

INFORME ESPECIAL

October 2000

Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto: efectos en el comercio internacional y el crecimiento económico

por Margo Thorning, Ph.D.*

El Center for Policy Research de la ACCF ofrece este informe especial para ayudar a concentrar la atención de los encargados de la formulación de políticas en los efectos del Protocolo de Kyoto y en particular en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el crecimiento económico y la transferencia de riqueza entre los países desarrollados y los países en desarrollo. En el presente informe, basado en un estudio de los Dres. W. David Montgomery y Paul Bernstein de Charles River Associates, se llega a la conclusión de que, si bien el MDL ofrece posibilidades de reducir la carga económica del Protocolo de Kyoto, es inferior a la libre negociación mundial de emisiones como instrumento de reducción de costos. El costo mundial del Protocolo podría superar el billón de dólares en el período 2010-2030, aún con el MDL y las negociaciones del Anexo B. Estos costos no reflejan los efectos económicos adicionales de una reducción de las emisiones superior a las metas de Kyoto —algunos sugieren nuevas reducciones del 70% por debajo de los niveles de 1990 (diez veces más que las metas de Kyoto).

ANTECEDENTES

El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático dispone que, para el período 2008–2012, economías industriales como las de Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón (denominados países del Anexo B) reduzcan sus emisiones colectivas de seis gases de efecto invernadero (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre) en un promedio del 5,2% respecto de los niveles de 1990.

A efectos de la consecución colectiva de este objetivo, se asignaron a cada país metas diferenciadas. Japón, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea tienen el compromiso de reducir los gases de efecto invernadero 6%, 7% y 8% respectivamente, por debajo de los niveles de 1990 en el primer período de compromisos. Los miembros de la Unión Europea han acordado un plan de distribución de la carga conforme

al cual sus metas colectivas han sido redistribuidas entre ellos. Australia tendrá que restringir las emisiones de gases de efecto invernadero al 8% por encima de su nivel de 1990. El costo mundial del Protocolo podría superar el billón de dólares en el período 2010–2030. (Este billón de dólares es el valor actual descontado de la pérdida de consumo de 2010). Hasta la fecha, ninguno de los países del Anexo B ha ratificado el Protocolo de Kyoto.

El Protocolo de Kyoto contiene varios mecanismos de flexibilidad—el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), la negociación de permisos de emisión y la implementación conjunta y sumideros (por ejemplo, opciones de secuestro de carbono)—que ofrecerían posibilidades de reducir el costo del cumplimiento de las metas de Kyoto. En teoría, estos mecanismos permitirían que un país del Anexo B cumpla parte de sus compromisos de limitar las emisiones adquiriendo reducciones de emisiones o mejoramientos de sumideros de otras naciones.

**Margo Thorning, Ph.D., es Vicepresidenta Principal y Directora de Estudios del Center for Policy Research del American Council for Capital Formation (ACCF), filial docente y de estudios del ACCF; su propósito es crear conciencia pública de la necesidad de fomentar el crecimiento económico a través de políticas impositivas, comerciales y ambientales correctas. Por más información, sírvase ponerse en contacto con ACCF Center for Policy Research, 1750 K Street, N.W., Suite 400, Washington, D.C. 20006-2302; teléfono: 202/293-5811; fax: 202/785-8165; e-mail: info@accf.org; sitio en Internet: www.accf.org.*

SEXTA CONFERENCIA DE LAS PARTES: QUÉ ES LO QUE ESTÁ EN JUEGO?

El debate de política internacional se concentra ahora en la cuestión de la implementación eficaz en función del costo y ambientalmente creíble del Protocolo. Las principales partes del Anexo B, aparte de la Unión Europea, apoyan la negociación internacional irrestricta de permisos de emisión y el acceso ilimitado a mecanismos de Kyoto como el MDL. Por su parte, una serie de partes europeas proponen limitar el alcance del uso de los mecanismos de Kyoto para cumplir las metas de emisiones del Anexo B.

Es importante que los países en desarrollo comprendan que sentirán los efectos—a través del comercio internacional—de las políticas que adopten los países desarrollados para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, y que su propio crecimiento económico y su prosperidad pueden depender, al menos parcialmente, de cómo se resuelven los problemas de política del MDL. Aunque los países en desarrollo no están obligados por las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del Protocolo de Kyoto, tienen también algo muy importante en juego en los resultados de las próximas negociaciones de la Sexta Conferencia de las Partes, que se celebrará en La Haya, en noviembre de 2000.

