



GANAR EN LA ECONOMÍA DEL CARBÓN

*Jorge Moreira da Silva*¹

1. Viviendo en la economía del carbón

Estamos viviendo en la “economía del carbón”: nuestra economía tendrá que internalizar en el futuro el coste de las externalidades asociadas con el calentamiento global (destrucción de la línea costera, desaparición de islas, reducción de los *stocks* de alimentos, 150 millones de personas desplazadas, propagación de enfermedades, disminución de la biodiversidad). El precio de una tonelada de carbón se cotizará en los mercados, y las emisiones de CO₂ representarán un coste que se verá reflejado en el precio de todos los productos y actividades. Los ganadores serán aquellos capaces de producir las mismas cosas usando tecnologías más limpias.

2. Negociaciones internacionales sobre cambio climático

El proceso para alcanzar un instrumento legal aceptable que luche contra el cambio climático para una amplia parte de la comunidad internacional empezó hace más de 10 años en Río de Janeiro. En la cumbre de la tierra de Río en 1992, una gran cantidad de países de todo el mundo aceptó el desafío de combatir el cambio climático adoptando la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC). La meta de las Partes de esta Convención es la de estabilizar “las concentraciones de gas invernadero en la atmósfera a un nivel que pudiera prevenir interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático”.

Las Partes de la Convención se dieron cuenta pronto que, para alcanzar ese objetivo, el compromiso de la Convención para estabilizar las emisiones de gas invernadero en los niveles de 1990 para el año 2000 tendrían que ser asumidos con fuerza por los países industrializados. Durante la primera reunión de las Partes de la Convención (COP1) en Berlín en 1995, un acuerdo a este efecto fue concluido y se iniciaron las negociaciones para preparar y redactar un instrumento legal que incluyese estos nuevos compromisos.

¹ Licenciado en Ingeniería Electrotécnica por la Universidad de Oporto (1994). Miembro Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos, Miembro Parlamento Europeo, Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor, Miembro Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, Suplente Delegación en la Comisión Parlamentaria de Cooperación UE-Rusia.

En Kioto en 1997 (COP3) las Partes de la Convención fueron capaces de adoptar el instrumento legal, llamado Protocolo de Kioto para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Seis gases invernadero fueron cubiertos por el Protocolo de Kioto, y se estableció las emisiones objetivo a alcanzar en el periodo 2008-2012 para los países industrializados. Con objeto de dar flexibilidad a los países sobre cómo alcanzar los objetivos, el Protocolo de Kioto introdujo tres mecanismos: Intercambio de Emisiones, Implementaciones Conjuntas (para permitir a los países industrializados invertir en proyectos de ahorro de emisiones en otros países industrializados), y Mecanismos de Desarrollo Limpios (para permitir a los países industrializados invertir en proyectos de ahorro de emisiones en países en desarrollo).

El Protocolo estuvo abierto para su firma entre el 16 de marzo de 1998 y el 15 de marzo de 1999 en la sede central de las Naciones Unidas en Nueva York, y el 15 de marzo de 1999 se habían recibido 84 firmas.

La Unión Europea se ha comprometido, por su parte, a alcanzar una reducción del 8% de sus emisiones para el periodo 2008-2012 comparadas con los niveles de 1990, y en junio de 1998 un Acuerdo de Cargas Compartidas fue alcanzado donde a cada Estado Miembro se le asignaba un porcentaje de reducción de emisiones para poder lograr la consecución del objetivo de reducción del 8%.

Como muchos puntos discutibles no han sido resueltos en el Protocolo de Kioto, las Partes de la Convención decidieron adoptar un plan de acción durante la cuarta sesión (COP4) en Buenos Aires en 1998. El propósito del Plan de Acción de Buenos Aires fue ayudar a las Partes a acordar la manera en que serían implementados los elementos clave del Protocolo.

En la resumida sexta sesión (COP6a), llevada a cabo en Bonn en 2001, tras las reuniones previas en La Haya ese mismo año (COP6) y en Bonn en 1999 (COP5), las Partes pudieron finalmente acordar cómo se implantarían esos elementos clave. El acuerdo alcanzado en Bonn se concluyó en Marrakech (COP7) en 2001, donde se convirtió en un texto legal.

