

MERCADOS DE EMISIONES DE CARBONO EN LA COP26 DE LA CMNUCC Y EL ARTÍCULO 6



Amigos de
la Tierra
Internacional

NOTA INFORMATIVA OCTUBRE 2021

POR DOREEN STABINSKY
CON EL APOYO DEL PROGRAMA DE JUSTICIA CLIMÁTICA Y ENERGÍA

CONTEXTO

En lugar de acciones directas verdaderas para reducir las emisiones, los mercados de emisiones de carbono entregan las decisiones a una mano invisible en un mercado invisible para regular un gas invisible. ¿Qué mejor forma de ocultar la falta de acción? No sorprende para nada entonces que los mercados de emisiones de carbono sean desde hace décadas uno de los mecanismos favoritos de inacción climática promovidos por muchos gobiernos y grandes empresas.

Desde hace bastante tiempo, las empresas mineras y de energía y otras industrias de uso intensivo de energía vienen cabildeando fuertemente por la expansión de los mercados de emisiones de carbono en la escena mundial. Las grandes empresas de combustibles fósiles como Shell han incluido la compensación de sus emisiones de gases de efecto invernadero como una parte importante de su estrategia, lo que les permite seguir expandiendo el modelo de energía basado en combustibles fósiles de forma indefinida, mientras, convenientemente, hacen caso omiso del hecho que la compensación no frena en realidad las emisiones ni detiene el cambio climático.¹ Del mismo modo, los gobiernos del Norte perciben los mercados de emisiones de carbono como una oportunidad para prolongar su participación y la permanencia de la economía basada en combustibles fósiles.

El Acuerdo de París contiene varias disposiciones relacionadas con los mercados en su Artículo 6. Este artículo versa de manera general supuestamente sobre enfoques cooperativos entre los países para la acción climática, pero en realidad, gran parte del artículo sirve de marco para la negociación de normas internacionales referidas al mercado de emisiones de carbono. El artículo también

incluye dos párrafos sobre mecanismos no relacionados con el mercado, que agregó Bolivia durante la negociación del Acuerdo de París. Las normas para implementar tres diferentes componentes del Artículo 6 sobre los enfoques de mercado y enfoques no relacionados con el mercado aún se siguen negociando, seis años después de concluido el Acuerdo y cinco años después de entrar en vigor. El tiempo que ha llevado llegar a un acuerdo sobre estas normas es un indicio bastante claro de cuán controvertidas siguen siendo.

Los tres elementos que se están negociando se encuentran en los párrafos 2, 4 y 8 del Artículo 6, de modo que a menudo se hace referencia a los temas de negociación por el número de párrafo: Artículo 6.2, 6.2 y 6.8.



Una líder indígena de los Estados Unidos, Casey Camp, en una manifestación contra los mercados de carbono en la COP25 en Madrid en 2019.
© Hanae Takahashi/Amigos de la Tierra Japón.

El artículo 6.2 establece que

2. Cuando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

El Artículo 6.4 establece

4. Por el presente se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible, que funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo y podrá ser utilizado por las Partes a título voluntario. El mecanismo será supervisado por un órgano que designará la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tendrá por objeto:

- (a) Promover la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando al mismo tiempo el desarrollo sostenible;
- (b) Incentivar y facilitar la participación, en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de las entidades públicas y privadas que cuenten con la autorización de las Partes;
- (c) Contribuir a la reducción de los niveles de emisión en las Partes de acogida, que se beneficiarán de actividades de mitigación por las que se generarán reducciones de las emisiones que podrá utilizar también otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional; y
- (d) Producir una mitigación global de las emisiones mundiales.

Y el Artículo 6.8

8. Las Partes reconocen la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado que sean integrados, holísticos y equilibrados y que les ayuden a implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza y de manera coordinada y eficaz, entre otras cosas mediante la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, según proceda. Estos enfoques tendrán por objeto:

- (a) Promover la ambición relativa a la mitigación y la adaptación;
- (b) Aumentar la participación de los sectores público y privado en la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional; y
- (c) Ofrecer oportunidades para la coordinación de los instrumentos y los arreglos institucionales pertinentes.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES TEMAS QUE SE ESTÁN NEGOCIANDO?

Artículo 6.2.

El artículo 6.2 establece la arquitectura general de los enfoques cooperativos en el marco de la CMNUCC.²

En el Artículo 6.2, las Partes están procurando definir las normas para el comercio de una nueva mercancía, un 'resultado de mitigación de transferencia internacional', o ITMO, por su sigla en inglés. Este régimen de comercio se asemeja en cierto modo a un 'mercado de conformidad' comercial, donde se expiden permisos y el excedente de permisos se comercializa, y la idea es que a través de ese comercio se pueden encontrar las soluciones más "económicamente eficientes" para la acción climática. A su vez, este régimen de comercio en cierto modo no se asemeja en absoluto a un mercado de conformidad comercial. Lo más importante al respecto es que el Acuerdo de París no establece metas que los gobiernos tengan que cumplir. No hay nada jurídicamente vinculante y por lo tanto, no

hay manera de establecer realmente la oferta y la demanda, o fijar los precios. En otras palabras, no hay ninguna razón verdadera para que exista un mercado.

