



COMITÉ DE PROTECCIÓN
DEL MEDIO MARINO
60º periodo de sesiones
Punto 4 del orden del día

MEPC 60/4/55
29 enero 2010
Original: INGLÉS

PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA OCASIONADA POR LOS BUQUES

Mecanismo de reembolso para un instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional

Nota presentada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

RESUMEN

Sinopsis:

El presente documento propone un mecanismo de reembolso para un instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional a fin de cumplir con el principio de la CMNUCC de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. El mecanismo de reembolso podría garantizar que los países en desarrollo no se vieran perjudicados por un instrumento de mercado que aún ha de decidirse, sino que se beneficiaran del mismo.

Principios estratégicos:

7.3

Medidas de alto nivel:

7.3.1

Resultados previstos:

7.3.1.1 y 7.3.1.3

Medidas que han de adoptarse:

Véase el párrafo 38.

Documentos conexos:

MEPC 58/4/39, MEPC 58/23, MEPC 59/4/5,
MEPC 59/4/25, MEPC 59/24, MEPC 59/INF.10,
MEPC 60/4/9, MEPC 60/4/10 y MEPC 60/4/28.

Introducción

1 En este documento, que se presenta de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.10.5 de las Directrices sobre organización y método de trabajo del Comité de Seguridad Marítima y el Comité de Protección del Medio Marino y de sus órganos auxiliares (MSC.MEPC.1/Circ.2) revisadas, y dentro del plazo ampliado para la presentación de documentos sobre los resultados de la CP 15 (MEPC 60/1/Add.1), se formulan observaciones sobre el documento MEPC 60/4/9 (Secretaría).

Antecedentes y objetivo

2 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2009 (CP 15 y CP/RP 5) no pudo conciliar los principios de la OMI de ofrecer normas universales y uniformes con el cumplimiento de los principios diferenciados e incorporados en la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto. Como resultado, aún existe el principal obstáculo para el examen y desarrollo de la aplicación de un instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional.

3 No obstante, la CP 15 y CP/RP 5, en el contexto del cambio climático como uno de los mayores retos de nuestros tiempos, confirmó la firme voluntad política de las Partes de combatir el cambio climático urgentemente, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, lo cual también se ha expresado en el Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009 (véase el anexo 1 del documento MEPC 60/4/9).

4 Todas las propuestas pertinentes presentadas al MEPC hasta la fecha, incluidos los documentos MEPC 59/4/5 (Dinamarca) y MEPC 59/4/25 (Alemania, Francia y Noruega), suponen una aplicación uniforme de un instrumento de mercado, que aún ha de acordarse, a todos los buques dedicados al comercio internacional, independientemente del pabellón que enarbolan. Las deliberaciones del MEPC han demostrado que el desembolso de todo ingreso recaudado a los países en desarrollo, de las formas propuestas hasta el momento, generalmente no es percibido por estos países como que cumple con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades de la CMNUCC. En el documento MEPC 60/4/10 (Bahamas) se argumenta que ninguno de los instrumentos de mercado propuestos hasta la fecha beneficia a los países en desarrollo.

5 Por consiguiente, es necesario adoptar un enfoque nuevo con respecto al instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional que sea políticamente aceptable tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. En el presente documento se propone, con carácter innovador, conciliar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades con la aplicación de un instrumento de mercado a todos los buques, independientemente de su pabellón o propiedad, garantizando que todos los países en desarrollo obtengan los beneficios globales del régimen. En particular, se propone un mecanismo de reembolso diferenciado para cumplir con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades.

Esquema del documento

- 6 Las secciones siguientes del presente documento proporcionan información sobre:
- .1 el incremento de la financiación para combatir el cambio climático y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades;
 - .2 las propuestas actuales de instrumento de mercado en relación con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades;
 - .3 el cálculo del uso por un país del transporte marítimo internacional;
 - .4 una propuesta de mecanismo de reembolso para cumplir con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades;

- .5 la falta de una alternativa práctica a un mecanismo mundial y diferenciado;
- .6 las condiciones para integrar el mecanismo de reembolso en un instrumento de mercado;
- .7 la garantía de las ventajas para el transporte marítimo y el comercio mundial; y
- .8 conclusiones y propuesta.

