

El comercio de emisiones en la Unión Europea: juego sucio

Kevin Smith*

El Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero parece guiarse por el principio de que «quien contamina, se lucra» y no por el de «quien contamina, paga».

La segunda fase del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero (ETS en inglés) se pondrá en marcha en 2008 y, muy pronto, Bruselas tendrá que reconocer que no está funcionando. Las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) no están disminuyendo, las industrias no están adoptando tecnologías de energía limpia y, hasta el momento, este régimen parece guiarse por el principio de que «quien contamina, se lucra» y no por el de «quien contamina, paga». La falta de resultados ostensibles hasta la fecha lleva a concluir que el ETS se ha concebido bajo la premisa de su compatibilidad ideológica con el libre mercado y no de su eficacia para alcanzar unos recortes muy necesarios en las emisiones de CO₂.

Sobre el papel, el sistema de «límites y comercio» (*cap and trade*) es de una atractiva sencillez. El volumen de contaminación por dióxido de carbono permisible se divide entre ubicaciones industriales (denominadas «instalaciones») de toda Europa. Ésa sería la parte que se refiere a los «límites».

Si una de esas instalaciones sobrepasa el tope que se le ha marcado, debe adquirir la cantidad de permisos equivalentes en el mercado. Y al revés: si una instalación está por debajo de sus límites, puede vender en el mercado la cuota que le sobra. Ésa sería la parte del «comercio». La idea es que el mercado creará las reducciones más «rentables» posibles. Se supone que los «límites» se endurecerán en rondas sucesivas del régimen, de modo que el precio de mercado del CO₂ aumente y genere incentivos para que las industrias realicen las modificaciones necesarias para reducir las emisiones en el origen en vez de tener que adquirir unos permisos muy caros.

La primera fase ha sido un desastre. Uno de los principales problemas del régimen es que cada una de las fases de su elaboración y aplicación se ha visto sujeta a un intenso cabildeo por parte de la industria. El economista John Kay escribía en el *Financial Times* que «cuando un mercado se crea a través de la acción política en lugar de surgir espontáneamente de las necesidades de compradores y vendedores, la industria buscará influir en la creación de ese comercio para su propia ventaja comercial». Sometidos a una constante presión empresarial, casi todos los gobiernos de la Unión asignaron una cantidad excesiva de permisos a la industria durante la primera fase. En 2005, el primer año de funcionamiento del sistema de comercio, las industrias relevantes en toda Europa emitieron 66 millones de toneladas menos que el límite que se les había fijado. Esto significa, por lo

* Transnational Institute, Carbon Trade Watch (kevin@carbontrade.org).

tanto, que ese límite, en la práctica, carecía de sentido, pues no se había traducido en una reducción neta de las emisiones. Un análisis preliminar de los datos de 2006 demuestra que el 93 por ciento de las 10.000 instalaciones que quedan cubiertas por el ETS emitieron menos de la cuota asignada; en total, 30 millones de toneladas menos que la asignación marcada para toda Europa (Gow, 2007).

La industria también recogió los frutos de la presión empresarial durante la primera fase en forma de concesiones de permisos gratuitos. A pesar de ello, las empresas han estado repercutiendo «los costes» del proceso sobre los consumidores. Según un estudio de UPS Investment, la primera ronda del ETS ha sumado 1,3 céntimos de euro a cada kilovatio/hora de electricidad vendida. Puede que la cifra parezca insignificante, pero sólo hasta saber que, según los cálculos del ministro alemán de Medio Ambiente, las cuatro principales empresas proveedoras de energía de la UE —Eon, RWE, Vattenfall y EnBW— se habían embolsado entre 6.000 y 8.000 millones de euros traspasando a los clientes el coste imaginario de esa primera fase del ETS (Neuhoff et al., 2006).

Los defensores del ETS se apresuran a asegurar que estos primeros «fallos de diseño» se están subsanando en la segunda ronda. Para empezar, los gobiernos pueden subastar un porcentaje de los permisos entre las industrias, en lugar de entregárselos sin más. Pero en la práctica, sólo 10 Estados miembros han optado por seguir esta vía y, de éstos, cuatro están subastando menos del uno por ciento de su total de asignaciones (Neuhoff, K. Et al., 2006). Se siguen así concediendo asignaciones gratuitas a industrias que hacen un uso intensivo de combustibles fósiles y, por tanto, otorgando importantes subsidios a las empresas más contaminantes. En un artículo publicado por la revista *Climate Change*, el Dr. Karsten Neuhoff, de la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge, y otros autores consideran que «el nivel de estos subsidios en el marco de los PNA [planes nacionales de asignación] propuestos en la segunda fase es tan elevado que la construcción de centrales eléctricas de carbón es más rentable en virtud del ETS y sus distorsionadas decisiones que en ausencia del ETS» (Neuhoff et al., 2006).

