

SACARLO DEL BÚNKER

ES HORA DE UN ACUERDO JUSTO SOBRE EMISIONES EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO



Roberto Venturini/Getty]

El transporte marítimo internacional es una fuente importante – y en rápido crecimiento – de emisiones de gases de efecto invernadero. Un acuerdo para aplicar un precio al carbono emitido por el transporte marítimo puede al mismo tiempo reducir las emisiones y recaudar fondos para la adaptación y la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo. Este informe demuestra que es posible hacerlo garantizando que no represente un coste neto para los países en desarrollo. La COP17 en Durban, Sudáfrica, a finales de 2011 ofrece la oportunidad para concertar los principios fundamentales de ese acuerdo.

EL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL Y LOS DOS RETOS TRAS CANCÚN

En la última Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Cancún, México, en diciembre de 2010, los gobiernos salvaron del colapso las negociaciones sobre el clima. Pero no resolvieron la crisis climática.

Después de Cancún surgieron dos desafíos especialmente importantes. En primer lugar, los gobiernos deben cerrar la brecha entre los recortes a las emisiones de gases de efecto invernadero que han prometido hasta ahora y los que se necesitan para evitar un cambio climático catastrófico. Y en segundo lugar, los gobiernos de los países ricos deben movilizar el dinero necesario para dotar el Fondo

Verde para el Clima (FVC) establecido en Cancún.

La seguridad climática del mundo entero depende de la urgencia con que se haga frente a este doble desafío. En 2011, un acuerdo para controlar las crecientes emisiones del transporte marítimo internacional podría ayudar a abordar ambos.

¿Qué está en juego?

Adaptarse al cambio climático en Mali

Soportar la sequía y un calor aplastante es la forma de vida en Mali, donde el 65 por ciento de la tierra es un desierto o semi-desierto. Pero estas condiciones críticas están empeorando. Las comunidades agropastoriles cada vez tienen más incertidumbre sobre cuándo van a llegar las lluvias. Las comunidades rurales en todo Mali necesitan apoyo para fortalecer su resiliencia de cara al descenso de las cosechas y a una creciente escasez de agua. Se calcula que un solo proyecto para mejorar la capacidad de adaptación de las personas vulnerables en las áreas rurales, por ejemplo mediante la formación agrícola, cuesta 3,41 millones de dólares. El coste a largo plazo de la adaptación es alto, pero las consecuencias de no hacer nada se medirán en pérdidas de vidas humanas.

Las emisiones del transporte marítimo (o *bunkers* en la jerga de las negociaciones del clima en la ONU¹) son considerables y están creciendo rápidamente. Un solo buque puede emitir en un año más que muchos pequeños Estados insulares. Sin embargo, actualmente no están reguladas bajo el régimen mundial sobre el clima.

Este informe demuestra que aplicar un precio al carbono que emiten los buques, de aproximadamente 25 dólares por tonelada, puede contribuir a una reducción significativa en las emisiones del transporte marítimo. Esto probablemente incrementaría el coste del transporte marítimo sólo un 0,2 por ciento, o dos dólares por cada 1.000 dólares comercializados, pero generaría 25.000 millones de dólares al año. El dinero debería utilizarse para garantizar que los países en desarrollo no tengan que asumir un coste neto como consecuencia (ya que los países desarrollados deben liderar la lucha contra el cambio climático) y proporcionar importantes recursos adicionales para el FVC.

Cerrar la brecha de emisiones

En Cancún, un número sin precedentes de países se comprometió a reducir sus emisiones, y por primera vez los países en desarrollo asumieron mayores reducciones que los países desarrollados, en comparación con la situación habitual.² Pero a pesar de este esfuerzo común las emisiones en 2020 oscilarán entre 5 y 9 gigatoneladas por encima de lo que deberían si se quiere mantener la probabilidad de evitar un aumento de la temperatura de más de 1,5 °C.³

En la próxima conferencia sobre el cambio climático, la COP17 en Durban en noviembre/diciembre de 2011, los gobiernos deben acordar medidas concretas para cerrar esta brecha. Pueden incrementar sus compromisos, de forma que cada país asuma su participación en un reparto justo, eliminar los vacíos legales en las reglas de contabilidad técnica e incorporar nuevas fuentes de emisiones al esfuerzo global de mitigación.

El transporte marítimo internacional ya es responsable de alrededor del 3 por ciento de las emisiones mundiales, equivalentes a las de Alemania. Se prevé que estas emisiones aumenten entre un 150 y un 250 por ciento para 2050,⁴ y todavía están sin regular. Unas medidas estrictas sobre las emisiones de los buques representarían un paso importante hacia el cierre de la brecha de emisiones.

Dotar el fondo

Es fundamental contar con las instituciones adecuadas para que la financiación para la adaptación al cambio climático y la reducción de emisiones en los países en desarrollo llegue a quienes más la necesitan y mejor la pueden emplear. El establecimiento del FVC en Cancún ofrece esperanzas de que se corrijan los fracasos del pasado.

Pero este fondo será un cascarón vacío si no cuenta con un flujo fiable

de nuevos ingresos. En Cancún, los países ricos volvieron a comprometerse a aportar 100.000 millones de dólares anuales para 2020, pero una vez más les faltó decir de dónde va a proceder este dinero concretamente.

En la COP17 en Durban, los gobiernos deben acordar una trayectoria para aumentar la financiación para el clima desde 2013 hasta 2020. Poner un precio a las emisiones de los buques, ya sea mediante una tasa al combustible o con la subasta de los derechos de emisión, podría generar miles de millones de dólares. A 25 dólares por tonelada de CO₂, se podrían recaudar unos 25.000 millones de dólares al año para 2020, de los cuales al menos 10.000 millones deberían aportarse al Fondo Verde para el Clima.