Esa importantísima laguna normativa genera preocupación –en muchos países vulnerables, particularmente de África y los pequeños estados insulares cuya existencia misma se ve amenazada por el aumento de la temperatura y el ascenso nivel del mar, entre otras amenazas, y en la mayor parte de la sociedad civil³-- por la integridad ambiental de los bonos que se comercien y por el mercado en su conjunto que se crea. Si el comercio de ITMOs genera ganancias para algunos, pero empeora los resultados climáticos para el mundo, ¿cuál es el sentido de aprobar esta iniciativa en el marco de la CMNUCC?

Las cuestiones de orden más técnico que siguen siendo muy controvertidas son:

- Cómo garantizar la integridad ambiental, entre otras cosas evitar que se usen los mismos bonos varias veces en distintas jurisdicciones (lo que se denomina doble contabilidad o doble cómputo). El doble cómputo generaría discrepancias entre el nivel de emisiones reportadas por los gobiernos y lo que realmente ocurre en la atmósfera;
- Las normas acerca de los ajustes que tendrían que hacerse en la contabilidad de las emisiones de los países de origen y de los receptores para reflejar la transferencia de los “resultados de mitigación” (lo que se denomina ‘ajustes correspondientes’). Permitir la suspensión de dichas normas o que se pueda optar por no aplicarlas parcialmente daría lugar a un aumento de las emisiones que superaría los niveles a los que se comprometieron los gobiernos (en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional);
- Si una parte de los ingresos por la compra y venta de bonos se compartiría con los países en desarrollo mediante un aporte obligatorio al Fondo de Adaptación (en el lenguaje técnico del Artículo 6 esto se denomina “parte de los fondos devengados”);

- Cómo garantizar que las transacciones contribuyan a la mitigación global de las emisiones mundiales (que también se denomina con el acrónimo OMGE, por sus siglas en inglés).
- Cómo abordar el resultado de las actividades que no pueden medirse directamente en términos de una cantidad de dióxido de carbono, tales como el de nuevas instalaciones de energía renovable, actividades de adaptación, o potencialmente incluso de técnicas de geoingeniería como el manejo de la radiación solar;
- La gobernanza para garantizar un conjunto de definiciones comunes para lo que sería comerciable (ITMOs), su registro y seguimiento, y diversas salvaguardas en el marco de la CMNUCC, o si se dejaría que estos los asuntos los decidan los gobiernos (y empresas) en el contexto de sus propios esquemas internacionales [de comercio de emisiones].

Artículo 6.4.

Además de los varios asuntos mencionados anteriormente, en el Artículo 6.4 las Partes están discutiendo un mecanismo potencialmente sucesor del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto, al que algunos gobiernos se refieren como **mecanismo de desarrollo sostenible**. Sin embargo, hasta la fecha no hay consenso sobre qué es, quién puede participar y cómo, y cuál puede ser su relación con el MDL.⁴ Llegar a una solución de compromiso al respecto basada en concesiones mutuas podría conducir a emisiones superiores a las previstas por los países en sus contribuciones determinadas a nivel nacional actuales.

El carácter voluntario del Acuerdo de París representa un impedimento estructural similar al que se encuentra en el Artículo 6.2. Si los países desarrollados que son Partes del Acuerdo no tienen obligación de reducir sus emisiones como en el Protocolo de Kioto, no hay razón para que los países desarrollados tengan que llevar a cabo proyectos en los países en desarrollo como manera de compensar algunas de sus reducciones de emisiones. Si ninguna de las Partes está

obligada a reducir sus emisiones, ¿qué incentivo hay para que una Parte pague por las reducciones de emisiones en/de otra Parte?

Los mercados dependen de la oferta y la demanda para fijar los precios. Si no existe demanda para la mercancía que se crea en el Artículo 6.2, el ITMO, o la del Artículo 6.4 (que aún no tiene nombre), ¿de qué sirven las normas para un mercado que no existe?

Los países desarrollados se han negado a proveer financiamiento a los países en desarrollo para que le hagan frente a la crisis climática.⁵ Los enfoques basados en el mercado, tales como los del Artículo 6.2 y 6.4, son su pretendida puerta de escape. Pero ninguno de estos enfoques podrá generar el financiamiento que se requiere.

Artículo 6.8.