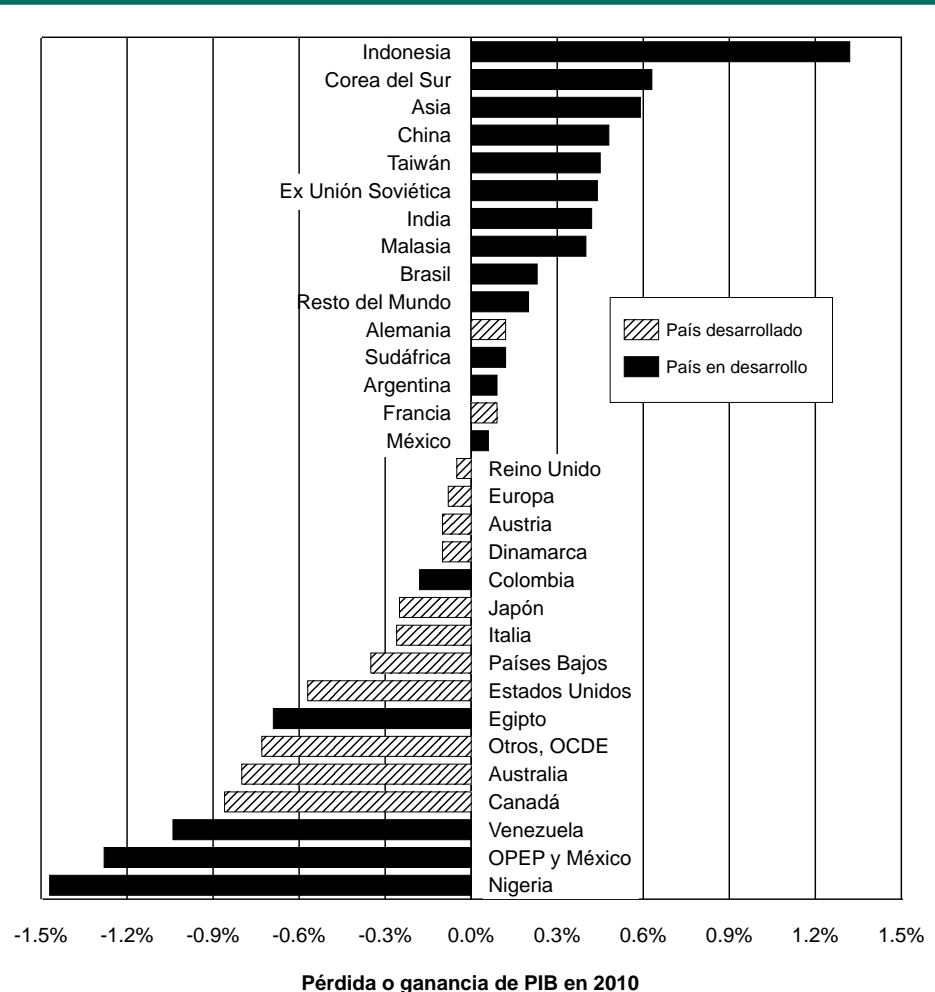
EL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO

El nuevo análisis de Charles River Associates (CRA) agrega el MDL a los vínculos internacionales entre países desarrollados y países en desarrollo y se centra particularmente en

los distintos efectos económicos que se harán sentir en cada país. Como lo ilustran los estudios de CRA de 25 países, existen claramente “ganadores” y “perdedores” en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, especialmente si se imponen restricciones a éste y a la negociación de permisos de emisión entre los países del Anexo B (véase la Figura 1).

De acuerdo con el Protocolo y, especialmente, si se limitan el MDL y la negociación de permisos, algunos países en desarrollo (como Brasil y China) obtienen ventajas competitivas frente a las industrias de gran uso de energía de los países del Anexo B cuyos costos son elevados por el Protocolo a niveles no competitivos. Cabe esperar que estos países en

Figura 1 Ganadores y perdedores en el Protocolo de Kyoto
Pérdida o ganancia porcentual de PIB en 2010



Nota: El caso examinado aquí—limitación en las negociaciones del Anexo B y MDL con cargos—es uno de los cuatro analizados en el estudio de Charles River Associates.

