

Cambio Climático y Crisis Económica

Xavier Labandeira Villot

FEDEA y rede (Universidade de Vigo)

La irrupción de la crisis financiera mundial y el subsiguiente contagio de la economía 'real' han llevado, especialmente durante los últimos meses de 2008 en Europa y EE.UU, a una reedición del bien conocido debate sobre la compatibilidad entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Las políticas de cambio climático han ocupado el núcleo de ese debate, tanto por la enorme visibilidad que han tenido durante los últimos años (especialmente en Europa) como por su amplio alcance y efectos económicos potenciales, dada la casi total 'carbonización' de las sociedades contemporáneas. Y todo esto en un momento, como el actual, en que la negociación internacional para sustituir al Protocolo de Kioto se encuentra totalmente abierta.

Este breve texto pretende aventurar algunas hipótesis sobre cómo puede influir la crisis económica, junto a las estrategias contracíclicas que se comienzan a aplicar, en la generación del cambio climático y en el diseño y aplicación de políticas correctoras. Se trata de una primera aproximación, ciertamente superficial y en algunos casos subjetiva que, sobretodo, pretende organizar el debate en torno a este asunto y quizá atreverse a lanzar algunas recomendaciones de intervención pública. El alcance de este debate ha de ser ciertamente mundial, como lo es el problema ambiental que nos ocupa, aunque el artículo busca también formar un mensaje desde y para España.

Comencemos refiriéndonos brevemente al cambio climático y a su tratamiento desde la Economía. Es ya bien conocido el consenso académico sobre las alteraciones climáticas que provocan las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. Obviamente, la principal preocupación económica por el cambio climático tiene que ver con sus efectos o impactos (desde las modificaciones productivas por mayores temperaturas hasta la destrucción de infraestructuras y espacios naturales por la subida del nivel del mar, pasando por una miríada de otras consecuencias), lo que explica la definición de acuerdos internacionales y políticas públicas correctoras (cuya definición y alcance tengan fundamento económico). No obstante, las incertidumbres científicas sobre la forma e intensidad del cambio climático son todavía importantes, en buena medida por la complejidad de los sistemas climáticos y por los largos períodos temporales a considerar, lo que obviamente dificulta la traslación de impactos físicos a la esfera económica y la definición

de políticas correctoras. Dificultades que se acentúan porque los ejercicios económicos acumulan aún mayores incertidumbres: cómo será la trayectoria futura de (actividad y) emisiones, cómo la adaptación de los ecosistemas y de los agentes a los cambios climáticos, cómo la evolución de la tecnología.

El cambio climático es, sin embargo y no obstante lo anterior, parte de un problema de bastante más calado, la punta de un iceberg. Su íntima relación con el consumo de combustibles fósiles refleja, en realidad, la debilidad (o insostenibilidad, una palabra quizás demasiado manida) de nuestro sistema económico frente a recursos naturales agotables que son también fuente de otras muchas externalidades ambientales (por ejemplo, lluvia ácida o contaminación atmosférica local). Recursos que, dada su irregular distribución planetaria, generan además graves problemas de dependencia, vulnerabilidad y exportación de rentas para buena parte de las sociedades. Por ello, no estamos ante un tema marginal que pueda ser ignorado: la inercia de las concentraciones atmosféricas de GEI o la intensificación de las tensiones energéticas exigen una actuación rápida antes de adentrarnos en terrenos especialmente peligrosos. Tampoco nos encontramos ante una cuestión para 'economistas ambientales' porque la magnitud de los problemas, impactos ambientales y políticas correctoras exige la involucración de prácticamente todas las disciplinas e instrumental de la ciencia económica.

Si trasladamos el razonamiento precedente al caso español, el panorama es aún más preocupante. Los científicos apuntan que España será uno de los países desarrollados más susceptibles a sufrir los efectos del cambio climático, pudiendo tener éste un efecto especialmente negativo en ciertas actividades económicas de importancia (turismo, agricultura, etc.). Poco hay que extenderse, por otro lado, sobre la fuerte dependencia energética de nuestro país y la gran exportación de rentas asociada a las facturas de petróleo, gas y carbón. Además nuestras emisiones de CO₂ (el principal GEI) se encuentran hoy muy lejos de los compromisos asociados al Protocolo de Kioto en 2012. Por tanto, los elevados impactos potenciales y una esperable acentuación de las políticas públicas correctoras en el corto plazo configuran un escenario en el que, de nuevo, la Economía ha de jugar un papel fundamental.

¿Cómo puede afectar la fuerte crisis económica que estamos viviendo a la evolución y control del problema del cambio climático? A continuación abordamos la primera de las cuestiones. Respecto a la segunda, sin entrar en detalle sobre cómo pueden definirse las actuales y futuras políticas de cambio climático en tiempos de crisis, quizá cabe reiterar que la relevancia y urgencia

del problema no permite aparcarlo para tiempos mejores. Los riesgos serían, en otro caso, excesivos. Aun así, también es conveniente reconocer las posibilidades de las estrategias y políticas de cambio climático como parte de un paquete contracíclico, no sólo como origen de cargas económicas, abriendo así una oportunidad apenas contemplada hasta el momento y que permita atacar simultáneamente las debilidades del actual sistema energético.

