

Energía a Debate, No. 62, abril-mayo 2014.

<http://energiaadebate.com/las-politicas-energeticas-y-ambientales-en-europa-ante-la-%E2%80%98revolucion%E2%80%99-del-shale-en-america-del-norte/>

Las políticas energéticas y ambientales en Europa ante la ‘revolución’ del shale en América del Norte

La Unión Europea se preocupa por su competitividad ante el auge del petróleo y gas no convencionales en Estados Unidos.

ANGEL DE LA VEGA NAVARRO*

We have got to get rid of all this green crap, David Cameron, Primer Ministro del Reino Unido (noviembre 2013).

La Unión Europea (UE) se ha presentado como un proyecto exitoso de integración en diferentes aspectos, sobre todo en lo respecta a la convergencia en los niveles de desarrollo y bienestar entre sus miembros. La integración económica presentaba todavía hacia fines de 2008 buenos resultados y parecía capaz de responder con éxito y de manera solidaria a los choques externos que se avizoraban ante la crisis global. En cuanto a la unión monetaria, a menos de 10 años de la creación del euro, parecía que bastaría con revisar los tratados para resolver los problemas que introdujo la moneda única. La evolución reciente no ha correspondido a esas percepciones: la acelerada integración financiera no sustituyó la necesidad de una real coordinación de las políticas económicas ni ha contribuido a arreglar los defectos estructurales de la unión monetaria.

En el campo de la energía ha predominado una visión liberal, originada en el modelo británico, y concretada en diversas “directivas” tendientes a la instauración de mercados energéticos abiertos, a la creación o conexión de infraestructuras que propicien y favorezcan el intercambio y la competencia, a lograr una armonización regulatoria y a compartir instituciones de regulación.

En el plano ambiental, la UE se ha propuesto en diferentes ámbitos internacionales como un modelo en el que las políticas energéticas y ambientales se combinan, e incluso se confunden, para el logro de determinados objetivos: reducción del consumo energético y de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), incremento de la eficiencia energética, impulso a las energías renovables, etc.

Parecía que en el campo de la energía y el ambiente la UE no se vería afectada por la crisis, ya que muchos de los objetivos planteados se articulaban en la búsqueda de nuevos patrones de crecimiento y desarrollo que pretendían ubicarla a la vanguardia en la economía global. Por el contrario, la crisis global presentaba oportunidades frente a otras zonas: enfrentar los desafíos energéticos y ambientales contribuiría a la creación de nuevas industrias y empleos “verdes”, a un nuevo crecimiento “descarbonado” y a fortalecer las ventajas competitivas de la UE respecto a países con elevada dependencia de los fósiles –como Estados Unidos pre-*shale gas* y pre-*tightoil*–, sometidos a costos en ascenso de esos combustibles. Las industrias altamente intensivas en energía rehuirían esos países y se relocalizarían en una Europa abastecida con energías renovables baratas.

Cuando Europa parecía haber encontrado motores para un nuevo crecimiento en el que el desarrollo de las energías renovables tendría un papel central, Estados Unidos, conjuntamente con Canadá, parece haberlos encontrado en profundizar en el desarrollo de las energías fósiles, sobre todo en el gas y en el petróleo. Ante esa nueva situación energética, lo menos que puede

decirse es que se ha dado en Europa una inflexión tanto en el discurso como en los objetivos. ¿En qué ha consistido el cambio? ¿Cuáles son sus causas? ¿De qué manera se verán afectadas las trayectorias de un crecimiento que se pensaba más bajo en emisiones, al mismo tiempo que impulsarían nuevas actividades industriales y tecnológicas acompañadas de nuevas fuentes de empleo? ¿Qué países europeos se verán más afectados: los más desarrollados, los recién integrados de menor grado de desarrollo, los de la periferia europea?