Principios orientadores para un acuerdo justo sobre las emisiones del transporte marítimo

Durante más de una década, los esfuerzos para controlar el rápido aumento de las emisiones de los buques han estado atrapados entre la inmovilidad de la Organización Marítima Internacional (OMI)⁵ y la difícil posición de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Los países desarrollados defienden que todos los buques deben estar bajo la misma regulación: las normas de la OMI. Por su parte, la mayoría de los países en desarrollo insisten en que la regulación respete el principio de que los países desarrollados lideren la lucha contra el cambio climático, conocido en la CMNUCC como “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CBDR).

Sólo una propuesta mundial que no tenga un impacto injusto sobre los países en desarrollo podrá salvar este punto muerto. En 2011 los gobiernos deben acordar tres principios fundamentales.

1. Una reducción de emisiones significativa

Se debería poner un precio al carbono que emiten todos los buques, con el fin de garantizar la reducción de emisiones en este sector en línea con el objetivo de mantener el calentamiento mundial por debajo de 1,5°C.

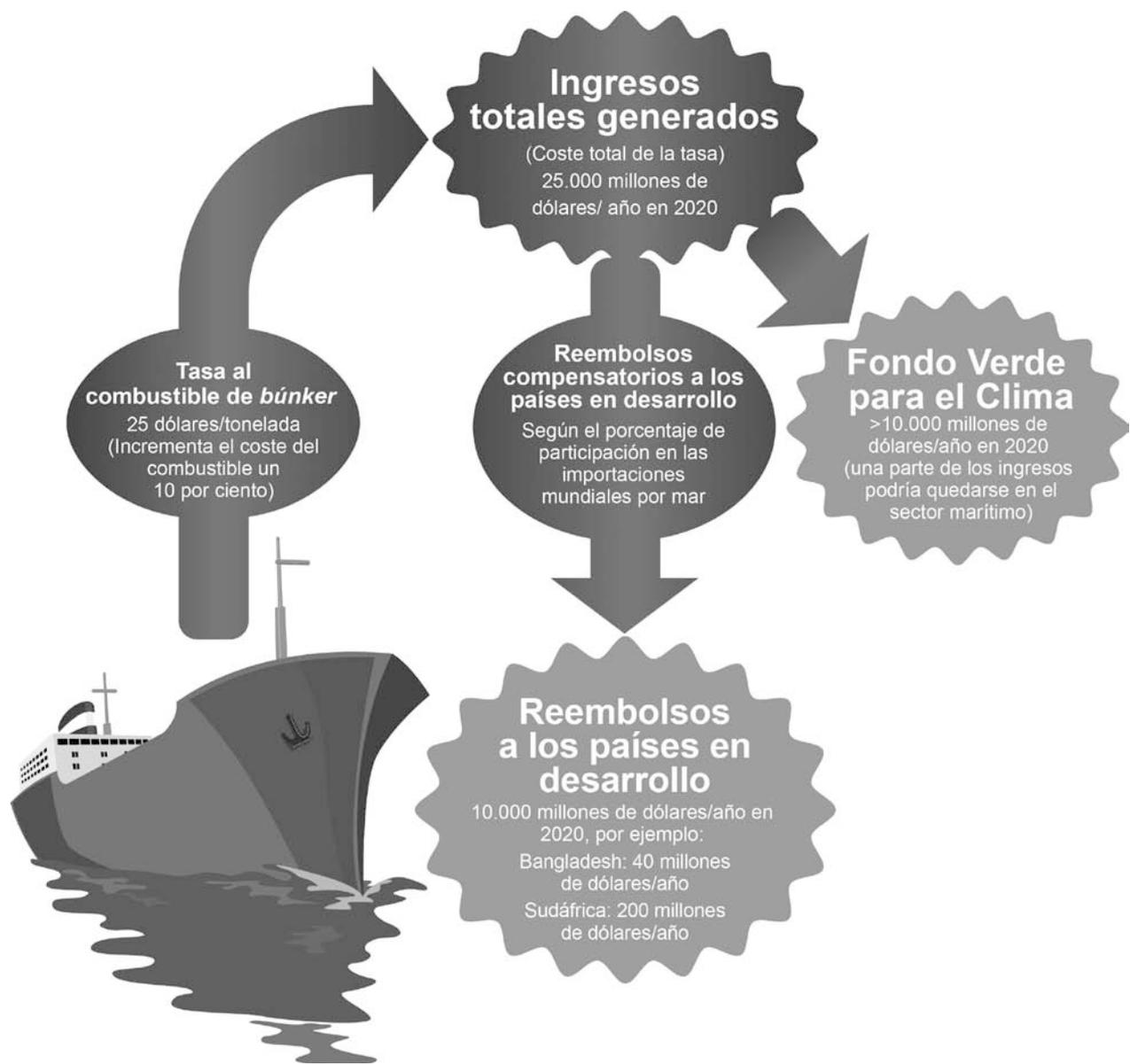
2. Sin coste neto para los países en desarrollo

Dado que las emisiones del transporte marítimo en la práctica no se pueden atribuir a países individualmente, el precio del carbono emitido por los buques debe ser universal. Pero para garantizar que sea totalmente coherente con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, un esquema como éste debe garantizar que no exista un coste neto para los países en desarrollo. Una parte de los ingresos generados debería por tanto reembolsarse a los países en desarrollo, en compensación por los impactos en sus economías.

3. Ingresos sustanciales para el Fondo Verde para el Clima

La mayor parte de los ingresos restantes debe aportarse al Fondo Verde para el Clima como una fuente continua de ingresos nuevos y seguros para los esfuerzos de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

Gráfico 1: Ingresos potenciales por el precio del carbono para el transporte marítimo



Una oportunidad para actuar

Con más de una década de retraso, en 2011 se podría alcanzar un acuerdo que permita lograr avances.