Incremento de la financiación para combatir el cambio climático y principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades

7 El Acuerdo de Copenhague incluye los compromisos de los países desarrollados de proporcionar a los países en desarrollo un apoyo financiero previsible, nuevo, adicional y mayor para facilitar y apoyar la intensificación de la labor relativa a la mitigación del cambio climático, la adaptación, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad. El elemento de mitigación tiene por objeto incluir recursos financieros sustanciales para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD-plus). Los fondos procederán de varias fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación.

8 Aunque no se indica de forma explícita, un instrumento de mercado marítimo puede ser una de las fuentes de financiación alternativas o innovadoras, al tiempo que contribuye de forma simultánea a la reducción de las emisiones. No obstante, a fin de cumplir con los principios de la CMNUCC, los fondos deberían proceder de los países desarrollados.

Propuestas actuales de instrumento de mercado en relación con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades

9 Tal como ha justificado varias veces el MEPC, todo instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional debería ser mundial y aplicarse a todos los buques independientemente del pabellón que enarboles, entre otras cosas, para evitar las evasiones y distorsiones de la competición. Asimismo, en el MEPC 59 (MEPC 59/24, párrafo 4.129) se expresó la preferencia general por que la mayor parte de los fondos generados por un instrumento de mercado bajo los auspicios de la OMI se dedicase a combatir el cambio climático en los países en desarrollo.

10 Suponiendo la aplicación mundial de un instrumento de mercado, los gastos que realice el sector del transporte marítimo se transferirán a los consumidores finales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. De hecho, algunos países en desarrollo compartirán, por tanto, la carga de un instrumento de mercado, a menos que las ganancias del país en desarrollo sean superiores al coste total del instrumento de mercado para sus consumidores finales. En este contexto, posiblemente ninguna de las propuestas presentadas hasta el momento incorpora el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, independientemente de su capacidad de recaudación de ingresos.

11 En el caso de que la mayoría de los ingresos recaudados por el instrumento de mercado se gasten en la adquisición de créditos de emisión del Mecanismo para un desarrollo limpio (CDM) en los países en desarrollo, a fin de compensar las emisiones procedentes del transporte marítimo, muchos países en desarrollo compartirían, de hecho, la carga del instrumento de mercado, dado que recibirían menos que los gastos en que hubieran incurrido. La razón es que una abrumadora mayoría de los proyectos CDM se

centran en sólo unos pocos países.¹ Muchos países en desarrollo, especialmente los más pequeños, serían, por tanto, contribuyentes netos a los fondos generados, en lugar de ser sus beneficiarios, lo cual no está en consonancia con los principios de equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades o las obligaciones de la CMNUCC, ni con los compromisos de los países desarrollados de proporcionar recursos financieros para combatir el cambio climático.

Cálculo del uso por un país del transporte marítimo internacional

12 Tal como se argumenta frecuentemente, el transporte marítimo internacional presta un servicio al comercio internacional. Por tanto, podría considerarse que cada país es un usuario de ese servicio, incluso los países sin litoral. Al igual que en cualquier entorno de servicios compartidos, puede calcularse el uso de un servicio por cada usuario.

13 El uso por un país del transporte marítimo internacional está estrechamente relacionado con sus importaciones y puede calcularse a partir del volumen de importaciones mundiales transportadas por mar del país. No está relacionado con la cantidad de combustible vendido a los buques, ni con el número de buques registrados en el país o propiedad de éste. La reciente recesión ha demostrado claramente esta relación con las importaciones; la menor demanda de importaciones ha provocado una disminución de las actividades marítimas.

14 Los datos sobre el volumen de importaciones mundiales, por valor y país, se encuentran disponibles.² En el presente documento se propone utilizar los datos sobre las importaciones mundiales para calcular el uso por un país del transporte marítimo internacional y también, por tanto, los costes de la aplicación de un instrumento de mercado mundial para el país. Los mismos datos también pueden proporcionar el volumen de emisiones procedentes del transporte marítimo internacional que un país podría reflejar en sus cuentas nacionales sobre las emisiones.³

15 Por ejemplo, el Reino Unido importa aproximadamente el 5 % de las mercancías mundiales y, por tanto, podría dar cuenta del 5 % de las emisiones procedentes del transporte marítimo internacional. A efectos de comparación, todos los países africanos juntos importan menos del 3 % de las mercancías mundiales.