Para que el Protocolo entre en vigor, tiene que ser ratificado por unos 55 países que representen más del 55% del total de emisiones GHG. Hasta el momento 107 Partes lo han hecho.

3. Los primeros pasos del Protocolo de Kioto

- a) Se han perdido diez años en conversaciones y negociaciones. En estos diez años perdidos, entre la Conferencia de Río, que vio lanzar la idea de una política de acción planetaria contra el efecto invernadero, y la Conferencia de Marrakech, que finalizó el texto del Protocolo de Kioto, el problema ha empeorado considerablemente.



- b) El hecho de que los Estados Unidos, que es el responsable de más del 25% del total de emisiones, no aprobara su participación en el Protocolo de Kioto representa una seria limitación para su inclusión.
- c) El Protocolo es menos ambicioso de que lo que fue proyectado inicialmente. La Unión Europea tiene que pagar el coste de su deseo de asegurar un acuerdo a cualquier precio mediante la realización de una serie de concesiones, culminando en la aceptación de la inclusión excesiva de lavaderos de carbón (sobre los cuales no existe todavía suficiente seguridad científica).

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior:

- d) Incluso si sólo se ha dado un pequeño paso, la alternativa hubiese sido mucho peor. Si no se hubiese alcanzado el acuerdo político de Bonn y no se hubiese traducido en una forma legal en Marrakech, el Protocolo de Kioto habría fracasado, y, en lugar de empezar a actuar, hubiésemos tenido que perder otros diez años de negociaciones para un conseguir un nuevo protocolo.
- e) El cambio climático no es sólo un problema medioambiental extremadamente grave, sino también un asunto que ha estado adquiriendo un perfil simbólico en el movimiento de protesta contra los efectos destructivos de la globalización. Se puede afirmar que este acuerdo en el Protocolo de Kioto ha sido de mayor importancia en términos de regulación de la globalización y del gobierno internacional.
- f) La Unión europea ha dado muestras de sus capacidades de liderazgo. Sin la determinación de la Unión, no hubiese sido posible fragmentar el “grupo paraguas”, asegurando de esta forma que otros países no seguirían el ejemplo de los Estados Unidos y rescatando el Protocolo de Kioto desde una muerte segura.
- g) Estamos viviendo en la economía del carbón: nuestra economía tendrá que internalizar en el futuro el coste de las externalidades asociadas con el calentamiento global (destrucción de la línea costera, desaparición de islas, reducción de los *stocks* de alimentos, 150 millones de personas desplazadas, propagación de enfermedades, disminución de la biodiversidad). El precio de una tonelada de carbón se cotizará en los mercados, y las emisiones de CO₂ representarán un coste que se verá reflejado en el precio de todos los productos y actividades. Los ganadores serán aquellos capaces de producir las mismas cosas usando tecnologías más limpias.

4. Estado actual de la cuestión

Rápidas consultas de las bases de datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre el desarrollo en la UE de las emisiones clarifica la cuestión sobre el cumplimiento de las metas de Kioto: la emisión de gases invernadero se ha reducido en un 4% entre 1990 y 2001, y el objetivo de Kioto (-8%) se ha cumplido a medias. La imagen global, sin embargo, todavía es motivo de preocupación. Está claro a partir de los datos nacionales que el positivo resultado se debe casi por completo a las reducciones alcanzadas en el Reino Unido y Alemania. La mayor parte del resto de países tienen todavía mucho por hacer. Además, incluso las reducciones obtenidas en el Reino Unido y Alemania son más el resultado de externalidades (en el caso británico, por el cambio desde el carbón al gas natural en las centrales eléctricas y, en el caso alemán, por la reconversión industrial en la antigua RDA) que por una estrategia específicamente centrada en el efecto invernadero.