Sobre la mesa de la OMI y en las próximas negociaciones bajo la CMNUCC está la propuesta de un acuerdo justo sobre un precio mundial del carbono, cuyos ingresos se utilicen para compensar a los países en desarrollo y como financiación para el clima.⁶ Mientras, los ministros de finanzas del G20 han pedido al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional que identifiquen fuentes de financiación para el clima, incluyendo el transporte marítimo internacional, para este mes de septiembre.

En julio se dio un primer paso cuando la OMI adoptó los estándares de eficiencia para los buques nuevos. Aunque esto apenas va a alterar el aumento previsto en las emisiones del transporte marítimo para la próxima década,⁷ es un primer paso útil que abre el camino para un acuerdo justo sobre el precio del carbono emitido por los buques, que conduzca a una

“Debemos avanzar en el debate sobre las fuentes alternativas de financiación bajo la presidencia francesa del G20, sobre todo acerca de los instrumentos para abordar el transporte marítimo y aéreo internacional... Si no se actúa, las emisiones del transporte internacional podrían triplicarse de aquí a 2050. Existe un esfuerzo colectivo planetario y el sector del transporte debe formar parte... No debemos perder una oportunidad histórica bajo la presidencia francesa.”

Nathalie Kosciusko-Morizet,
Ministra francesa de medio ambiente, marzo de 2011

reducción de las emisiones de la escala que se necesita.

Están surgiendo los defensores de un acuerdo de ese tipo. En su presidencia del G20, Francia ha dado alta prioridad a la innovación en la financiación para el cambio climático y el desarrollo en la cumbre de noviembre en Cannes, en vísperas de la COP de Durban. Francia y Alemania pidieron en julio que los ingresos del precio del carbono emitido por los buques se utilicen para compensar a los países en desarrollo y como financiación para el clima.⁸ La UE ya apoya un precio del carbono cuyos ingresos se utilicen como financiación para el clima, y en la reunión de octubre de los ministros de finanzas de la UE buscará una posición común sobre cómo utilizar una parte de los ingresos para compensar a los países en desarrollo.

El grupo de Países Menos Adelantados lleva tiempo pidiendo que la financiación para el clima se recaude del transporte internacional, y muchos Pequeños Estados Insulares en Desarrollo han pedido que se aborden urgentemente las emisiones del transporte marítimo. México, que presidirá el G20 después de Francia, también está invirtiendo mucho para que el Fondo Verde para el Clima sea un éxito, después de haber contribuido a su creación en Cancún.

A diferencia de algunas de sus contrapartes en el sector de la aviación, muchos actores en la industria del transporte marítimo están pidiendo que se aplique un precio al carbono.

Las reuniones de los ministros de finanzas del G20 de este año podrían aportar importantes insumos a las negociaciones de la CMNUCC de cara a la COP17. Un acuerdo en Durban sobre los tres principios fundamentales de una propuesta mundial justa para el transporte marítimo ayudaría tanto a cerrar la brecha de emisiones como a dotar de recursos el Fondo Verde para el Clima. Sería un buen legado de la “COP africana”.

PRINCIPIO 1: UNA MITIGACIÓN SIGNIFICATIVA

El hecho de que el transporte marítimo sea más eficiente que otras formas de transporte,⁹ o la afirmación por parte de la industria de que la eficiencia por unidad transportada está mejorando, no deben distraer la atención de la verdadera magnitud de las emisiones del transporte marítimo y su preocupante tasa de crecimiento. Si se pretende mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C, no digamos de los 1,5°C necesarios, los débiles estándares de eficiencia no son suficientes. Se necesita poner un precio al carbono y una meta de emisiones que conduzcan a una completa reducción de las emisiones, urgentemente.

La reducción de las emisiones en el sector del transporte marítimo

Las emisiones de los buques son altas y van en aumento

El transporte marítimo internacional ya representa en torno al 3 por ciento de las emisiones mundiales¹⁰ - más que Alemania y cerca del doble que Australia. Sólo cinco países emiten más.

Un solo buque puede emitir más en un año que muchos pequeños estados insulares.¹¹

El combustible de tipo *búnker* que queman los buques es barato y tan contaminante que las partículas arrojadas a la atmósfera pueden provocar 60.000 muertes al año.¹²

Entre 1990 y 2007 se duplicaron las emisiones,¹³ y se prevé que vuelvan a aumentar a más del doble para 2050.¹⁴

La buena noticia es que las emisiones en el transporte marítimo se pueden reducir. Un estudio reciente ha descubierto que con medidas técnicas de coste bajo o negativo se podrían reducir las emisiones un 33 por ciento respecto a los niveles previstos para 2020.¹⁵ El ahorro en combustible y otros costes hacen que la mayoría de estas reducciones realmente supongan un ahorro lucrativo, pero no se han desarrollado por una serie de obstáculos comerciales. También se podría lograr un enorme ahorro con cambios en las prácticas de operación, tales como simplemente reducir la velocidad de navegación.

Algunas de estas medidas técnicas se pueden incentivar a través de los estándares de eficiencia para nuevos buques, recientemente adoptados en la OMI. Sin embargo, pese a la importancia de este paso, sólo se aplica a las embarcaciones nuevas. Se espera que dé lugar a una reducción de emisiones de apenas el 1 por ciento en 2020 respecto a una situación sin cambios.¹⁶

El siguiente paso que se necesita es poner un precio a las emisiones o a su *proxi*: el combustible. Con las crisis por el precio del petróleo en la década de 1970 el precio del combustible de *búnker* (combustible para uso marino) subió en pocos años desde 14 dólares por tonelada a casi 200 dólares por tonelada, lo que provocó grandes inversiones en la eficiencia energética de las embarcaciones. El consumo de combustible y las emisiones resultantes cayeron a partir de 1973 y a lo largo de la década de 1980, y sólo volvieron a aumentar hasta los niveles anteriores a 1973 a inicios de la década de 1990,¹⁷ a pesar del crecimiento significativo en las toneladas transportadas durante ese período.¹⁸

El precio del combustible de *búnker* está volviendo a subir, y se pueden conseguir ahorros adicionales. Pero para lograr un cambio a la velocidad que requiere el rápido avance del cambio climático y para contribuir a superar los obstáculos del mercado se necesita un mensaje político más fuerte.