Casi todos los enfoques para permitir que se lleven a cabo acciones climáticas de forma inmediata, cooperativos o no, tienen lugar fuera de un mercado. Cualquier tipo de proyecto colaborativo transfronterizo podría considerarse un enfoque cooperativo para el clima.

El apoyo y financiamiento de la acción climática no pueden estar ligados a la posibilidad o no de medir, comprar o vender toneladas de carbono. Lo que más se necesita son enfoques integrales u holísticos, enfoques que puedan integrar al mismo tiempo la adaptación y mitigación y poner en primer plano las prioridades de desarrollo sustentable y erradicación de la pobreza. Un enfoque basado en los mercados no priorizará ni llevará a cabo nada de esto.

El Artículo 6.9 “define” un marco para promover los enfoques no relacionados con el mercado, pero no ofrece ningún detalle específico acerca de cómo podría ser ese marco o cómo podría funcionar.⁶ En Glasgow, las Partes continuarán las negociaciones sobre qué incluiría ese marco.

¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

A primera vista, las negociaciones en Glasgow sobre el Artículo 6 parecen negociaciones muy técnicas sobre normas, que echan mano de una sopa de letras de acrónimos tales como OMGE, ITMO, SDM (mecanismo de desarrollo

sostenible, por sus siglas en inglés, SOP (parte de los fondos devengados, por sus siglas en inglés), y otros.

Pero hay una confrontación mucho más importante y trascendente sobre el papel que se le asigna a los mercados en la acción climática. Los mercados no pueden reparar el clima. A nivel muy básico y fundamental, los mercados de emisiones de carbono son incompatibles con mantener el aumento de la temperatura mundial en 1,5 grados Celsius y van a contrapelo de la necesidad de que los países desarrollados hagan la cuota parte que les corresponde del esfuerzo de mitigación mundial.⁷ Las dos últimas décadas de experimentación con mercados en Europa, Estados Unidos y otros lugares son buena prueba de ello.⁸ Los mercados de emisiones de carbono retrasan las acciones concretas que se requieren inmediatamente para reducir las emisiones y desvían la atención de las inmensas cantidades de financiamiento público que tiene que fluir del Norte al Sur global para acciones de mitigación.

Los Pueblos Indígenas y comunidades locales hace tiempo que oponen resistencia los esquemas de mercados de emisiones de carbono ya que dan lugar a conflictos, abusos empresariales, degradación ambiental, desplazamientos forzados y amenazas de genocidio cultural, particularmente de Pueblos Indígenas, agricultoras/es de pequeña escala, habitantes de los bosques, jóvenes, mujeres y personas no blancas que sufren racismo.

Las Partes hasta ahora no han logrado llegar a un acuerdo sobre los Artículos 6.2 y 6.4. Amigos de la Tierra Internacional insta a las Partes a que lleguen a un acuerdo sobre los Artículos 6.2 y 6.4.

Muchos países en desarrollo vulnerables perciben que tienen muy poco que perder si bloquean un acuerdo que no les protege de los impactos del cambio climático y puede permitir más emisiones mundiales que el nivel prometido por los gobiernos en sus contribuciones desarrolladas a nivel nacional. Varios grupos de países en desarrollo están luchando por normas y salvaguardas estrictas, y en contra de vacíos legales (incluso en contra de que se incluya a los bosques y las tierras en el marco del Artículo 6). Otros países

en desarrollo entienden el Artículo 6 como una vía a través de la cual podrían recibir apoyo financiero por/para sus acciones climáticas, mientras los países desarrollados continúan eludiendo sus obligaciones de proporcionar financiamiento para el clima (financiamiento público).

Los países desarrollados coinciden en la idea de establecer mercados, pero difieren en torno a la cantidad de flexibilidad respecto a las normas que se establecerán. La UE parece estar a favor de normas estrictas para proteger la integridad ambiental y evitar el doble cómputo, para hacer que el Artículo 6.4 sea compatible con el esquema de comercio de emisiones de la propia UE. Sin embargo, su desprecio general por las necesidades de los países en desarrollo se revela en su oposición a las propuestas de reducción obligatoria o mitigación global de las emisiones mundiales (OMGE) en el marco del Artículo 6, y a que se utilice una parte de los fondos devengados

de las transacciones en el marco del Artículo 6.2 [para ayudar a los países en desarrollo más vulnerables]. El resto de los países desarrollados, liderados por Estados Unidos, están interesados en una mayor flexibilidad de las normas. Su falta de preocupación por los ajustes correspondientes del mercado de emisiones de carbono voluntario demuestra que les preocupa más el lucro que proteger a los pueblos y el clima.