Los que defienden el régimen actual también arguyen que los límites más estrictos impuestos por la Fase II provocarán un aumento del precio del CO₂ e incentivarán a las empresas a empezar a adoptar prácticas y tecnologías más limpias. Pero estas previsiones del aumento en el precio de los permisos parecen algo optimistas si se tiene en cuenta la ‘Directiva de enlace’, que significa que las empresas también pueden adquirir créditos invirtiendo en proyectos enmarcados en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), es decir, en proyectos compensatorios en el Sur previstos por el Protocolo de Kyoto.

Esta «Directiva de enlace» representa una grave «fisura» en el sistema que socava la eficacia del endurecimiento de los límites. En opinión de Neuhoff, «algunos participantes del mercado anticipan que el mercado europeo podría verse inundado con esas asignaciones [MDL] hasta tal punto que el precio de las asignaciones de la Unión Europea caería en picado» (Neuhoff K. et al., 2006).

Pero lo que mina la legitimidad medioambiental del ETS no es sólo la oferta de esos créditos tan económicos. La propia esencia de los proyectos de MDL es objeto de duras críticas.

El MDL está formulado con una benévola retórica sobre el desarrollo (la «D» de la sigla MDL). Se suponía que esos proyectos deben generar beneficios en materia de desarrollo para las comunidades locales y, además, se esperaba que el mercado creara incentivos para la inversión en infraestructuras energéticas de bajas emisiones en los países del Sur. Sin embargo, casi dos tercios del total de 1.534 proyectos de MDL previstos a principios de 2007 no están relacionados con la generación de energía limpia ni con las emisiones de CO₂ (Wara, M., 2007).

La mayor parte de los créditos de MDL (30 por ciento) se ha generado con la eliminación de HFC-23. Este potente gas de efecto invernadero se crea con la producción de gases refrigerantes. Un estudio publicado en el número de febrero de 2007 de *Nature* demostraba que el valor de estos créditos, según el precio vigente del CO₂, era de 4.700 millones de euros. Este valor no sólo representaba el doble del de los gases refrigerantes en sí, sino que se calculaba que el coste aproximado de implementar la tecnología necesaria

para capturar y eliminar el HFC-23 era de menos de 100 millones de euros. Así pues, los propietarios de las plantas y los intermediarios de los proyectos estaban alcanzando unos beneficios que rondaban los 4.600 millones de euros (Wara, M., 2007).

La enorme suma de dinero generada con estos sistemas de comercio del estilo de Kyoto no ha ido a parar a las empresas y comunidades que están movilizándose con proyectos sobre energía limpia y reducción de emisiones, sino a grandes contaminadores industriales que, después, tienen libertad para reinvertir los beneficios en la expansión de sus actividades. En el año fiscal 2006/07, los propietarios de SRF, una empresa industrial y textil con sede en India, registró unos beneficios de 87 millones de euros con la venta de créditos de CO₂ derivados de la eliminación de HFC-23. Ashish Bharat Ram, el director ejecutivo, declaraba al *Economic Times* que «las importantes entradas con el comercio de emisiones de CO₂ nos han fortalecido financieramente, y ahora estamos expandiéndonos hacia áreas relacionadas con nuestro punto fuerte en el negocio químico y técnico de los textiles» (*Point carbon*, 10/4/2007).