Fijar un precio al carbono emitido por el transporte marítimo – incluso aunque se empiece con un nivel moderado – enviaría un mensaje muy claro a los propietarios de los buques y a los operadores de que deben internalizar los costes de carbono, tanto en el diseño como en las operaciones de sus embarcaciones. Aquéllos que lo hagan primero adquirirán ventajas competitivas sobre quienes actúen más despacio.¹⁹

PRINCIPIO 2: SIN COSTE NETO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Un buque y una central térmica de carbón pueden producir cantidades equivalentes de gases de efecto invernadero,²⁰ pero mientras que está claro qué país es responsable de las emisiones de la central térmica, las emisiones de un buque no pueden asignarse a un solo país.²¹ Por tanto, el precio del carbono debe aplicarse por igual a todas las embarcaciones.²²

Sin embargo, para garantizar la coherencia con el principio de que los países desarrollados deben liderar la lucha contra el cambio climático (responsabilidades comunes pero diferenciadas), la medida no puede dar lugar a costes netos para los países en desarrollo. Éstos deben recibir una parte de los ingresos recaudados por el precio del carbono, como una compensación acorde al impacto económico al que se enfrentan.

Cómo determinar el coste para los países en desarrollo

No es fácil calcular el impacto que tendrá la asignación de un precio al carbono para el transporte marítimo internacional sobre las economías de los países en desarrollo. El coste de transportar bienes de un lugar a otro (la tasa de flete) depende de un amplio rango de factores, entre ellos el tipo de embarcación, el volumen transportado, los desequilibrios comerciales, el precio del combustible, la distancia recorrida, la competencia en el mercado, la infraestructura portuaria, etc.²³ No existe una ecuación perfecta, pero se puede encontrar una que sea razonable y viable.

La propuesta que está sobre la mesa en la OMI es tanto razonable como viable. Asume que los países en desarrollo se verán afectados principalmente a través de un alza en los costes de importación, y sugiere que en consecuencia deberían recibir una parte de los ingresos totales generados con el precio del carbono, equivalente a su participación en las importaciones mundiales por mar.

Costes para importadores y exportadores

Unos costes de transporte mayores pueden tener dos efectos directos sobre la economía de un país: un aumento en el coste de las importaciones y/o un descenso en la competitividad de sus exportaciones.

En la gran mayoría de los casos, es razonable asumir que un mayor coste del transporte se trasladará a los consumidores vía mayores costes de importación.²⁴ Los exportadores se verán sólo afectados en circunstancias en que exista competencia con la producción nacional o con un país significativamente cercano a su mercado. Pero en general, y como han demostrado diversos estudios, la distancia de viaje no es un determinante primordial en el coste del transporte marítimo de bienes, y tendrá poco efecto sobre el incremento en las tasas de flete causado por el precio del carbono.²⁵

Para los países más pobres, cuyas economías dependen fuertemente de las importaciones, en cualquier caso estos impactos pueden ser una medida mejor del coste para sus economías. Este es el caso particularmente de los países importadores netos de alimentos, donde el 50 por ciento o más del gasto de los hogares suele ser para comprar alimentos. No obstante, si los gobiernos lo consideran necesario, una propuesta viable podría tener en cuenta los impactos de un precio al carbono sobre las exportaciones de los países en desarrollo.²⁶

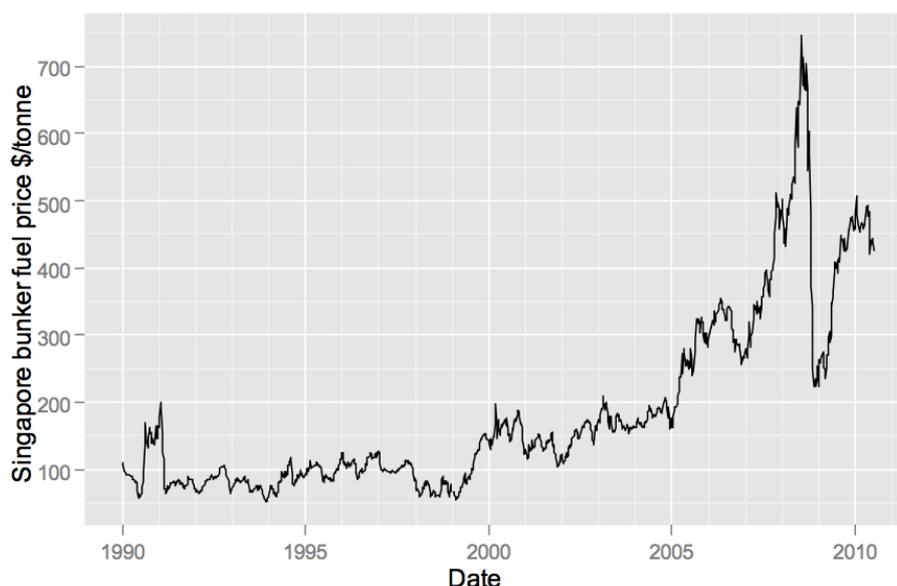
Prever la magnitud de los costes para los países en desarrollo

El precio del combustible de *búnker* ha fluctuado más de un 300 por ciento en los últimos cinco años, por lo que un precio del carbono que incremente el precio del combustible en torno al 10 por ciento probablemente tendrá un impacto marginal sobre el funcionamiento del comercio internacional.

