

Carbon Market California

(El mercado de emisiones de carbono en California)

UN ANÁLISIS INTEGRAL DEL PROGRAMA
DE TOPES Y COMERCIO DEL ESTADO DORADO

SEGUNDO AÑO: 2014

Resumen ejecutivo

En 2006 el estado de California hizo un valiente compromiso de luchar contra el cambio climático con la firma de la Ley de Soluciones al Calentamiento Global (Global Warming Solutions Act), comúnmente conocida como AB 32. El propósito principal de AB 32 es reducir la emisión de gases de efecto invernadero peligrosos, que atrapan el calor y contribuyen al cambio climático. La ley se centra en un ambicioso mandato global: reducir la contaminación de gases de efecto invernadero del estado de vuelta a los niveles de 1990 para el año 2020.

Para lograr este objetivo, legisladores y autoridades reglamentarias han aplicado una serie integral de políticas, implementadas como parte de AB 32 y las medidas subsiguientes. Un programa de topes y comercio (cap-and-trade), que ahora se aplica a casi el 85% de las emisiones de gases de efecto invernadero en California, fue puesto en marcha en 2013 y es ampliamente considerado la pieza central del programa. Si bien el concepto de topes y comercio es anterior a la firma de AB 32, la versión que California ha hecho del mismo no tiene precedentes, ya que cubre la gran mayoría de los sectores económicos del estado. El otro gran sistema de topes y comercio en América del Norte, la Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero (Regional Greenhouse Gas Initiative o RGGI), comprende nueve estados del noreste, pero sólo se aplica al sector eléctrico.

Debido a su alcance panorámico, muchos observadores se han referido al mercado de emisiones de carbono de California como un “gran experimento”. A casi dos años de iniciado el experimento, todas las señales apuntan a la conclusión general de que el experimento —un programa de topes y comercio que abarca a la octava economía más grande del mundo— de hecho está funcionando. California está demostrando que es posible limitar, poner precio y reducir la contaminación por gases de efecto invernadero del estado, a la vez que se estimula el crecimiento continuo de la economía del estado. Resulta aún más alentador que parte del más rápido crecimiento económico esté teniendo lugar dentro del sector “verde” de la economía —definido por los empleos e ingresos generados a partir de la adopción acelerada de soluciones de energía más limpia—.

Las experiencias de California deben quedar bien documentadas, y serán examinadas a fondo de manera creciente, a medida que más y más ciudades, estados y países consideren el potencial de topes y comercio para hacer frente a la contaminación por carbono. La aprobación de futuras políticas con respecto al cambio climático y la energía limpia en otros lugares podrá ser con base en las lecciones aprendidas de California y otras jurisdicciones que ya han tomado medidas. Será fundamental analizar las reducciones de emisiones y cotejarlas con un sólido análisis económico, dado que gran parte de la oposición a las leyes que limitan las emisiones proviene de empresas que afirman que los combustibles fósiles son

Foto de abajo: El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon (al centro), con Sam Kahamba Kutesa, Presidente de la sexagésima novena sesión de la Asamblea General (a la izquierda), y Robert Orr, Subsecretario General de Planificación Estratégica.



UN Photo/Ca. Pak

vitales para la salud de la economía y su crecimiento. Sin duda, una impactante porción de la economía mundial *todavía depende* de la utilización de combustibles fósiles, y romper esta dependencia requerirá una comprensión clara de los beneficios más allá de la reducción de emisiones, como la salud y la prosperidad económica de los individuos y los estados.

Este informe contiene un análisis exhaustivo de varios indicadores clave que muestran si el programa de topes y comercio de California está funcionando, entre ellos la salud de la economía de California, el nivel de emisiones del estado, la manera en que el mercado de derechos de emisión de carbono está funcionando dentro del marco regulador, y el nivel de apoyo político del que goza el programa. Es el segundo informe de una serie; el primero, publicado en enero de 2013, analizó el primer año del programa de topes y comercio y ofreció una visión general de los avances de la implementación inicial.

Este informe tiene la ventaja de un segundo año de datos y análisis sobre las operaciones del mercado de carbono y el estado actual de la economía de California. Además, el final de 2014 marcó oficialmente la conclusión del “Primer periodo de cumplimiento” (“Compliance Period One”), la primera fase del programa de mercado establecida por la Junta de Recursos Atmosféricos de California (California Air Resources Board o CARB). Si bien todavía quedan por delante importantes hitos para el programa de topes y comercio de California —sobre todo la inclusión de los combustibles para el transporte en las limitaciones a partir de enero de 2015—, este resumen ejecutivo pone de relieve varias conclusiones clave que se tratarán con más detalle en el informe completo.

1. Los últimos datos muestran que la economía de California está prosperando y las emisiones reguladas por los topes y el comercio han disminuido desde que se puso en marcha el programa.

El producto interno bruto (PIB) de California aumentó en más de un 2% en 2013. El crecimiento de empleos globales superó la media nacional y se espera que esta tendencia continúe pese a las afirmaciones persistentes de que las políticas climáticas y los precios del carbono podrían interferir. Mientras tanto, según datos de emisiones publicadas por CARB en noviembre de 2014, las “emisiones con tope” disminuyeron en casi un 4% durante el primer año del programa. Las “emisiones con tope” son aquellas producidas por las instalaciones cubiertas por el programa de topes desde su lanzamiento.

2. El mercado de emisión de carbono de California se ha mantenido estable y fuerte desde su inicio, como lo demuestra el nivel de actividad y la participación en las subastas trimestrales y el mercado secundario.