Al seguir bloqueando estos enfoques basados en el mercado, en la COP26 hay una gran oportunidad de realzar, en su lugar, el papel de los enfoques no relacionados con el mercado y destacar las soluciones verdaderas al cambio climático que podrían apoyarse mediante financiamiento, tecnología y mayor capacidad. Sin embargo, los países desarrollados han estado bloqueando la rápida implementación de las disposiciones del Artículo 6.8 ya que eso les exigiría aumentar su apoyo a los países en desarrollo.

REFERENCIAS

- 1** Los mercados de emisiones de carbono en la COP25 de Madrid: Una amenaza para los pueblos, la política y el planeta. <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2019/12/Spanish-carbon-markets-briefing.pdf>
- 2** Los mecanismos del Artículo 6.4 y otros mecanismos del Artículo 6.2 que están instaurando los gobiernos y las empresas están comprendidos en el marco general.
- 3** Hay varias ONG internacionales que apoyan con firmeza los mercados de emisiones de carbono, que están involucradas activamente en la compra y venta de bonos de emisiones de carbono.
- 4** El MDL fue establecido por el Protocolo de Kioto para apoyar proyectos de reducción de emisiones en el Sur Global mediante la creación de un mecanismo para la venta de bonos de emisión de carbono generados por estos proyectos a países del Norte Global. El MDL ha sido ampliamente criticado, entre otras cosas, por incluir proyectos fraudulentos, acarrear impactos perjudiciales para las comunidades, y por no generar reducciones de emisiones. Para una reseña crítica de la eficacia del MDL véase Cames et ál. 2016. How additional is the Clean Development Mechanism? https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/clean_dev_mechanism_en.pdf
- 5** <https://www.theguardian.com/environment/2021/apr/24/wealthy-nations-failing-to-help-developing-world-tackle-climate-crisis>
- 6** El Artículo 6.9 establece: “Por el presente se define un marco para los enfoques de desarrollo sostenible no relacionados con el mercado, a fin de promover los enfoques no relacionados con el mercado a que se refiere el párrafo 8 del presente artículo”.
- 7** Civil Society Equity Review. 2018. After Paris: inequality, fair shares, and the climate emergency. <http://civilsocietyreview.org/report2018/>
- 8** Green, J.F. 2021. Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abdae9/meta>

¿CUÁLES SON LAS DEMANDAS DE AMIGOS DE LA TIERRA INTERNACIONAL?

- El mercado no puede solucionar el cambio climático. Nunca lo hizo, nunca lo hará. Todos los gobiernos -del Norte y del Sur- deben rechazar los mercados de emisiones de carbono.
- Los gobiernos del Norte deben enfocarse en reducir rápidamente sus emisiones en el lugar de origen. Deben reforzar sus contribuciones desarrolladas a nivel nacional para que sean equiparables/iguales a la cuota parte que les corresponde del esfuerzo de mitigación sin ningún tipo de puerta de escape basada en el mercado. Deben descontinuar gradual pero urgentemente los combustibles fósiles, el agronegocio emisor de metano, las usinas de energía eléctrica en base a biomasa, y otras fuentes de emisiones, y no financiar la destrucción provocada por los combustibles fósiles en el Sur global.
- Los gobiernos del Norte tienen que cumplir con sus obligaciones de financiamiento para el clima para los países del Sur global, con subvenciones basadas en fondos públicos, adicionales a la Asistencia Oficial para el Desarrollo en el Extranjero, conforme a la cuota parte que les corresponde de la responsabilidad por la crisis climática y sus capacidades respectivas de acción. Los ingresos basados en el mercado no son sustituto del financiamiento para el clima, ni tampoco lo son otras formas de financiamiento privado.
- Los gobiernos del Sur deben oponerse a los mecanismos de mercado en el marco del Artículo 6. Deben presionar para que los países del Norte paguen/cumplan sus obligaciones de financiamiento público para el clima con fines de mitigación, adaptación, y pérdidas y daños.
- Los gobiernos del Sur deben oponerse a los mercados de emisiones de carbono por la probabilidad de que acarreen impactos negativos para sus propios pueblos. Entre otros métodos de “compensación”, los mercados de emisiones de carbono suelen recurrir en gran medida a las plantaciones de monocultivos de árboles a gran escala o a una supuesta preservación de bosques. Pero ¿en las tierras de quiénes y los bosques de quiénes se hará esto? Existe un alto riesgo de acaparamiento de tierras, desplazamientos, violaciones de derechos humanos, e inseguridad alimentaria asociados a los mercados.
- Los gobiernos del Sur deben oponerse a los mercados de emisiones de carbono porque socavarán sus propias metas de mitigación. Los países del Norte reclamarán como propios los beneficios de la mitigación llevada a cabo en el Sur Global mediante bonos de emisión de carbono. O peor aún, estos esfuerzos de mitigación pueden terminar contabilizándose dos veces o computándose doble tanto en el lugar donde se lleva a cabo la acción como en el lugar del pago.