Los costes de un precio del carbono en el transporte marítimo probablemente son marginales. Un nuevo estudio realizado para este informe demuestra que, asumiendo un precio del carbono de 25 dólares por tonelada y un total de emisiones del transporte marítimo de 1,05 gigatoneladas en 2020, el coste total del precio del carbono para los buques sería de 26.300 millones de dólares. El incremento máximo resultante en el coste del comercio marítimo internacional se calcula en menos del 0,2 por ciento, equivalente a 2 dólares adicionales por cada 1.000 dólares comercializados.²⁷

Probablemente el impacto en el funcionamiento mundial del comercio será marginal, sobre todo dentro del contexto de cambios mucho mayores en el precio del combustible de *búnker* y de las tasas de flete a lo largo de las últimas dos décadas. Todos los estudios analizados en el informe del Grupo de Expertos de la OMI sobre las emisiones de gases de efecto invernadero asumen que poner un precio al carbono incrementaría el precio del combustible de *búnker* aproximadamente un 10 por ciento. Esto es muy inferior a las oscilaciones en los precios de los combustibles durante la pasada década.²⁸

Gráfico 2: Volatilidad del precio del *búnker*



Fuente: Vivid Economics

TRADUCCIÓN: Precio del combustible de búnker en Singapur \$/tonelada, Fecha

Una mayor eficiencia, provocada tanto por el aumento en el precio del combustible como por un mensaje político claro hacia la internalización del precio del carbono, irá reduciendo a lo largo del tiempo estos posibles incrementos en los costes agregados.

Aún así, es importante asumir que los costes del precio del carbono se trasladarán a los consumidores, para comprender los impactos sobre diferentes países y diferentes bienes, en especial los alimentos.

Cuadro 1: Impactos estimados en Sudáfrica y Bangladesh

Se calcula que el incremento en los costes de importación por un impuesto al carbono de 25 dólares por tonelada sería del 0,14 por ciento para Sudáfrica y 0,19 por ciento para Bangladesh.

Un nuevo estudio para este informe halló que el incremento en los costes de importación agregados para Sudáfrica y Bangladesh sería probablemente inferior al 0,2 por ciento.²⁹

Aplicando una metodología similar a la empleada por el Grupo de Expertos de la OMI para abordar las emisiones de los buques, el estudio calcula el impacto de un precio del carbono sobre cuatro categorías principales de bienes importados – alimentos, combustibles, minerales y bienes manufacturados – basándose en el comportamiento del comercio en 2007.

Asumiendo:

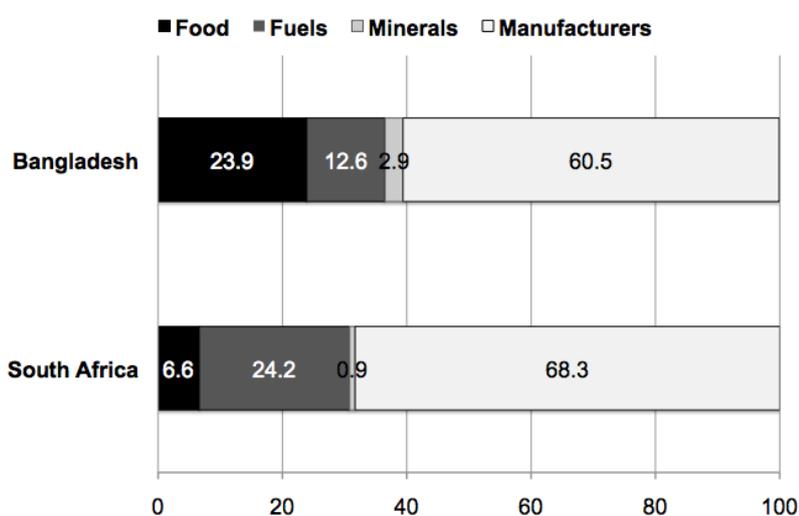
- un precio del carbono que incremente el precio del combustible de *búnker* en un 10 por ciento;
- una elasticidad estimada disponible de las tasas de flete respecto al precio del combustible de *búnker* para los principales tipos de buques entre 0,25 y 0,29;
- unos costes promedio de transporte *ad valorem* para diferentes bienes, tomados de la base de datos de la OCDE sobre Costes Marítimos de Transporte;³⁰ y

el 100 por cien de los costes se trasladan a los importadores, el incremento estimado en los costes de importación es del 0,14 por ciento para Sudáfrica y el 0,19 por ciento para Bangladesh.

La diferencia se debe a la composición de las importaciones en cada país (como muestra el Gráfico 3) – principalmente por la mayor proporción de alimentos importados por Bangladesh comparado con Sudáfrica, ya que sus costes de transporte en relación al valor total son mayores que los de otros productos.

Para ambos países se estima que las importaciones de alimentos se incrementarán en un 0,3 por ciento. Esto en comparación con aumentos del precio del maíz a nivel local en Sudáfrica del 34 por ciento en los últimos 24 meses (62 por ciento en los últimos 12 meses) y del 51 por ciento en el precio del arroz en Bangladesh (4 por ciento en los últimos 12 meses).³¹

Gráfico 3: Composición de las importaciones marítimas en 2007 (% del valor total)



Fuente: IMERS

TRADUCCIÓN: Alimentos, combustibles, minerales, bienes manufacturados, Bangladesh, Sudáfrica

Una tasa al carbono de 25 dólares por tonelada podría incrementar el coste de la importación de alimentos en un 0,3 por ciento – algo por lo que los países en desarrollo deben ser compensados. Esto se debe comparar con el hecho de que los precios internacionales de los alimentos probablemente se dupliquen de aquí a 2030, y cerca de la mitad de este incremento se deberá a los efectos del cambio climático.