Sin pretender responder a fondo esas preguntas, nos limitaremos a abordar dos puntos:

- Propuestas recientes en la UE en materia energética y ambiental
- El costo de la energía y la competitividad de las industrias europeas ante la “revolución energética” en América del Norte.

1. Propuestas recientes en la UE en materia energética y ambiental

En marzo 2007 la UE se propuso llegar a ser una zona de elevada eficiencia energética y baja en carbono. En esa dirección definió tres objetivos a los entonces 27 países miembros para el año 2020, los llamados “20-20-20”, ratificados a fines de 2008 en un “paquete energético y ambiental”:

- 20% de reducción en el consumo de energía primaria;
- 20% de reducción en las emisiones respecto al nivel de 1990;
- 20% de consumo energético proveniente de fuentes renovables;

A esos objetivos se agregó uno no vinculante: 20% de incremento en la eficiencia energética.

La UE ha tenido logros en el cumplimiento de esos objetivos.

A 7 años de distancia de haber sido fijados había ya reducido sus emisiones en 18%, comparadas a las de 1990 y se espera que lo hagan en 21-24% hacia 2020. Debe señalarse, sin embargo, que esa reducción se debe en buena parte a la desindustrialización relacionada con la deslocalización manufacturera, y a la recesión de buena parte de los países de la UE.

Economías en recesión o con bajos crecimientos han reducido, en efecto, su consumo energético, en particular de electricidad y de gas, sin olvidar que las metas y realizaciones en el campo de las energías renovables han tenido logros reales. Ciertamente es que la prioridad subsidiada a las energías renovables ha impulsado este sector, pero ha traído consecuencias para otras formas de energía. Por otra parte, el boom de este energético en Estados Unidos y sus consecuencias sobre los precios ha provocado una sobreoferta de carbón y reducción de sus precios. Al mismo tiempo, la caída de los precios de los derechos de emisión de CO₂ no ha favorecido las instalaciones “descarbonadas” ni la innovación.

En ese contexto se veía difícil que la Unión Europea continuara en una trayectoria ascendente en cuanto a sus compromisos energético-ambientales, por ejemplo objetivos vinculantes más ambiciosos sobre el lugar de las renovables en cada uno de los países miembros. En lugar de ello fijó un objetivo para el conjunto de la UE considerado por muchos, ambientalistas en particular, como insuficiente.

Señales de los nuevos tiempos europeos son las polémicas que han surgido recientemente. Hasta hace poco el consenso se cargaba del lado de los que sostenían que los objetivos de la UE sobre las emisiones no se alcanzarían sin apoyos e incentivos duraderos a las energías renovables. Ahora se sostiene (en particular por Robert Stavins de Harvard) que objetivos obligatorios sobre energías renovables son nocivos para el ambiente. La lógica básica de esta posición es la siguiente: puesto que buena parte de las emisiones industriales se encuentran limitadas en el

marco del EU ETS (European Union Emissions Trading System), objetivos obligatorios sobre renovables simplemente cambian de sector las emisiones, no las reducen. Además, puesto que de darse ese objetivo obligatorio los precios del CO2 bajarán, se inducirán menos inversiones en innovaciones de tecnologías bajas en carbono. El resultado neto al agregar objetivos obligatorios sobre renovables a un sistema “cap and trade” es, según esa argumentación, nocivo para la economía, para el ambiente y para el desarrollo de nuevas tecnologías energéticas. La Comisión Europea parece haber dado crédito en su propuesta a esa argumentación, cuando anteriormente predominaba la idea que el impulso a las renovables con objetivos obligatorios, si bien implicaba fuertes subsidios e inversiones en investigación y desarrollo, tendría beneficios mayores en el largo plazo en el plano industrial, tecnológico, ambiental del empleo e, incluso en el costo de la energía, al lograrse una mayor eficiencia.