Propuesta de mecanismo de reembolso para cumplir con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades

16 A fin de cumplir con los principios de la CMNUCC, la aplicación del instrumento de mercado marítimo podría diferenciarse de forma que garantizara que ninguna Parte que sea un país en desarrollo obtenga un beneficio neto inferior a cero. Asimismo, los más vulnerables deberían ser quienes más se beneficiaran. El mecanismo de reembolso propuesto se describe a continuación.

¹ Hasta el momento aproximadamente el 90 % de todos los créditos CDM se han expedido para proyectos en cuatro países: China, India, República de Corea y Brasil, de los cuales alrededor del 48 % se expidió para proyectos en China. Fuente: UNEP Risoe, www.cdmpipeline.org.

² Por ejemplo, en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

³ La utilización del volumen total de importaciones, en lugar del valor, no es fácil, dado que los distintos tipos de buques tienen diferente eficiencia energética (por tonelada/milla de carga transportada). Por tanto, tendría que utilizarse un promedio ponderado de la eficiencia, considerando los distintos tipos de carga importada por los buques. Dichos datos no están ampliamente disponibles.

17 Toda Parte en la CMNUCC que sea un país en desarrollo tendría derecho a obtener un pago (reembolso) incondicional, equivalente a los gastos en que hubiera incurrido con motivo del instrumento de mercado marítimo.⁴

18 La cantidad reembolsada se calcularía anualmente en proporción a un factor. El factor propuesto es el volumen de importaciones mundiales de un país por valor.⁵

19 Una Parte que sea un país en desarrollo podría decidir renunciar al reembolso o a parte del mismo. Esto proporcionaría una flexibilidad adicional para reflejar las distintas circunstancias nacionales.⁶

20 Los ingresos netos recaudados, después de la emisión de los reembolsos, deberían dividirse entre la asistencia a los países en desarrollo para implantar las medidas de lucha contra el cambio climático y la asistencia al sector del transporte marítimo internacional para acelerar las reducciones de sus crecientes emisiones a través de los avances tecnológicos. El desembolso de estos ingresos netos podría gestionarlo la entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC,⁷ conforme a las reglas y disposiciones pertinentes.

21 En resumen, se propone que el desembolso de los ingresos del instrumento de mercado comprenda dos etapas:

- .1 en la primera etapa todo gasto en que haya incurrido una Parte que sea un país en desarrollo y que participe en el instrumento de mercado se le paga (reembolsa) incondicionalmente; y
- .2 en la segunda etapa los ingresos restantes (ingresos netos) se desembolsan a través de la entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC.

22 Por consiguiente, los ingresos netos procederían de los consumidores de países desarrollados solamente, de conformidad con los principios de la CMNUCC. Asimismo, los países en desarrollo serían beneficiarios del instrumento de mercado, beneficiándose en mayor grado los países más vulnerables a través de la aplicación de las reglas y disposiciones pertinentes en la segunda etapa. El sector del transporte marítimo también debería beneficiarse en la segunda etapa, posiblemente mediante un nuevo fondo mundial de tecnología marítima o una entidad similar.

Falta de una alternativa práctica a un mecanismo mundial y diferenciado

23 En teoría, podría ser más eficaz excluir a los países en desarrollo de la participación en el instrumento de mercado a fin de cumplir con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades y evitar la necesidad de efectuar reembolsos. Esto requeriría la aplicación diferenciada de un instrumento de mercado basándose en el destino final de las mercancías (como propone el WWF en una declaración que figura en el anexo 9 del documento MEPC 58/23, página 28). Los buques que transporten mercancías a países desarrollados estarán cubiertos, mientras que los buques

⁴ El reembolso, o parte del mismo, podría utilizarse para combatir el cambio climático, a reserva de la decisión soberana de la Parte que sea un país receptor.

⁵ Las Partes podrían sustituir el uso de las importaciones mundiales por valor por otra medida cuando dispongan de dicha información (por ejemplo, el volumen de importaciones mundiales transportadas por mar de un país por valor-distancia o un parámetro similar).

⁶ También podría acordarse una tasa de reembolso variable, de cero a uno, y registrarse para cada país en desarrollo.

⁷ Esta entidad podría ser el Fondo verde de Copenhague en favor del clima, propuesto en el Acuerdo de Copenhague.

que transporten mercancías a países en desarrollo no lo estarán. Los buques que transporten mercancías tanto a países desarrollados como a países en desarrollo estarán parcialmente cubiertos. Dicho enfoque prevendría las repercusiones en las importaciones a los países en desarrollo.