Cuadro 2: Impactos estimados sobre los alimentos importados

Utilizando una metodología similar a la descrita anteriormente, pero asumiendo costes *ad valorem* para las 24 categorías relacionadas con los alimentos en el código del Sistema Armonizado en la base de datos MTC de la OCDE, este estudio encontró que el coste de importar alimentos podría incrementarse aproximadamente un 0,3 por ciento de forma agregada.³²

Se estima que el coste para el pescado, los productos lácteos, el té, el café y muchas otras categorías se incrementaría un 0,1 por ciento, la carne un 0,2 por ciento, el azúcar un 0,3 por ciento, la fruta y frutos secos un 0,4 por ciento, los cereales un 0,5 por ciento y las hortalizas un 0,6 por ciento.

Estos incrementos se deben contemplar en el contexto de unos precios de los alimentos en alza y muy volátiles, observados en el mercado internacional durante los últimos años y que se espera que continúen.³³

Estas oscilaciones extremas en los precios son el resultado de una serie de factores – entre ellos el aumento en la demanda, el cambio climático, la demanda de biocombustibles, las prohibiciones a las exportaciones, las oscilaciones en los precios de los combustibles y potencialmente la *financiarización* de los mercados mundiales de alimentos. Estos factores probablemente harán empequeñecer cualquier impacto de un precio al carbono para el transporte marítimo.

En sólo tres meses, de julio a septiembre de 2010, el precio internacional del trigo se elevó un 60-80 por ciento en respuesta a las pérdidas de cosechas por la sequía en Rusia y a la posterior prohibición a las exportaciones por el Gobierno.³⁴ En el período previo a la crisis alimentaria de 2008 muchas materias primas se encarecieron varios cientos por ciento.³⁵

Oxfam calcula que los precios de los cultivos básicos se duplicarán aproximadamente de aquí a 2030, y que cerca de la mitad de este incremento se deberá al cambio climático.³⁶ No poner techo a las emisiones de los buques probablemente tendrá un mayor impacto sobre los precios de los alimentos que aplicar un precio al carbono para el transporte marítimo.

Puede que se necesiten más estudios para diseñar los detalles de una propuesta. Pero estas conclusiones, coherentes con los impactos agregados estimados en los informes tanto del Grupo de Expertos de la OMI como por el Grupo Asesor de Alto Nivel de la ONU sobre financiación para el clima, sugieren que los gobiernos pueden acordar los principios fundamentales de un mecanismo mundial con la confianza de que los países en desarrollo serán compensados adecuadamente por cualquier impacto económico en que se incurra.

Utilizar los ingresos reembolsados para proteger a los más pobres

Aunque probablemente los impactos de aplicar un precio al carbono en el transporte marítimo serán pequeños, los ingresos que se destinen a los países en desarrollo deberían invertirse en desarrollar la resiliencia de sus ciudadanos más vulnerables, especialmente las mujeres, frente al encarecimiento mucho mayor y a la gran volatilidad de los precios de las materias primas a que se enfrentan.

Como se indica en la Tabla 1, algunos países en desarrollo podrían

incrementar significativamente su gasto en programas esenciales de protección social. Se debe exigir a los países en desarrollo que informen sobre su uso de los reembolsos, con el fin de garantizar que se beneficien las personas más vulnerables.

Tabla 1: Reembolsos estimados para los países en desarrollo y posibles usos

País/programa de protección social	Presupuesto del programa (millones de dólares)	Reembolso estimado (millones de dólares)	Posible aumento en el presupuesto del programa (%)
Etiopía: Programa de Red de Protección Social Productiva	360 millones de dólares (2009)	15 millones de dólares	4%
Kenia: Programa de Red de Seguridad frente al Hambre	140,6 millones de dólares (2008–12)	23 millones de dólares	16%
Bangladesh: Programa de Desarrollo para Grupos Vulnerables	85,5 millones de dólares (2011)	40 millones de dólares	46%
Filipinas: Programa Pantawid Pamilyang Philipino	28,3 millones de dólares (2011)	150 millones de dólares	>500%

Fuente: Análisis de Oxfam y WWF

PRINCIPIO 3: INGRESOS SUSTANCIALES PARA EL FONDO VERDE PARA EL CLIMA

Las perspectivas de desarrollo para los países pobres en el siglo XXI dependen de su capacidad de adaptarse al cambio climático y evolucionar hacia economías de bajo consumo de carbono. Los cálculos sugieren que esta transformación requerirá una inversión pública del orden de 110.000-275.000 millones de dólares anuales para 2020.³⁷

A la luz de estas cifras, el compromiso en Cancún de los países desarrollados de movilizar 100.000 millones de dólares al año para 2020 es sólo un punto de inicio respecto a lo que se puede llegar a necesitar. Pero los gobiernos deben comenzar. Se necesita una trayectoria de aumento de la financiación para el clima desde 2013 a 2020, con recursos procedentes de dos fuentes principales.

Aportaciones presupuestarias de los países desarrollados

Bajo la CMNUCC, los países desarrollados son responsables de proporcionar financiación para el clima. Sólo un nuevo compromiso de aumentar las aportaciones presupuestarias a partir de 2013 puede evitar una brecha en el flujo de financiación para el clima cuando finalice el período de Financiación Rápida acordado en Copenhague para 2010-2012.