Las decisiones sobre una nueva política energética y ambiental serán tomadas por el Consejo Europeo en cuyo seno jefes de Estado y de gobierno deben alcanzar consensos. Vale la pena, sin embargo, conocer los puntos importantes del nuevo marco propuesto por la Comisión Europea:

- Reducción de 40% de las emisiones en 2030 en relación a los niveles de 1990. De esta manera la UE mantiene el timón en la dirección de un sistema energético generador de menos emisiones, con una preocupación: cómo enfrentar el riesgo de “fuga de carbono” (carbonleakage) y evitar la deslocalización de producción industrial fuera de la UE. Desde varios lados se considera, sin embargo, que la UE puede fijar objetivos más elevados, tomando en cuenta lo ya realizado hasta ahora y lo que todo hace suponer logrará hacia 2020.
- El EU ETS es el instrumento principal para reducir las emisiones de GEI de manera costo/efectiva. La propuesta incluye una revisión y refuerzo de la legislación de ese sistema. Entre los cambios importantes se encuentra la introducción de un cap único para el conjunto de la UE, el cual se reducirá anualmente. La reducción anual en el cap correspondiente a los sectores dentro del EU ETS pasará de 1.74% a 2.2% después de 2020. Las emisiones de los sectores fuera de ese sistema deberán reducirse en 30% por abajo de los niveles de 2005. Se trata de sectores como la agricultura, desechos y transporte (excluida la aviación) a los cuales corresponde alrededor del 60% del total de emisiones de la UE. Las metas nacionales, que cubren el periodo 2013-2020, se diferencian según la riqueza relativa de los estados miembros. Se sitúan entre una reducción de emisiones de 20% (respecto a 2005) por parte de los más ricos hasta un incremento de 20% de parte de los más pobres.
- Las energías renovables representarán en el año 2030 el 27% del consumo energético para el conjunto de la UE, una meta mínima considerada suficiente para lograr el 40% en la meta de reducción de emisiones. Quedará bajo la responsabilidad de cada país concretar ese objetivo según sus preferencias, potencial y circunstancias específicas. Si algunos países hacen menos, otros deberán hacer más: ese porcentaje va de 10% en Malta a 49% en Suecia.
- Eficiencia energética: considerada un objetivo importante se deja a cada país su definición, sin fijar metas vinculantes.
- Un elemento más del paquete energético y ambiental se refiere a la creación de un marco legal para el uso ambientalmente seguro de las tecnologías CSC (captura y secuestro de carbón).

El nuevo marco propuesto por la Comisión Europea se basa en planes nacionales que tomen en cuenta circunstancias nacionales específicas, preferencias por *energy mix* más adecuados y modalidades particulares para asegurar su seguridad energética. En lo que respecta a las renovables, por ejemplo, la composición variará: en algunos países se hará un lugar importante a la eólica y la solar; en otros a la energía nuclear y al shale gas, puesto que la Comisión Europea ya ha autorizado la explotación de estos recursos en Europa.



Esos planes serán preparados por los Estados miembros bajo un enfoque común para asegurar un mínimo de coherencia en el nivel de la UE. Así, se mantienen objetivos en el nivel europeo, pero el ámbito nacional conserva su importancia, tal como ha sido desde un principio: la construcción europea inició en la posguerra con la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), pero en el Tratado de Roma (1957) la energía se mantuvo como un campo de competencia nacional y así siguió en el Tratado de Lisboa (2007).

2. El costo de la energía y la competitividad de las industrias europeas ante la “revolución energética” en América del Norte.

Al nuevo marco de política energética y ambiental propuesto por la Comisión Europea se agrega un informe sobre precios y costos energéticos, el cual compara los precios de la UE con los de sus principales socios comerciales. Los primeros han subido desde 2008 y las comparaciones con Estados Unidos han puesto en evidencia diferencias, en particular en el caso del gas natural, con consecuencias sobre la competitividad europea, en especial de las industrias altamente consumidoras de energía.

