

Energía, crecimiento y cambio climático en la perspectiva de Cancún

Energía a debate, Noviembre-Diciembre 2010

Hay restricciones y oportunidades para que México avance hacia el crecimiento económico de baja intensidad en emisiones.

Angel de la Vega Navarro



En Copenhague, los “países emergentes”, entre los cuales figura China de manera destacada, se comprometieron a reducir sus emisiones, pero no de manera internacionalmente obligatoria. No aceptaron, además, reducciones absolutas, sino relativas, consistentes en reducciones de intensidad energética en función del crecimiento de su PIB. La razón obvia es su voluntad de preservar el crecimiento, preocupación que también está presente en países desarrollados en la actual crisis global. No va a ser fácil en los años venideros hacer frente al dilema entre los objetivos nacionales del crecimiento económico y la necesidad de reducir fuertemente las emisiones en el plano global.

De Copenhague, entonces, no resultó un nuevo régimen climático efectivo y no parece que saldrá de Cancún. De manera esquemática se puede decir que hubo un “paradigma pre-Copenhague” de políticas climáticas, el cual consideraba que el cambio climático era un problema ambiental (externalidades) que se podría resolver gracias a la mitigación (reducción de emisiones) con un acuerdo internacional y un sistema de permisos negociables. Después de Copenhague –y en el marco de la crisis global–, parece imponerse un nuevo paradigma: el cambio climático se relaciona estrechamente con el tema del desarrollo económico. En consecuencia, habrá que enfrentarlo ya no con un gran acuerdo internacional, es decir con un régimen único, sino desde múltiples frentes nacionales y regionales: lo que podría llamarse una “gobernanza policéntrica”. Conviene preguntarse si estamos ante una nueva era de las políticas climáticas, con el regreso a un papel más importante de los Estados nacionales, de sus políticas y de sus regulaciones. Si esto es así, el problema que habrá que resolver es que, siendo el ambiente un bien público mundial, solamente puede ser suministrado mediante una sólida coordinación internacional y un marco institucional con principios y reglas claras, es decir, un régimen mundial.

En ese gran proyecto, cuando se vuelva a plantear de manera efectiva, será necesario tomar en cuenta las especificidades y condiciones existentes en el plano mundial, en diferentes países y regiones: niveles desiguales de desarrollo, diferentes patrones de consumo energético, diferente intensidad o eficiencia con las que se utiliza la energía, estructura industrial más o menos compleja y avanzada, diferentes grados de desarrollo tecnológico, etc. Será así posible avanzar en torno a los siguientes puntos:

- dejar atrás patrones de crecimiento altamente consumidores de energías fósiles:
1) porque son susceptibles de agotamiento; 2) porque son responsables de buena parte de las emisiones;
- dirigirse hacia un nuevo crecimiento “verde” o de “baja intensidad en carbono”;
- introducir sistemáticamente el tema de la desigualdad: en la crisis económica, en la crisis energético-ambiental y en las vías de su superación.

En cuanto a este último punto, se puede establecer en la crisis actual una relación directa entre pobreza, desigualdades internacionales y degradación de los sistemas ecológicos y de la biodiversidad. No es posible hablar de un nuevo crecimiento sin enfrentar esos problemas fundamentales.

Crisis global y desigualdad. Conexiones energéticas y ambientales

Muchos análisis se han quedado en las manifestaciones de la crisis en los mercados inmobiliarios y financieros. Todas ellas son importantes, pero es preciso profundizar, sobre todo, porque la crisis ha llegado a los niveles reales del crecimiento y del empleo, en el nivel macro y en sectores como el energético. Se trata de tres niveles interconectados: 1) expresión financiera en la superficie, en el estallido de la crisis; 2) desigualdades económico-sociales subyacentes, que condujeron a ese estallido (la «crisis de los subprimes» en Estados Unidos es, en el fondo, una crisis de endeudamiento de hogares insolventes); 3) conexiones con la crisis ecológica (cambio climático, deterioro de la biodiversidad y de los ecosistemas).