Fuentes suplementarias de financiación pública para el clima

Aunque las aportaciones presupuestarias deberían ser la principal vía para recaudar los fondos públicos, es poco probable que por sí solas garanticen que los recursos se amplíen lo suficiente. La Financiación Rápida tiene una escala limitada, con frecuencia consiste en fondos reciclados y casi todos la contabilizan como ayuda prometida, lo que significa que sólo está asegurada si se retira la ayuda de otras áreas vitales como salud y educación. Algunos países tendrán dificultades incluso en mantener sus compromisos en 2011 y 2012.

Para ampliar la escala, la adicionalidad y la fiabilidad de los ingresos se necesitan fuentes suplementarias de financiación pública para el clima, coherentes con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. La opción más prometedora en el corto plazo consiste en recaudar fondos del transporte marítimo internacional.

Magnitud de los ingresos del transporte marítimo internacional

Asumiendo un precio del carbono de 25 dólares por tonelada, y unas emisiones mundiales en el sector marítimo de aproximadamente 1 gigatonelada en 2020, los ingresos totales generados por una tasa al combustible o por la subasta de los derechos de emisión bajo un sistema de comercio de emisiones ascenderían aproximadamente a 25.000 millones de dólares en 2020.

Asumiendo que los países en desarrollo reciban un reembolso basado en su participación en las importaciones marítimas mundiales, se podrían usar como reembolsos compensatorios hasta el 40 por ciento de los ingresos totales. Del 60 por ciento de ingresos restante, una parte importante – al menos 10.000 millones de dólares – debería aportarse al Fondo Verde para el Clima. Una proporción inferior podría mantenerse en el sector marítimo para invertir en investigación y desarrollo hacia un transporte marítimo más limpio.

Recaudación de ingresos y asignación al FVC

En 2011 no se espera ninguna decisión sobre los detalles de un esquema de precios del carbono para el transporte marítimo. No obstante, existen buenas razones para pensar que un esquema fuerte deberá ser implementado de forma centralizada por una organización con el mandato para hacerlo en nombre de la OMI. Esto permitiría que una proporción de los fondos acordada se transfiriese automáticamente al FVC, proporcionando un flujo continuo de fondos predecibles.

Los países desarrollados, no obstante, deberían recibir crédito en su participación en la financiación, según la misma fórmula de distribución utilizada para determinar los reembolsos para los países en desarrollo, como se propone en la Tabla 2.

Tabla 2: Contribuciones máximas estimadas para la financiación del clima acreditadas a los países desarrollados³⁸

País	Participación aproximada en las importaciones marítimas mundiales	Máximo crédito en la contribución financiera (dólares) al año
Australia	1,5%	375 millones
Canadá	1,9%	475 millones
UE	28,5%	7,1 miles de millones
• Polonia	• 0,72%	• 180 millones
• Bélgica	• 1,6%	• 400 millones
• Francia	• 2,6%	• 650 millones
• Alemania	• 4,6%	• 1.100 millones
• Irlanda	• 0,5%	• 125 millones
• Italia	• 2,9%	• 725 millones
• Países Bajos	• 2,3%	• 575 millones
• Reino Unido	• 3,9%	• 975 millones
• España	• 3,0%	• 750 millones
• etc		
Japón	6,4%	1.600 millones
Nueva Zelanda	0,3%	75 millones
Noruega	0,4%	100 millones
EEUU	15,9%	3.900 millones

Fuente: Análisis de Oxfam y WWF

RECOMENDACIONES

En 2011 es necesario acordar en el G20, la OMI y la CMNUCC los tres principios fundamentales de un acuerdo mundial justo sobre las emisiones en el transporte marítimo.

- El informe del Banco Mundial/FMI a los ministros de finanzas del G20 sobre las fuentes de financiación para el clima, esperado para septiembre, debe evaluar en profundidad la aplicación de un precio al carbono emitido por el transporte marítimo internacional, incluyendo sus posibles efectos en los países en desarrollo y las alternativas para compensarlos.
- Los ministros de finanzas del G20 deben alcanzar el acuerdo político de que una parte importante de la financiación para el clima se recaude a través de un precio al carbono para el transporte marítimo internacional, sin costes netos para los países en desarrollo.
- La Asamblea de la OMI en noviembre debe aprobar una resolución que confirme la necesidad de aplicar un precio al carbono para las emisiones en el transporte marítimo.
- Los gobiernos en la COP17 en Durban deben urgir a la OMI a actuar, señalando la necesidad de garantizar que el precio del carbono logre una mitigación considerable y se aplique a todos los buques, utilizando los ingresos para garantizar que no haya costes netos para los países en desarrollo y que existan nuevos y significativos recursos para el Fondo Verde para el Clima.

