/1, párrafo 3.36.

⁹ http://www.dnaindia.com/india/report_carbon-tax-cannot-be-source-of-climate-finance-pranab-mukherjee_1599271.

¹⁰ Basada en el informe de Oxfam y WWF "Fuera del depósito", del 5 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.worldwildlife.org/climate/Publications/WWFBinaryitem24585.pdf>.

- .2 en la CP 17 de Durban, la Confederación Sindical Internacional (CSI)¹¹ y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)¹² expresaron su apoyo a un gravamen en el combustible líquido, para acelerar el cambio hacia un transporte bajo en niveles de carbono y recaudar fondos para medidas de lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo. Este gravamen debe aplicarse por igual a cualquier pabellón e implementarse a través de la OMI;
- .3 la CAFOD y otras organizaciones religiosas mostraron su apoyo al mecanismo de fijación de precios del carbono del transporte marítimo y aéreo internacional, aunque para ellas fuese esencial que no tuviese impacto negativo alguno en los países en desarrollo, los menos responsables del cambio climático, conforme al principio fundamental de la justicia climática. Según un documento reciente de la CAFOD, titulado "Financiación justa", si su impacto no se reembolsase, los precios del carbono del transporte marítimo internacional serían regresivos, ya que impondrían una mayor carga del coste respecto al PIB en muchos países más pobres, que dependen enormemente de las importaciones¹³; y
- .4 Bill Gates mostró su apoyo a la fijación de precios del carbono de emisiones procedentes del transporte internacional, inclusive en su informe a los líderes del G20 sobre Financiación para el desarrollo.¹⁴

14 En las deliberaciones de la CMNUCC de este año, se introdujo el concepto de "sin incidencia neta" en el marco de las medidas para hacer frente a las emisiones procedentes del transporte internacional, con arreglo al OSACT de junio de 2011. Más recientemente, en la CP 17 de Durban, el GTE-CLP debatió varias propuestas de mecanismos de mercado para hacer frente a las emisiones y recaudar ingresos, sin que ello tuviese incidencia neta alguna en los países en desarrollo, con arreglo tanto al subpunto del orden del día sobre enfoques sectoriales de cooperación como al subpunto sobre financiación. En dicho debate no se aprobó ninguna decisión de peso, aunque sí un programa de trabajo de financiación a largo plazo, que incluirá como aportación los informes del G20 y del Grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático, los cuales sientan las bases esenciales para considerar los mecanismos de mercado como una fuente de financiación.

Flexibilidad de las propuestas de mecanismos de mercado, para garantizar que no tengan incidencia neta en los países en desarrollo a través de un mecanismo de reembolso

15 En esta sección se examinan los distintos mecanismos de mercado considerados por parte de la OMI, con vistas a evaluar la posibilidad de integrar el mecanismo de reembolso o cualquier otro mecanismo similar en dichas propuestas.

¹¹ Trabajadores y Cambio Climático: contribución de la CSI al la CP 17.
http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_contribution.pdf.

¹² Comunicado de prensa de la ITF: <http://www.itfglobal.org/itf-africa/press-releases.cfm/pressdetail/6801>.

¹³ Basado en el análisis de cerca de 200 países, disponible en <http://bit.ly/vCdP2y>.

¹⁴ La sinopsis y el informe completo se encuentran disponibles en <http://www.gatesfoundation.org/g20/Pages/report-downloads.aspx>.

16 Los distintos mecanismos de mercado incluyen: el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo internacional para las emisiones de GEI procedentes de los buques (Fondo GEI), el gravamen del Estado rector del puerto, el Sistema de intercambio de créditos de eficiencia de los buques, el plan de incentivos para la eficiencia (EIS) y el mecanismo de reembolso (RM).¹⁵ La propuesta de Bahamas, planteada en el documento MEPC 62/5/13 y desarrollada con mayor profundidad en el documento MEPC 63/5/1, no está incluida, pues es una alternativa al mecanismo de mercado y no generaría ningún ingreso.

17 El RM ofrece dos opciones: el RM complementario, que podría añadirse a, o integrarse en, determinadas propuestas de mecanismos de mercado para recaudar fondos; y el RM integrado, que equivale a la propuesta de un Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional (MEPC 60/4/55 y MEPC 61/5/33).