Este último punto, que tiene que ver con un tema que preocupa cada vez más a la Unión Europea –el de la competitividad de sus industrias–, conecta directamente este artículo con el precedente en esta misma revista (“Reforma energética y la integración: el caso del TLCAN”, *Energía a Debate*, marzo-abril, 2014). En efecto, el costo de la energía ha surgido recientemente como una dimensión particularmente importante de la competitividad de las industrias europeas, sobre todo en referencia a “la revolución energética” en América del Norte. Contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos, en particular con el fenómeno del shale gas, industrias y servicios de países europeos se han visto afectados en su competitividad por los costos más elevados de la energía y lo mismo ha sucedido con el poder de compra de las familias, según un estudio de la Comisión Europea(1). En plena recesión, las tendencias de los precios se han mantenido hacia arriba, desde 2005.



Según este estudio, los precios de los energéticos seguirán subiendo en la UE en el corto y mediano plazo, a causa sobre todo de los precios al alza de los combustibles fósiles y de la necesidad de inversiones en redes y nueva capacidad de generación. Tiende a fortalecerse la idea que esa situación se ve agravada por las opciones de política energética y ambiental adoptadas por la UE: impulso a renovables y reducción de emisiones representarían costos adicionales para empresas y consumidores cuando esos mismos costos han venido bajando en Estados Unidos(2).

Consideraciones finales

En el artículo mencionado, publicado en esta misma revista, nos preguntábamos en referencia a México y Canadá: “¿Es para ellos un argumento entendible que con los logros energéticos y la baja de los precios de los energéticos se mejora la competitividad de América del Norte, en particular frente a Europa?”. Embarcarnos como país en el tema de la “competitividad de América del Norte (de Estados Unidos, para ser más precisos)” y en la pugna con Europa es una ruta que no lleva muy lejos. Los economistas saben hacer la diferencia entre la competitividad de las naciones y la de industrias y compañías. Paul Krugman, Premio Nobel de Economía, demostró desde 1994 que la competitividad de las naciones no es un juego de suma cero (“*International trade, then, is not a zero-sum game*”). La competitividad se ve impactada por diferentes factores en cada país, en cada sector, tiene que ver con la innovación, con el crecimiento, con los sistemas de educación y de salud. Los precios de los energéticos tienen un papel diferente según la intensidad energética de las industrias.

El tema de la competitividad es un tema en Europa, ciertamente, como hemos visto en este trabajo. Sin embargo, se plantea muchas veces de manera simplista, en contraposición, además, con las políticas energéticas y ambientales. Existen voces, afortunadamente, que no van en ese sentido: “Europa ha tenido siempre costos energéticos más altos que Estados Unidos; con todo, ha mantenido un excedente de largo plazo en el intercambio comercial en ese país. Contrariamente a lo que muchos industriales europeos argumentan no hay razón para cambiar el curso general de la política energética y ambiental de la Unión Europea o para rebajar sus ambiciones”(3).

Vale la pena profundizar en el análisis y seguir el debate: muchas cosas se juegan para el futuro de Europa y la manera como saldrá de esta crisis. Cercana Europa.

*Profesor e investigador del Postgrado de Economía (Facultad de Economía) y del Postgrado de Energía (Facultad de Ingeniería) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). adelaveg@unam.mx.

- (1) European Commission, *Energy Economic Developments in Europe*, European Union, January 2014, 160 p. En la Parte I (Energy Costs and Competitiveness), el punto 2 es de interés particular: “The recent development of US shale gas and its impact on EU competitiveness”.
- (2) Véase, por ejemplo, Dieter Helm, “The European framework for energy and climate policies”, *Energy Policy*, January 2014, Pages 29–35. Una muestra: “Europe’s energy and climate policies are going nowhere. They are achieving the remarkable consequence of driving up prices, driving down competitiveness and not making much difference to climate change”.
- (3) David Buchan, “Costs, Competitiveness and Climate Policy: Distortions across Europe”, *Oxford Energy Comment*, OIES, April 2014, 20 p.