NOTAS

- 1 "Combustible de *búnker*" es el término para el combustible líquido que se utiliza en los buques.
- 2 <http://www.oxfam.org/en/grow/pressroom/pressrelease/2011-06-06/developing-countries-pledge-bigger-climate-emissions-cuts-worlds-r>
- 3 United Nations Environment Programme (UNEP) (2011) 'The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? A preliminary assessment'.
- 4 IMO (2009) 'Second IMO GHG Study 2009'
- 5 La OMI es la agencia de la ONU con autoridad para regular el transporte marítimo internacional.
- 6 Ver lo presentado a la OMI MEPC, entre otros por IUCN, WWF, Francia y Alemania. China planteó el concepto de "incidencia neta" en las negociaciones de la CMNUCC en Bonn en junio de 2011.
- 7 <http://www.transportenvironment.org/News/2011/8/A-first-step-The-IMOs-regulation-of-shipping-emission/>
- 8 Ver las respectivas propuestas a la OMI MEPC (MEPC 62/5/15; MEPC 62/5/33).
- 9 En términos de emisiones por tonelada-kilómetro de bienes transportados.
- 10 La OMI calcula que el transporte marítimo internacional era responsable del 2,7 por ciento de las emisiones mundiales en 2007. IMO (2009) *op cit*.
- 11 Basado en la estimación de que el mayor buque contenedor actualmente en uso, el *Emma Maersk* de Clase E, puede emitir 300.000 toneladas de CO₂ cada año. <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/feb/13/climatechange.pollution1>
- 12 Corbett, J. *et al.* (2007) 'Mortality from ship emissions: A global assessment,' en *Environmental Science and Technology*
- 13 International Council on Clean Transportation (ICCT), <http://www.theicct.org/marine/>
- 14 IMO *op cit*.
- 15 ICCT (2011) 'Reducing Greenhouse Gas Emissions from Ships: Cost Effectiveness of Available Options,' http://www.theicct.org/pubs/ICCT_GHGfromships_jun2011.pdf
- 16 <http://www.transportenvironment.org/News/2011/8/A-first-step-The-IMOs-regulation-of-shipping-emission/>
- 17 European Commission (2002) 'Advice on Impact of Reduction in Sulphur Content of Marine Fuels Marketed in the EU,' <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/020505bunkerfuelreport.pdf>
- 18 OECD (2008) 'The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity: Past trends and future perspectives,' <http://www.oecd.org/dataoecd/10/61/41380820.pdf>
- 19 Para lograr una reducción completa de las emisiones se puede necesitar también que los ingresos recaudados con el precio del carbono se utilicen para financiar la reducción de emisiones desde fuera del sector marítimo vía el FVC.
- 20 <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/feb/13/climatechange.pollution1>
- 21 La discusión sobre cómo asignar las emisiones a las Partes empezó bajo la CMNUCC en 1996, pero no ha existido un debate sustantivo sobre el tema durante años. Efectivamente, las Partes están de acuerdo en que las emisiones no se pueden asignar a países individuales. Ver Stoicnol, A. (2011) 'Optimal rebate key for an equitable maritime emissions reduction scheme', http://imers.org/docs/optimal_rebate_key.pdf
- 22 Se podrían introducir umbrales de tamaño para dejar exentos algunos buques pequeños.
- 23 IMO (2010) 'Reduction of GHG emissions from ships: Full report of the Expert Group on possible market based measures,' p. 205
- 24 Los consumidores se verán más afectados, cuanto mayor sea la elasticidad de las tasas de flete respecto a los precios del búnker; mayor la elasticidad de los precios al consumidor respecto a las tasas de flete; y mayor la participación en el mercado de productos importados. IMO (2010) *op cit*. p. 204
- 25 OECD (2009), "Determinants of Maritime Transport Costs"; IMO (2010) *op cit*. p. 205-6 OECD (2009); University of Southern Denmark (2009) 'Effect on transport cost due to an international fund for GHG emissions from ships' p. 10

- ²⁶ Stochniol, A. (2011a) 'Bottom-up analysis of projected impacts on imports arising from a maritime market-based mechanism for Bangladesh and South Africa,' pp. 3-4, http://imers.org/docs/bottom-up_analysis_BGD_ZAF.pdf
- ²⁷ Stochniol, A. (2011b) 'The expected overall impact on trade from a maritime Market Based-Mechanism (MBM),' http://imers.org/docs/impact_on_trade.pdf
- ²⁸ Vivid Economics (2010) 'Assessment of the economic impact of market-based measures: Prepared for the IMO Expert Group on market-based measures,' p. 13
- ²⁹ Stochniol, A. (2011a) *op cit.*
- ³⁰ Los costes *ad valorem* son los costes de transporte como una proporción del valor total de importación.
- ³¹ FAO GIEWS Food Price Data and Analysis Tool
<http://www.fao.org/giews/pricetool2/>
- ³² Stochniol, A (2011c) 'The expected impacts of a maritime market-based mechanism on global food prices,' http://imers.org/docs/impacts_on_food_prices.pdf
- ³³ <http://www.fao.org/economic/est/volatilidad-de-precios/es/>
- ³⁴ <http://www.fao.org/isfp/informacion-general/es/>
- ³⁵ FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, The World Bank, WTO, IFPRI y el UN HLTf (2011) 'Price volatility in food and agricultural markets: Policy responses,' p. 8
http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf
- ³⁶ Oxfam (2011) 'Cultivar un futuro mejor: Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados,' http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf
- ³⁷ Oxfam (2010) 'Financiación del clima tras Copenhague: Las preguntas de los 100.000 millones de dólares' <http://www.oxfam.org/es/policy/financiacion-clima-tras-copenhague>
- ³⁸ Ver también WWF (2011) 'Towards an optimal rebate key for a global maritime MBM,' <http://www.panda.org/climatefinance>

© Oxfam Internacional y WWF Septiembre 2011

Este documento ha sido escrito por Tim Gore (Oxfam) y Mark Lutes (WWF). Oxfam y WWF agradecen la colaboración de Heather Coleman, Anna Coryndon, Lies Craeynest, Keya Chatterjee, Antonio Hill, Tracy Carty, Rashmi Mistry, Nazrul Islam, Phil Ireland, Riza Bernabe, Jan Kowlazig, Colin Roche, Stephanie Burgos, David Waskow, Derk Byvanck, Aijun Hou, Brigitte Gloire y Saar Van Hauwermeiren en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-84814-949-6 en Septiembre de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 98 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Para más información, por favor escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org/es. Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/crece

WWF

WWF es una de las mayores y más respetadas organizaciones independientes de conservación, con más de cinco millones de socios y una red mundial activa en más de cien países. La misión de WWF es detener la degradación del medio natural y construir un futuro donde los seres humanos vivan en armonía con la naturaleza, conservando la diversidad biológica mundial, garantizando un uso sostenible de los recursos naturales renovables y promoviendo la reducción de la contaminación y el consumo despilfarrador.

www.panda.org/climate