24 No obstante, el enfoque basado en el destino final de las mercancías es complejo y requeriría determinar el volumen de mercancías transportadas a países desarrollados por cada buque o compañía. Dadas las decenas de miles de buques que navegan en todo el mundo, la recopilación y validación de dicha información entrañaría importantes esfuerzos administrativos.

25 En cambio, el enfoque del reembolso es mucho más sencillo, puesto que sólo han de expedirse 100 reembolsos aproximadamente, uno para cada país en desarrollo, y los datos necesarios para calcular los reembolsos están fácilmente accesibles⁸. Además, proporciona una importante flexibilidad adicional para que un país renuncie al reembolso o a parte del mismo. Dadas estas ventajas, se recomienda adoptar el enfoque del reembolso diferenciado.

Condiciones para integrar el mecanismo de reembolso en un instrumento de mercado

26 En principio, el mecanismo de reembolso propuesto podría aplicarse a cualquier instrumento de mercado, a condición de que genere suficientes ingresos brutos para satisfacer las necesidades de reembolso. Puesto que los países en desarrollo importan aproximadamente el 30 % de las mercancías mundiales, los ingresos brutos de un instrumento de mercado que pueda proporcionar reembolsos para los países en desarrollo deben de ser superiores al 30 % de los costes o los efectos mundiales del instrumento (suponiendo una aplicación uniforme y antes de tener en cuenta cualquier beneficio).

27 Todo instrumento de mercado basado en un gravamen o en una contribución por los GEI puede utilizar directamente el reembolso diferenciado propuesto, dado que su coste económico equivale a los ingresos brutos generados.

28 En el caso de un instrumento de mercado basado en el comercio de derechos de emisión, como un sistema de limitación y comercio, la integración depende de su configuración. Por ejemplo, el coste económico total del sistema de limitación y comercio es la suma de 1) el coste de los derechos de emisión distribuidos al sector marítimo y 2) el coste de los derechos de emisión y créditos adquiridos de otros sectores. Dado que los ingresos en el sistema de limitación y comercio se recaudan generalmente a través de la subasta de los derechos de emisión, sólo los regímenes que subasten al menos el 30 % de los derechos de emisión podrían aplicar el mecanismo de reembolso propuesto.

29 Los ingresos netos recaudados por el instrumento de mercado elegido, después de expedir los reembolsos, deberían utilizarse para los fines acordados por las Partes en CMNUCC y la OMI.

8. Los reembolsos podrían expedirse anualmente o con mayor frecuencia.

Garantía de ventajas para el transporte marítimo y el comercio mundial

30 El instrumento de mercado marítimo debería ser proporcional a las medidas similares adoptadas en otros sectores, incluidos otros medios de transporte, entre otras cosas, para cumplir con el artículo 3.5 de la CMNUCC⁹.

31 Un planteamiento con respecto a dicha proporcionalidad sería garantizar que al transporte marítimo internacional se aplica el mismo precio del carbono que a otros sectores en términos generales. Esto podría lograrse vinculando el instrumento de mercado marítimo a un régimen o regímenes de reducción en toda la economía. El beneficio adicional de dicha vinculación de precios sería que no se requeriría un objetivo de reducción de las emisiones mundiales para el transporte marítimo internacional (límite), eliminándose la polémica cuestión de establecer dicho límite, como se explica en el documento MEPC 60/4/28 del Consejo Mundial del Transporte Marítimo¹⁰.

32 Siempre que al transporte marítimo se aplique el mismo precio del carbono que a otros sectores, el efecto negativo sobre el volumen de comercio marítimo sería marginal, en caso de existir (antes de considerar cualesquiera mejoras). Aunque el transporte marítimo es uno de los medios de transporte más rentables y energéticamente eficientes, aún puede incrementar de forma significativa su eficiencia energética, según el Segundo Estudio de la OMI sobre los GEI de 2009 (MEPC 59/INF.10). Asimismo, el mayor margen de mejora de la eficiencia se da en la cadena de suministro con origen o destino en los países en desarrollo, incluida la facilitación del comercio. Como resultado de los incentivos del instrumento de mercado y de inversiones adicionales, el coste del transporte para los países en desarrollo se reduciría en gran medida, contribuyendo de forma positiva a un aumento de su comercio y desarrollo.