La crisis financiera ha revelado problemas profundos, en particular, los que privilegian el presente respecto al futuro. Cuando se prefieren, por ejemplo, los rendimientos excesivos y a corto plazo de los productos financieros se afectan los tiempos que requieren la inversión, el crecimiento, el empleo y el desarrollo energético. Lo mismo sucede cuando se impulsa el consumo excesivo de los recursos naturales por las generaciones actuales o la distribución desigual de la calidad del ambiente entre individuos y grupos.

Atender esos problemas de la desigualdad es indispensable si el propósito es dirigirse hacia un nuevo crecimiento.

La energía en un nuevo patrón de crecimiento (“verde”, “de baja intensidad en carbono”)

En la actualidad se consideran tres pilares energéticos para orientarse a otro crecimiento: 1) ahorro y uso más eficiente de la energía; 2) mayor utilización de energías renovables; 3) desarrollo acelerado de nuevas tecnologías energéticas: “*No green growth without innovation*” (Ph. Aghion).

El crecimiento en México ha estado concentrado en actividades intensivas en energía, con elevados índices de contaminación y depredadoras de recursos naturales. Por ello, es posible afirmar que la composición del producto es el principal determinante de las emisiones. Un ejemplo: la industria del cemento tiene en México el primer lugar en el consumo de combustóleo y el cuarto en consumo de electricidad. Las emisiones de esa

industria en el plano mundial han tenido una tasa de crecimiento de 3.4% entre 2000 y 2008, habiéndose acelerado esa tasa en esos años respecto al período 1990-2000. En esa industria, México cuenta con una empresa líder internacionalmente.

La importancia de la composición del producto resalta aún más cuando se contrasta con el caso de Estados Unidos. Mientras que en este último la industria representa el 20%, en México ocupa el 31.2% (correspondiendo a las manufacturas el 11.5% y el 18.1% respectivamente). En cuanto a los servicios, el contraste es también significativo: 78.9% para Estados Unidos y 65.1% para México. Esa particular composición del producto se traduce en un consumo diferente de energía, en cantidad y en calidad, y en consecuencia en un monto diferente de emisiones por unidad de producto. Obviamente los servicios – de información, financieros, de comercio o inmobiliarios– tienen un consumo diferente de energía, cuantitativa y cualitativamente.

La composición del producto se refleja en la del comercio exterior, definiendo así un determinado acoplamiento entre el aparato productivo de los dos países. Las exportaciones de México, que se dirigen de manera predominante a Estados Unidos, son también intensivas en energía y con un elevado componente de emisiones.

¿Restricciones del corto plazo vs. exigencias del largo plazo?

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a fines de 2008, en plena crisis global, propuso un “Green New Deal” para reactivar y, a más largo plazo, cambiar las economías. Considerando que la crisis era una oportunidad para acelerar la transición hacia un crecimiento bajo en carbono, propuso invertir de manera predominante en eficiencia energética, en desarrollo de energías renovables, en nuevos modos de transporte y en el impulso a la agricultura sustentable. Algunos países tradujeron esas orientaciones inmediatamente en los paquetes de estímulos que elaboraron sus gobiernos como contribución a la reactivación de la economía. Entre ellos, destaca Corea del Sur, país que llevó a 79% la proporción de inversiones “verdes” dentro de su paquete para 2009, cuando en México apenas alcanzó el 10%. Ese esfuerzo de inversión específica representó en términos per cápita 1,238 dólares para Corea del Sur y 7 en el caso de México. Las decisiones que se están tomando desde el estallido de la crisis serán determinantes para el futuro. El largo plazo es una sucesión de cortos plazos en los que se toman decisiones que tendrán un impacto por varias décadas.

En efecto, son importantes las políticas coyunturales, pero es preciso no perder de vista que se trata de un proceso de largo plazo que demanda visiones estratégicas. En esa perspectiva se sitúan trabajos y reflexiones acerca de la necesidad de un nuevo crecimiento. El “crecimiento verde”, por ejemplo, significa para la OCDE “pasar de la economía actual a una economía sustentable (...) reduciendo al mismo tiempo la contaminación y las emisiones de GEI, limitando lo más posible la producción de desechos y el desperdicio de recursos naturales, preservando la biodiversidad y reforzando la seguridad energética (...) [significa] hacer de la inversión ambiental una nueva fuente de crecimiento”.