18 En todas las propuestas, excepto en el Sistema de intercambio de créditos de eficiencia de los buques, se anticipa que los mecanismos de mercado generarán ingresos y requerirán de un Fondo para desembolsarlos. Todas las propuestas citadas a continuación —el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo GEI, el gravamen del Estado rector del puerto y el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional— generarían ingresos de todos los buques participantes, de manera uniforme (para más información, véase el documento MEPC 61/INF.2). Así pues, el RM complementario podría aplicarse a cada una de ellas, siempre que se generasen ingresos suficientes para cubrir los reembolsos.

19 La aplicabilidad del RM a los mecanismos de mercado que están siendo objeto de consideración por parte de la OMI se ilustra en la figura 1, donde se muestra que el RM complementario puede integrarse en el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo GEI, el gravamen del Estado rector del puerto y el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional. Hasta la fecha, la única propuesta que incorpora explícitamente el RM es el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional (RM integrado). La Figura 1 destaca la posibilidad de inclusión del RM en la mayoría de los mecanismos de mercado que están siendo objeto de consideración por parte del MEPC.

20 El RM complementario no puede aplicarse al Sistema de intercambio de créditos de eficiencia de los buques, dado que este sistema no recauda ningún ingreso en absoluto. La aplicación del RM complementario al EIS resultaría compleja, ya que el EIS únicamente recaudaría ingresos de los buques en situación de incumplimiento. Solamente los buques que no cumplieren la normativa de eficiencia requerida estarían sujetos a una tasa aplicada a cada tonelada de combustible consumida. Así pues, la carga del coste para los países dependería de donde operasen los buques en situación de incumplimiento que pagasen dicha tasa, así como del coste encubierto por acatar la normativa de eficiencia para los buques en situación de cumplimiento. En consecuencia, proporcionar reembolsos basados en un simple parámetro de reembolso, tal como la proporción nacional de las importaciones mundiales por mar, no podría aplicarse. Se requeriría de un parámetro de reembolso mucho más complejo. Además, puede que la cantidad de ingresos recaudados no resultase suficiente para cubrir los reembolsos, dado que el coste encubierto podría ser significativo.

¹⁵ Para la descripción y evaluación de las distintas propuestas, consúltese el informe del MBM-EG, incluido en el documento MEPC 61/INF.2.

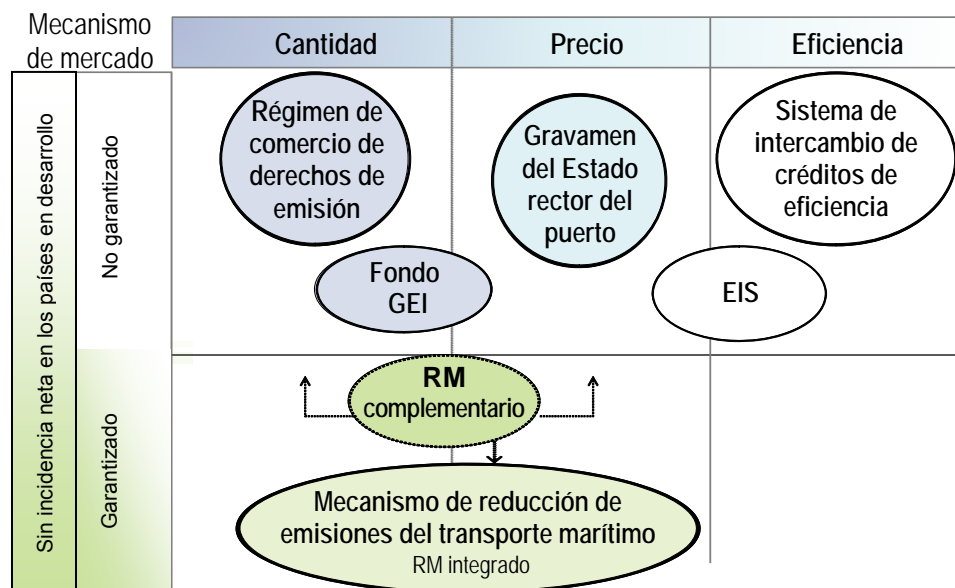


Figura 1: Aplicabilidad del mecanismo de reembolso en distintos mecanismos de mercado

21 Para una mayor clarificación y generalización de estos hallazgos, los mecanismos de mercado aparecen categorizados en la figura 1¹⁶, según el rasgo de control predominante o el tipo de mecanismo de mercado, reflejando los distintos diseños. Estos serían: la Cantidad, el Precio y la Eficiencia.

22 Las propuestas cuantitativas requieren la fijación de un límite u objetivo máximo de la cantidad total de emisiones de GEI procedentes del transporte marítimo internacional. Las propuestas sobre precios requieren un gravamen o una contribución (por el combustible del buque o las emisiones de GEI). Las propuestas sobre eficiencia requieren objetivos de eficiencia para los buques ya existentes.