Fuente: W. David Montgomery y Paul Bernstein, “Insights on the Kyoto Protocol: Impact on Trade Patterns and Economic Growth in 25 Countries” (Washington, D.C.: Charles River Associates, noviembre de 2000).

desarrollo respalden una acción decidida de parte de los países del Anexo B y la limitación del uso de los mecanismos de flexibilidad.

Países exportadores de energía como Nigeria, Egipto y Venezuela enfrentarán costos económicos aún superiores a los de los países del Anexo B, puesto que perderán ingresos de la exportación de energía. Otros países en desarrollo, como Colombia, pagarán más por las importaciones y recibirán menos por las exportaciones, y se empobrecerán más. Aún dentro del grupo de países del Anexo B los costos son heterogéneos. Unos ganan y otros pierden con el mayor uso de los mecanismos de flexibilidad. Ni siquiera el programa europeo de distribución de la carga consigue homogeneizar los efectos económicos.

Lo que determinará si el MDL será útil para reducir el costo económico mundial del cumplimiento del Protocolo de Kyoto es si estará tan sobrecargado de costos o restricciones administrativas sobre la naturaleza y ubicación de los proyectos, y tan gravado como fuente de ingreso de la Secretaría (el “impuesto”), que la inversión en proyectos de desarrollo limpio perderá sentido desde el punto de vista económico.

Otra preocupación es que un mayor uso de los mecanismos de flexibilidad va en contra de los intereses de los países que se benefician de las distorsiones del comercio, porque la corrección de las disparidades en los precios de la energía reduce las ventajas competitivas en el comercio internacional. Es así que China, Corea del Sur, India e inclusive Alemania se opondrían a los mecanismos de negociación de permisos que puedan reducir sustancialmente los costos para los países exportadores de petróleo y otros países del Anexo B.

GANADORES Y PERDEDORES EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE CLIMA

Los países que entren en las negociaciones de la Sexta Conferencia de las Partes tienen que entender: 1) cómo la estructuración del MDL y de la negociación de permisos de emisión pueden alterar las relaciones de intercambio (o el poder de “compra” de un dólar de su exportación en términos de importación); y 2) qué medidas de los países del Anexo B producen transferencias de riqueza. Algunas modalidades de transferencia de riqueza son comunes a la mayoría de las hipótesis de política. La riqueza se transfiere de los países exportadores de petróleo a todos los demás. Algunos países más industrializados que no pertenecen al Anexo B ganan a expensas de otros debido a los precios superiores de su exportación de mercancías que

requieren alto consumo de energía. Los países del Anexo B reciben transferencias de riqueza de los países más pobres que no pertenecen al Anexo B y de los países exportadores de energía, pero envían riqueza a países que se benefician de las distorsiones del comercio. Algunos ejemplos de los efectos que sentirán los países son los siguientes:

Alemania y Francia se benefician a expensas de otros

- Aunque Alemania es la economía más importante de la UE, otros países, como el Reino Unido, Italia y Países Bajos (cuya economía representa menos de un sexto de la de Alemania) encararán costos acumulativos superiores a los de Alemania para cumplir la cuota parte de las metas acordadas. Si la reducción porcentual prevista para el 2010 en la actividad económica (PIB) se produjera en la economía de hoy, una familia de cuatro miembros en los Países Bajos sufriría una pérdida equivalente a unos US\$400, en tanto la misma familia, en Alemania, obtendría un beneficio equivalente a más de US\$160, de acuerdo con hipótesis que imponen ciertos límites a la negociación de permisos de emisión y al MDL.
- Dada la posición singular de Alemania después de la consolidación de las dos Alemanias, su mejor resultado económico deriva de la hipótesis de que se impongan límites estrictos a la negociación de permisos de emisión y ningún MDL, en tanto otros países de la UE se beneficiarían más con mecanismos de desarrollo limpio y pocas o ninguna restricción a la negociación de permisos de emisión.