El programa de topes y comercio establece un límite total para las emisiones y luego emite un número limitado de derechos de emisión, o permisos, para esas emisiones. El número total de permisos en el mercado corresponde al tope global para todo el estado, el cual baja cada año para ayudar a que California alcance los niveles de emisiones de 1990 para el año 2020. En el programa de California, un porcentaje de derechos de emisión se subasta a través de subastas trimestrales. Si bien la idea de emitir permisos para una contaminación continua parece contradictoria a primera vista, los derechos de emisión de carbono en el marco de un programa de topes y comercio en realidad proporcionan un mecanismo para establecer un límite a las emisiones de carbono para todo un sistema económico, y crean incentivos para que las empresas reduzcan emisiones a través del tiempo. Para que el mecanismo funcione, no obstante, las regulaciones para el mercado tienen que ser estrictas y es necesario hacer que se cumplan, y las entidades tienen que participar. Los resultados de las nueve subastas trimestrales hasta noviembre de 2014 demuestran que las empresas están tomando en serio este programa y llevando a cabo la factorización de un precio para el carbono en sus estrategias empresariales. Entre las subastas administradas por el estado, la actividad comercial diaria en el mercado secundario se ha caracterizado por la estabilidad de los precios de los permisos y el aumento de los volúmenes que se negocian. Estas valoraciones apuntan a un mercado de carbono saludable, bien regulado y activo, lo cual es un signo positivo de que el programa de topes y comercio de California va bien, y que el estado está en camino de alcanzar la meta de emisiones fijada para 2020 por AB 32.

3. Las empresas reguladas están participando activamente en el programa y cumpliendo con las normas que las obligan a limitar y reducir sus emisiones.

Las compañías reguladas por el programa de topes y comercio están obligadas a comprar suficientes derechos para cubrir sus emisiones de gases de efecto invernadero, y deben renunciar a estos derechos en una fecha determinada, de lo contrario enfrentan severas sanciones. Todas las entidades reguladas bajo el programa de topes y comercio de California durante el primer periodo de cumplimiento (2013-2014) retiraron el número correcto de derechos de emisión para la primera fecha límite en noviembre de 2014, lo que demuestra que las empresas pueden cumplir con el programa y a la vez incorporar mecanismos de topes y comercio en las prácticas empresariales habituales.

4. Los líderes del gobierno de California en las ramas ejecutivas y legislativas han mantenido un firme compromiso con el programa de topes y comercio.

A pesar de los esfuerzos bien financiados de algunos grupos de la industria, que han manifestado su oposición a la inclusión de los combustibles para transporte en el marco de las limitaciones en enero de 2015, los líderes del gobierno de California se han mantenido firmes partidarios del programa de topes y comercio para todos los sectores de la economía. La sesión legislativa de California en 2014 cerró sin la aprobación de ningún proyecto de ley que debilite significativamente el programa, y tanto el gobernador Brown como los líderes legislativos estatales siguieron mostrando un fuerte liderazgo en relación a las políticas sobre el clima y la energía limpia, entre ellas AB 32. En un contexto de fuerte apoyo político, los reguladores estatales tomaron medidas para fortalecer el programa, incluyendo la adopción de protocolos de compensaciones adicionales con el fin de ampliar las oportunidades disponibles para la reducción de emisiones.

5. El programa de topes y comercio de California se traducirá en inversiones en proyectos innovadores que beneficien a las comunidades de todo el estado.

Si bien el propósito principal de AB 32 es alcanzar la meta de reducción de emisiones para el 2020, el programa de topes y comercio del estado ha sido creado para brindar también otros beneficios. A partir de 2015, los ingresos de las subastas trimestrales de derechos de emisión de carbono estarán disponibles para ser reinvertidos. Este dinero, un total de \$902 millones presupuestados hasta mediados de 2015, ha ingresado al Fondo de Reducción de Gases de Efecto Invernadero (Greenhouse Gas Reduction Fund o GGRF) de California. En el marco de un conjunto de normas y criterios, el fondo GGRF invertirá en proyectos que logren mayores reducciones de las emisiones, a la vez que creen empleos, mejoren las comunidades y reduzcan radicalmente otros contaminantes dañinos. El Fondo también dirigirá un mínimo de 25% de los ingresos a beneficiar a las comunidades desfavorecidas afectadas fuera de toda proporción por el cambio climático y la contaminación.

6. A nivel mundial se presenta un creciente impulso para la acción climática y California sigue siendo tanto un modelo como un aliado dispuesto para otros estados y naciones deseosas de seguir adelante con las políticas sobre el clima.

California ha formado asociaciones funcionales mutuas con otras diez jurisdicciones en todo el mundo, incluidos acuerdos de alto perfil con México y China, en las que las partes firmantes se comprometen a compartir información y lecciones aprendidas sobre las políticas climáticas, con un enfoque especial en los programas de comercio de derechos de emisión. Estas asociaciones son un vehículo para que California comparta sus conocimientos sobre políticas climáticas, formando vínculos intelectuales y comerciales vitales con líderes de todo el mundo.

Además de ampliar lo señalado en estas conclusiones mediante datos y análisis pertinentes, este informe ilustra momentos clave anteriores, traza un mapa del año próximo y contiene entrevistas con expertos del mercado que poseen puntos de vista y perspectivas únicas sobre la manera en que el “gran experimento” de California está funcionando.

Si bien la implementación del programa de topes y comercio de California está lejos de haber terminado, este informe muestra que todos los indicadores de éxito apuntan en la dirección correcta. Lo que se necesita precisamente son avances constantes hacia los ambiciosos objetivos climáticos, a medida que los Estados Unidos y otros países empiezan a tomar medidas largamente esperadas para combatir los peores efectos del calentamiento global y estimular el crecimiento económico con bajos niveles de carbono en todo el mundo.

Para leer el informe completo en línea, para leer el primer informe de la serie, o para obtener más información de los antecedentes del programa de topes y comercio de California, visite el sitio web de EDF en edf.org.