23 Así pues, la figura 1 muestra que, en términos generales, el RM puede aplicarse a medidas cuantitativas y reguladoras de precios, pero no a medidas basadas en la eficiencia. Esto está relacionado con la necesidad de (1) generar ingresos y (2) aplicar el régimen de manera uniforme a toda la flota, independientemente de la eficiencia del buque, su antigüedad y demás.

24 La figura 1 ilustra asimismo que el RM complementario y el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional (RM integrado) pueden garantizar, país por país, que los mecanismos de mercado en el transporte marítimo no tengan incidencia neta alguna en los países en desarrollo. Tal y como están propuestos

¹⁶ La figura 1 ilustra una única categorización posible, ya que determinadas propuestas emplean rasgos de distinto/s tipo/s. Por ejemplo, la propuesta del Fondo GEI se incluye en la categoría de medida cuantitativa, aunque para algunos pueda estar considerada como una medida reguladora de precios al basarse en la contribución por GEI por tonelada de combustible almacenado. No obstante, en el presente documento entra principalmente dentro de la categoría de medida cuantitativa, al fijarse primero un objetivo máximo de emisiones en el que consecuentemente se basa el nivel de contribución por GEI. El EIS entra parcialmente dentro de la categoría de Precio, ya que hay que fijar la cantidad de la tasa o la multa, por emisiones de buques que no cumplan los requerimientos normativos de eficiencia, y recaudar dichas multas. El Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional entra parcialmente dentro de la categoría de Cantidad, pues su gravamen de mercado se basa en los objetivos cuantitativos de emisiones de toda la economía, y es una propuesta que atribuye a los países emisiones del transporte marítimo internacional, incluyéndose dicha cantidad atribuida en el objetivo nacional de emisiones, sí así se decidiese para un determinado país. La colocación de estas propuestas, según los distintos tipos, pretende ilustrar sus rasgos híbridos.

actualmente, el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo GEI, el gravamen del Estado rector del puerto, el Sistema de intercambio de créditos de eficiencia de los buques y el EIS no garantizan que su implementación tenga una incidencia neta igual a cero en los países en desarrollo, a nivel individual, aunque el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo GEI y el gravamen del Estado rector del puerto sean compatibles con la incorporación de un mecanismo de estas características.

25 Tal y como se propone en el RM, y se analiza más detalladamente en el documento MEPC 62/5/14, algunos países en desarrollo pueden optar por renunciar a todos o parte de sus reembolsos y poner dichos ingresos a disposición de la cooperación Sur-Sur, como parte de un acuerdo mundial. Así, en realidad, dichos reembolsos podrían incrementarse hasta únicamente el 10-40 % del coste total del régimen de medidas de mercado. En términos más generales, como señalan el FMI y el Banco Mundial en su documento informativo para el informe del G20, los reembolsos podrían estar asimismo vinculados con la renta per cápita relativa y podrían ser más elevados para aquellos países de renta baja, donde un precio más alto del combustible podría tener un mayor impacto relativo.

Conclusiones

26 Cada vez existe una mayor concienciación del papel que el mecanismo de fijación de precios del carbono puede desempeñar, así como un mayor apoyo hacia el mismo, no solamente por proporcionar incentivos económicos y señales políticas que promuevan una mayor eficiencia energética así como los fondos necesarios para lograr reducir las emisiones del sector del transporte marítimo, sino también por utilizar los ingresos generados para garantizar que se tengan en cuenta los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades a la hora de aplicar este mecanismo de mercado y para apoyar medidas para hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo.

27 Así pues, si así se decidiese, el diseño y la implementación de un mecanismo de mercado a escala mundial para el transporte marítimo "sin incidencia neta" en los países en desarrollo sería factible, garantizando que a dichos países pudieran reembolsárseles los costes derivados de este mecanismo mediante un mecanismo de reembolso. La revisión llevada a cabo en este documento de los mecanismos de mercado propuestos demuestra que puede aplicarse un mecanismo de reembolso a la mayoría de las propuestas que están siendo objeto de consideración por parte del MEPC, especialmente el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional, el régimen de comercio de derechos de emisión, el Fondo GEI y el gravamen del Estado rector del puerto.

Medidas cuya adopción se pida al Comité

28 Se invita al Comité a que examine la información y el análisis facilitados y a que adopte las medidas que estime oportunas.