Daño para los países exportadores de petróleo

- Los países con una gran exportación de energía, especialmente de petróleo crudo, son en general los más perjudicados cuando los precios mundiales de la energía caen por debajo de las proyecciones de referencia. Por ejemplo: si la pérdida que sufriría Nigeria en el 2010 (cerca del 1,5%) se produjera en la economía de hoy, sería casi cuatro veces mayor que la actual asistencia oficial al desarrollo, o el doble del gasto actual en salud pública y privada, o unos US\$40 anuales por familia. En el caso de un país con un PIB per cápita bajo, como Nigeria, una pérdida de US\$40 o US\$50 por año puede tener efectos tremendos en los niveles de vida.

- El daño para los países exportadores de petróleo es mayor cuando se imponen restricciones a la negociación de permisos de emisión o a los MDL. De acuerdo con las hipótesis sobre los resultados de las negociaciones, el ingreso mundial de la exportación de petróleo podría disminuir en US\$17.000 millones, para registrar US\$28.000 millones en 2010, y con el Protocolo de Kyoto, en el 2030, el ingreso por exportaciones de petróleo podría mermar US\$55.000 millones, para registrar US\$100.000 millones.

Algunos países en desarrollo se benefician de los límites a la negociación de permisos de emisión y a los mecanismos de desarrollo limpio (MDL)

- Los países en rápida industrialización que importan casi toda su energía, como Taiwán y Corea del Sur, se benefician sustancialmente de las distorsiones del comercio del Protocolo de Kyoto. Si los efectos del Protocolo en 2010 se hicieran sentir en la economía actual, una familia de cuatro en esos países registraría un incremento del ingreso de US\$250 a US\$300. Este aumento es del 35% al 45% superior al de la hipótesis de que no existan restricciones a la negociación de permisos de emisión ni a los mecanismos de desarrollo limpio.
- China e India son ejemplos particularmente interesantes. Si bien ambos países contarán con un gran número de proyectos de desarrollo limpio, en la hipótesis de que no existan restricciones para ello, los beneficios de las distorsiones del comercio y de la mayor ventaja competitiva compensan con creces las restricciones e inclusive la eliminación lisa y llana de los MDL. Para China e India, los efectos positivos en el PIB para 2010 son de un 15% a un 55% superiores si existen restricciones a la negociación de permisos de emisión y de mecanismos de desarrollo limpio.

La mayoría de los países desarrollados se verán beneficiados con la negociación de permisos de emisión y un uso de los mecanismos de desarrollo limpio sin restricciones

- La negociación irrestricta de permisos de emisión permite que la reducción de las emisiones se produzca donde sea menos costoso, entre los países del Anexo B. Y el MDL permite que algunas de las reducciones de emisiones requeridas se trasladen a los países en desarrollo, donde existen opciones de

menor costo. Por tanto, la mayoría de los países del Anexo B minimizan su costo de reducción de las emisiones con un uso irrestricto de la negociación de permisos de emisión y del MDL. Por ejemplo, se prevé que, en 2010, el costo del Protocolo de Kyoto sea un 40% superior para los Países Bajos, si se imponen restricciones a la negociación de permisos de emisión y al uso de MDL. Para Italia, la cifra comparable es de 189%; para Estados Unidos, las restricciones a la negociación de permisos de emisión y al uso de MDL incrementa el costo en PIB del Protocolo en más del 40%.

CONCLUSIONES

Si bien el MDL ofrece posibilidades de reducir la carga económica del Protocolo de Kyoto, es inferior, como instrumento de reducción de costos, a la negociación mundial irrestricta de permisos de emisión. Además, los negociadores tienen que encarar la Sexta Conferencia de las Partes con cuidado, a fin de tratar de evitar que se desconozcan los intereses económicos de su propio país. ❖

NOTA

1. Los países del Anexo B son Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos y la Comunidad Europea.

REFERENCIAS:

Montgomery, W. David, y Paul Bernstein. Noviembre de 2000. Insights on the Kyoto Protocol: Impact on Trade Patterns and Economic Growth in 25 Countries. Washington, D.C.: Charles Rivers Associates.

Sírvase acceder al sitio de ACCF Center for Policy Research en Internet, en www.accf.org, donde encontrará otros estudios de los efectos económicos de las políticas proyectadas para contrarrestar el cambio climático.