En el contexto de esta imagen bastante distorsionada, se debe poner un énfasis particular en el sector del transporte. La Agencia Europea de Medio Ambiente expuso que las emisiones podrían aumentar en un 50% en los próximos diez años: un crecimiento similar pondría en peligro las posibilidades de cumplir con el Protocolo de Kioto.

5. La Unión Europea en la economía del carbón – El papel del Intercambio de Emisiones de la UE

La Unión Europea ha estado trabajando en el proyecto de idear un conjunto de instrumentos comunitarios para la reducción de las emisiones de gases invernadero. Esta aproximación hacia arriba permitirá economías de escala, así como construir el camino para reducciones más rápidas y menos costosas a nivel nacional, y también hará posible rodear la resistencia nacional para actuar por medio de una orientación comunitaria.

La aproximación Comunitaria está basada en dos instrumentos principales. El primero consiste en la implementación de un sistema europeo de intercambio de derechos de emisión de CO₂, que deberá ponerse en marcha en 2005. El segundo es el Programa Europeo de Cambio Climático (ECCP), bajo el cual unas 40 medidas potenciales de reducción de emisiones han sido identificadas en todos los sectores económicos, y que dará lugar a un conjunto de diez directivas e iniciativas legislativas, para ser debatidas durante los próximos dos años.



5.1. Resumen de la Propuesta

De acuerdo con la propuesta redactada por la Comisión, el sistema europeo para el intercambio de emisiones se pondrá en funcionamiento en 2005, abarcando dos periodos (2005-2008 y 2008-2012) e incluirá a más de 10.000 empresas europeas (especialmente grandes emisores) en el sector energético (combustibles, refinerías, hornos de carbón) e industrial (metales férricos, papel y minerales), que representan más del 46% de las emisiones totales de dióxido de carbono en Europa.

5.2. Importancia del esquema de Intercambio de Emisiones de la UE

El esquema de intercambio de emisiones europeo puede combinar las siguientes ventajas:

1. podrá remediar de manera acelerada, a partir de 2005, el fracaso para cumplir con los compromisos de Kioto para la mayor parte de los Estados Miembros;
2. podrá proporcionar asistencia práctica, en las compañías de los Estados Miembros, con la vista puesta en el lanzamiento del esquema de intercambio internacional de emisiones en 2008 (definido en el Protocolo de Kioto);
3. podrá reducir considerablemente los costes de implementación de los compromisos asumidos por la Unión Europea en Kioto (se estima que esos costes se reducirán en un 35%, equivalente a un ahorro de más de 1.300 millones de Euros por año en la UE hasta 2010). Aunque el esquema de intercambio de emisiones no reduce por sí las emisiones de gases invernadero, permite llevar a cabo las reducciones en sectores, empresas y procesos en los que los costes son más bajos. De esta forma se reduce el coste total de consecución del objetivo medioambiental. Independientemente de si están comprando o vendiendo, las compañías se benefician de la flexibilidad existente sin causar ningún tipo de perjuicio al medio ambiente.
4. Finalmente, el instrumento puede ser de vital importancia para convencer a los Estados Unidos para que asuman el Protocolo de Kioto, particularmente porque el coste de cumplir con Kioto puede reducirse considerablemente.

5.3. Principales *inputs* de la Directiva elaborada por el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo estuvo implicado en esta Directiva bajo el procedimiento de codecisión. Como se dio cuenta en el Parlamento para esta Directiva fue una satisfacción la propuesta hecha por la Comisión Europea. Sin embargo, se ha considerado que fue crucial la mejora de las garantías de no interferencia de la competencia, de los objetivos medioambientales y de la eficiencia económica del esquema. Las enmiendas claves propuesta por el Parlamento fueron:

1. El esquema sería legalmente obligatorio desde el inicio (2005). Sin embargo, con objeto de mejorar la compatibilidad con algunas políticas nacionales sobre cambio climático se permitiría, bajo limitados y transparente criterios, que algunas instalaciones quedasen temporalmente excluidas durante el primer periodo (2005-2007). Esta solución no proporcionará los mismos óptimos resultados (de no alteración de la competencia, transparencia del mercado, desempeño medioambiental, eficiencia de costes) como se podrían conseguir si no se aceptase la exclusión de instalaciones. No obstante, mantiene la integridad y eficiencia del esquema a un mayor nivel que si se hubiese aceptado una participación voluntaria.
2. Se introduciría un tope nacional sobre las cantidades totales de concesiones que podrían ser distribuidas por cada Estado Miembro con objeto de no sólo evitar la concentración sino también establecer un objetivo cuantificado de reducción de gases invernadero a alcanzar con este esquema. De acuerdo con este tope los Estados Miembros sólo podrán poner en el mercado una cantidad de concesiones de emisión linealmente convergente con los compromisos nacionales del Protocolo de Kioto.
3. Los Estados Miembros serán libres de incluir (de manera voluntaria) sectores adicionales y actividades no incluidos en el Anexo I de la Directiva si no afecta a la libre competencia.
4. El esquema será extensible a todos los gases invernadero y no sólo al dióxido de carbón, como proponía la Comisión.
5. Las industrias química y de aluminio estarán incluidas también en la Directiva.
6. Durante el primer periodo cubierto por la Directiva (2005-2007) previo a la puesta en marcha del esquema de intercambio de emisiones en 2008, habrá una prohibición completa en el uso, bajo la Directiva, de crédito de emisiones resultantes de proyectos externos a la UE (mecanismos de desarrollo limpios y implementación conjunta), ya que el propósito de la Directiva es la reducción de emisiones en la Unión Europea.



7. El reparto inicial de las concesiones de emisión serán realizadas a través de un esquema híbrido que incluye algunas subastas con objeto de:
- Incorporar el principio de que “el que contamina paga”;
 - Recompensar a los operadores que inicien la reducción de emisiones en una etapa temprana;
 - Reducir las dificultades para las nuevas compañías para entrar en el mercado;
 - Reducir las distorsiones en el mercado como resultado del uso de distintos años de referencia por los Estados Miembros;
 - Dar un precio señal a la unidad de concesión en el mercado.

6. El papel de los Estados Miembros

No sería deseable, en el contexto del cumplimiento con el Protocolo de Kioto, para los Estados Miembros, la adopción de una estrategia limitada de implementación en el ámbito nacional de estas medidas de reducción, con la suposición de menores costes en términos económicos y políticos. Esto alcanzaría a intentar resolver el problema mediante la reducción de las emisiones del sector industrial y energético mientras que se dejarían de lado los sectores del transporte y la construcción (es decir, la industria de la construcción civil). Esta opción constituiría un engaño medioambiental y no sería racional económicamente. Si los Estados Miembros evitaran la implementación política para ciertos sectores (incluyendo el transporte, a pesar de la previsiones de aumento del 50% en las emisiones para el conjunto de la UE en la próxima década), estarían desaprovechando las oportunidades para llevar a cabo un cambio tecnológico y tendrían que realizar una reducción mucho mayor en el futuro.

La lógica económica y medioambiental llama a una estrategia que requiere un cambio en todos los sectores de la economía. El proceso de Kioto continuará hasta el 2012, y las necesidades de reducción de emisiones tendrán que intensificarse más allá del objetivo actual del 5,2%. Si los Estados Miembros desean contrarrestar el cambio climático y asegurar su competitividad en la emergente economía -en la que los ganadores serán aquellos quienes producen el menor nivel de emisiones- tendrán que reorientar sus políticas económicas e internalizar los costes medioambientales del efecto invernadero en todos los sectores económicos.



Esto significa no sólo la introducción de medidas que puedan considerarse de consenso, sino también la promoción de energías renovables y gas natural, un compromiso hacia la agricultura ecológica y hacia la eficiencia energética en la industria y los edificios, medidas para promover el transporte marítimo y ferroviario de personas y mercancías, la expansión de las redes de transporte público, y la investigación de nuevas formas de combustible y energía. Inevitablemente, algunas de las medidas necesarias serán vistas como impopulares. Éstas tendrán que incluir la supresión de los subsidios para combustibles fósiles, una tasa energética, y un impuesto sobre las emisiones de CO₂ en el sector del transporte.