El punto de partida, en el caso de México, es un crecimiento que ha estado marcado por las energías fósiles, las cuales representan una cifra cercana al 90% del consumo total de energía, y un nivel de emisiones en el que la generación y el uso de energía representan alrededor del 55%.

En ese contexto, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) se propone reducir las emisiones en 20% para 2020 y en 50% para el 2050. Ya en 2012 las emisiones deberán reducirse en 50.7 MtCO_{2e}, correspondiendo a la generación de energía el 36%, en parte porque el propósito es llegar al 2024 con requerimientos de generación

eléctrica cubiertos en un 35% con “energías limpias” (un concepto que en el vocabulario oficial incluye a la nuclear).

La desigualdad y sus implicaciones en la perspectiva de un nuevo crecimiento

Orientarse a un nuevo desarrollo bajo en emisiones no se reduce a la solución de problemas técnicos o a cambios en las fuentes del abastecimiento energético. La pobreza y las desigualdades sociales se encuentran entre las causas más importantes de los problemas ambientales contemporáneos. A su vez, esos problemas ambientales afectan sobre todo a los más desfavorecidos (Éloi Laurent, 2009).

El acceso a los servicios energéticos, en un marco de pobreza y desigualdad, se traduce en disparidades en el consumo con consecuencias sobre los niveles de vida y sobre el potencial de desarrollo relacionado con el capital humano. Un estudio de la UNAM (PUE, 2005) muestra que el consumo de energía por hogar por año para los estratos más pobres de la población fue de 40 Gj y para los estratos más altos 210 Gj, es decir 5 veces más de consumo de energía que una familia pobre. Esa situación puede agravarse en la actual crisis, con la baja del crecimiento, del empleo y los ingresos. La crisis agrava la pobreza y, en consecuencia, el acceso a servicios energéticos.

“El acceso a la energía facilita la erradicación de la pobreza”: la cumbre de Johannesburgo para el desarrollo sustentable reafirmó el lugar central de la energía como motor del desarrollo económico, de la equidad social y de la lucha contra la pobreza. El desarrollo energético relacionado con la satisfacción de las necesidades de los más pobres conduce a repensar el desarrollo integrando la dimensión local, el cual puede centrarse en la energía y estar basado en recursos locales renovables: biomasa, energía solar, eólica o mini-hidráulica.



Consideraciones finales

En el marco de la crisis global existe una preocupación real por el crecimiento. Teniendo presente el tema fundamental del cambio climático, que exige la búsqueda de nuevos caminos para ese crecimiento, existen restricciones, oportunidades y posibilidades para que un país como México se dirija por senderos de crecimiento de baja intensidad en emisiones. Las restricciones no son inamovibles, pero más vale tener claridad sobre ellas, en particular:

- Las características de la estructura económica y de las modalidades de la integración en el marco de América del Norte, en particular con el sistema productivo de Estados Unidos al cual se acoplan las exportaciones mexicanas;
- Las urgencias del corto plazo sobre las exigencias del largo plazo.

Por otro lado, es urgente atender el tema de la desigualdad, no solamente como un tema moral, sino también económico. Contrariamente a paradigmas del pasado, es preciso recuperar la «eficacia de la igualdad»: es favorable a la salud, la educación, el ambiente y también a un nuevo crecimiento económico.

En la crisis actual, por último, se manifiesta con mayor acuidad una relación directa entre desigualdades internacionales, pobreza y degradación de los sistemas ecológicos y de la biodiversidad. En la eventual elaboración de un nuevo régimen climático internacional, los países más afectados en esa relación deberán tener un papel más activo. La construcción de nuevas reglas e instituciones deberá abordarse ahora de manera más compleja, en una perspectiva multidimensional y policéntrica que se oriente hacia un nuevo sistema mundial, más allá de los asuntos energéticos y ambientales, en coordinación con otros campos como el comercio internacional y los mercados financieros.

- Profesor del Postgrado de Economía y del Postgrado de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores. (adelaveg@servidor.unam.mx)