33 A fin de incrementar más los beneficios para los países en desarrollo más vulnerables, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), el umbral de aplicación de un instrumento de mercado podría establecerse en un nivel superior a 400 toneladas brutas (TRB). Por ejemplo, podría establecerse en 4 000 TRB, al menos en un principio, lo cual excluiría prácticamente a casi todos los buques que transportan mercancías desde y hacia los PEID y otros países pequeños, dado que generalmente sus puertos sólo pueden recibir a los buques más pequeños¹¹. Esto también abordaría la cuestión de que los efectos de un instrumento de mercado uniforme en los PEID serían mayores debido al coste relativamente alto del transporte para estos países.¹²

34 El umbral de aplicación superior también excluiría el cabotaje en muchos países, con el positivo efecto de estimular su crecimiento mundial. Como resultado, podrían lograrse reducciones adicionales de las emisiones procedentes del transporte mediante el cambio de algunas formas de transporte terrestre por el cabotaje, que es más eficiente energéticamente. De ese modo, se aplacaría la preocupación en cuanto a que la introducción de un instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional se traduciría en la adopción de medios

⁹ El artículo 3.5 dispone lo siguiente: Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico e internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían de constituir un medio de discriminación arbitraria e injustificable, ni una restricción encubierta al comercio internacional.

¹⁰ Véase el Mecanismo de reducción de las emisiones del transporte marítimo internacional (www.imers.org), para consultar algunos ejemplos de implantación; incorpora la vinculación del precio del carbono así como el mecanismo de reembolso diferenciado.

¹¹ J.Faber, K. Rensma: *Left on High Seas, Global Climate Policies for International Transport*, Delft, CE, 2008.

¹² Véase, por ejemplo, el documento MEPC 58/4/39.

de transporte menos eficientes energéticamente, por ejemplo, el transporte por ferrocarril y carretera. Finalmente, el umbral de aplicación superior aceleraría la implantación del instrumento de mercado, reduciendo de forma significativa el número de buques sujetos al instrumento y las emisiones totales cubiertas en sólo una pequeña cantidad.¹³

Conclusiones y propuesta

35 Basándose en los resultados de la CP 15 y CP RP 5 y considerando una década de deliberaciones de la OMI y la CMNUCC sobre los principios pertinentes, quizás sea imposible llegar a un acuerdo acerca de un instrumento de mercado eficiente para el transporte marítimo internacional que no incorpore el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades.

36 En este documento se presenta una estimación descendente de los costes económicos de un instrumento de mercado marítimo basada en el volumen de importaciones de un país, el cual se utilizó después como el factor de reembolso diferenciado para los países en desarrollo (etapa 1 de desembolso). El objetivo era crear un enfoque práctico para incorporar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades en un instrumento de mercado marítimo, en lugar de crear un régimen de cálculo, teórico o perfecto, de los costes de los efectos. Considerando que es imperativo actuar juntos con respecto al aumento de las emisiones procedentes del transporte marítimo y que los países más vulnerables recibirían un apoyo financiero significativamente superior a través de los ingresos netos generados (en la etapa 2 de desembolso), dicho enfoque práctico parece justificarse totalmente. Asimismo, el enfoque puede combinarse con el establecimiento del umbral de aplicación en un nivel que excluya el transporte desde y hacia los PEID, por ejemplo, en buques de 4 000 TBR.

37 Se invita al Comité a que considere integrar el mecanismo de reembolso propuesto en este documento en la configuración de cualquier instrumento de mercado para el transporte marítimo internacional como forma de conciliar de forma creativa los principios de la OMI y la CMNUCC. Esto podría reanudar el debate y facilitar un rápido progreso en esta controvertida cuestión que se plantea desde hace mucho tiempo.

Medidas cuya adopción se pide al Comité

38 Se invita al Comité a que examine la información facilitada y, en particular, la propuesta formulada en el párrafo 37, y a que adopte las medidas que estime oportunas.

¹³ El número total de buques de arqueo bruto superior a 400 y 4 000 en 2009 era aproximadamente de 45 000 y 25 000 respectivamente, según los registros de Lloyd's Register – Fairplay. Las emisiones totales de CO₂ ocasionadas por los buques de arqueo bruto superior a 4 000 se calcula que fueron aproximadamente sólo un 6 % inferiores a las emisiones totales de CO₂ ocasionadas por los buques de arqueo bruto superior a 400.