Muchas de las empresas destinatarias de los fondos de MDL en los países del Sur son blanco de una constante resistencia local de comunidades que deben soportar los impactos —a menudo letales— de una contaminación industrial intensiva. En 2005, unas 10.000 personas de movimientos sociales, grupos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil se movilizaron en Chhattisgarh, India, para protestar en una audiencia pública sobre medio ambiente celebrada para plantear la expansión de las fábricas de hierro esponjoso de Jindal Steel and Power Limited (JSPL) en el distrito.¹ La producción de hierro esponjoso (una forma impura del metal) se caracteriza por los residuos que genera, y las empresas implicadas han sido acusadas de apropiarse de tierras ajenas y de contaminar el aire, la tierra

y el agua. JSPL gestiona la mayor fábrica de hierro esponjoso del mundo, que ocupa más de 320 hectáreas de lo que solía ser la próspera aldea agrícola de Patrapali. Sólo esta fábrica cuenta con cuatro proyectos de MDL distintos, que generan millones de toneladas de supuestas reducciones de CO₂ que se podrían importar al régimen del ETS. Los habitantes de tres pueblos vecinos están luchando contra una propuesta multimillonaria para expandir la empresa porque ésta acabaría envolviéndolos por completo (Lohmann, L. 2006). El MDL no sólo está proporcionando ayuda financiera a JSPL para llevar adelante la expansión, sino también que también le está otorgando una «credibilidad verde» por estar en la vanguardia del emergente mercado de emisiones.

Puede incluso que el MDL sirva para desincentivar a los gobiernos del Sur que estudian adoptar leyes respetuosas con el medio ambiente. En caso de que, por ley, se hubiera obligado a las fábricas a capturar y eliminar el HFC-23, éstas no habrían podido optar a la categoría de MDL, ya que la financiación para reducir las emisiones de CO₂ no habría sido «adicional».

Ya en 1991, se propusieron planes para aplicar un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono en toda la Unión Europea, pero la falta de apoyo político y la moda por todo lo que tuviera que ver con el mercado acabaron con ellos (ENDS Europe Daily, 2006). Sin embargo, en febrero de 2007, un estudio realizado por el economista Robert Shapiro, subsecretario de Comercio para Asuntos Económicos durante el Gobierno Clinton, afirmaba que los impuestos sobre las emisiones de CO₂ eran «mucho menos susceptibles de evasión y de manipulación del mercado» que los sistemas de límites y comercio. Mientras los impuestos sobre las emisiones de CO₂ ofrecen «un sistema más estable y transparente para los consumidores y la industria», los sistemas de límites y comercio son «mucho más complejos de administrar» y «provocan una volatilidad mucho mayor en los precios de la energía y en los precios relacionados con ésta» (*Point Carbon*, 19/2/2007). Otros economistas y politólogos de todo el mundo están llegando a conclusiones parecidas. La cuestión sigue siendo cuánta más energía y voluntad política se seguirán canalizando hacia un mecanismo que no hace

¹ Sitio web de Mines and Communities, <http://www.minesandcommunities.org/Action/press728.htm>.

mucho más que fomentar los beneficios y la «credibilidad» medioambiental de los mayores contaminadores. Incluso aunque la comunidad internacional no haya conseguido reducir las emisiones netas de forma significativa a través del ETS, es de esperar que, al menos, haya aprendido una valiosa lección sobre cómo no se debe elaborar una política climática que pretenda ser eficaz.

REFERENCIAS

- GOW, D. (2007), «Smoke alarm: EU shows carbon trading is not cutting emissions», *Guardian*, 3 de abril.
- ENDS Europe DAILY «Expert calls for EU-wide CO₂ taxation», 2290, 26/3/2007.
- LOHMANN, L. (2006), «Carbon Trading – A Critical Conversation on Climate Change, Power and Privatisation», capítulo 4, pp. 254-271, The Dag Hammarskjöld Foundation.
- Neuhoff, K. et al., «Comparison of National Allocation Plans for the Period 2008-2012», <http://www.climate-strategies.org>, visitada el 10/04/07
- NEUHOFF, K. et al. (2006), «Implications of announced Phase 2 National Allocation Plans», *Climate Policy* 6, 411-422
- OAKLEY, R. (2006), «Greenpeace on the fiasco of the CO₂ emissions trading scheme» Greenpeace.
- WARA, M. (2007), «Is the Global Carbon Market Working?» *Nature*, vol. 445, 8 de febrero.
- Point Carbon* (www.pointcarbon.com), «Indian chemical company books €87 million windfall from carbon trading», 10/4/2007.
- Point Carbon* (www.pointcarbon.com), 19/2/2007 «Study favours carbon tax over cap-and-trade».



Biodiversidad, sustento y culturas
Revista trimestral - www.grain.org/biodiversidad

Editada por


REDES-AT





Informes y suscripción: biodiv@redes.org.uy