Algunos comentaristas se han referido a los efectos positivos ambientales (aplicables al caso del cambio climático) que puede producir una crisis económica como la actual, con depresión de precios y consumos. Cuanto menos se consuma y produzca, obviamente, menos se emite, y cuanto menores sean los precios de ciertos recursos naturales, menores incentivos habrá para su extracción. Sin embargo, el mensaje pierde fuerza cuando avanzamos más allá de lo obvio: una menor capacidad económica puede llevar al consumo de bienes que sean no sólo más baratos sino también de una menor calidad ambiental o a una obligada sobre-explotación de recursos en los países en desarrollo. Además, una caída de los precios de ciertos bienes (por ejemplo, gasolinas en la actualidad) puede acentuar su uso. De hecho, los menores precios de ciertos productos sucios (gasolinas, de nuevo) hacen también menos viable la aparición y operación de nuevas tecnologías (por ejemplo, coches eléctricos). Si a lo anterior unimos las fuertes restricciones financieras actuales y la competencia por recursos públicos escasos, el desarrollo de I+D ambiental también se puede ver seriamente comprometido. Por último, la recesión económica puede deprimir los precios de los mercados de carbono (por ejemplo, el existente en la UE desde 2005) y dificultar así la introducción de estrategias y tecnologías reductoras.

Así pues, es probable que la crisis económica no contribuya a la mitigación del problema del cambio climático. Pero incluso si los efectos ambientales de ésta fuesen nítidamente positivos, no existirían los instrumentos necesarios (fuertemente incentivadores y con continuidad garantizada) para enfrentarse a los desafíos asociados al cambio sistémico requerido. Con ese objetivo, la cuestión es cómo combinar las aproximaciones regulatorias habituales en el campo energético-ambiental, adaptadas a una situación de crisis económica, con la definición de nuevas estrategias y políticas que respondan a un nuevo contexto y oportunidades.

Comencemos por las aproximaciones habituales de política ambiental. Es bien conocida la preferencia de los economistas por el uso de instrumentos 'de mercado' que consiguen, a través de los precios (impuestos, derechos de

emisión comercializables), internalizar la externalidad de forma coste-eficiente y fomentar el desarrollo tecnológico. Una versión más ambiciosa consiste en la utilización de estos instrumentos dentro de un esquema de reforma fiscal, aprovechando los ingresos públicos asociados al impuesto o mercado (importantes en el caso del cambio climático, por la ya mencionada carbonización de la economía) para reducir otros impuestos distorsionantes.

Pues bien, el entorno de crisis económica no hace sino aumentar el atractivo de los instrumentos de mercado. En primer lugar porque en una situación como ésta la preferencia por mecanismos de intervención pública que sean coste-eficientes (estática y dinámicamente) es clara. En segundo lugar porque, ante la bajada del precio de los productos y bienes energéticos, su papel es más necesario para internalizar la externalidad y promover el desarrollo y funcionamiento de alternativas tecnológicas limpias. En tercer lugar porque los bajos precios de los productos energéticos básicos también facilitan la aplicación de estas figuras, lo que contrasta con la situación inmediatamente anterior a esta crisis. En cuarto lugar porque unos precios finales sostenidos de los productos energéticos, a través de instrumentos de mercado, favorecen mejoras en eficiencia energética, reduciendo así la vulnerabilidad y dependencia externa. También se consigue a través de estos instrumentos una menor exportación de rentas, captadas parcialmente a través del instrumento de mercado por el país consumidor.

Por su parte, una reforma fiscal en la que se usen los ingresos públicos asociados a los precios del carbono para reducir tributos desincentivadores (sobre el trabajo o capital) es especialmente interesante en el previsible contexto de déficits públicos abultados para financiar la reactivación económica, ya que no supone pérdida de recursos para el sector público. En tiempos de crisis económica, más que nunca, puede cumplirse el denominado dividendo múltiple de la imposición de los GEI: mejora ambiental, fomento de tecnologías limpias, reducción de la dependencia energética, y aumento del empleo y la actividad económica.

Es de esperar, asimismo, que la crisis económica dé una mayor relevancia a la coordinación internacional de las políticas convencionales de cambio climático. Es evidente que, en un contexto de pérdida generalizada de puestos de trabajo y actividad económica, los fenómenos de fuga de emisiones a países sin políticas de cambio climático (*carbon leakage*) serán objeto de una atención especial y pueden influir en la definición de las políticas futuras o en la modificación de las actuales (tarifas compensatorias en frontera, sectores

exentos, etc.). También es probable que haya cambios significativos en el diseño de mecanismos para la participación de países en vías de desarrollo (particularmente China e India), cruciales para el éxito de cualquier estrategia mundial en este campo. Es posible que las ayudas tecnológicas explícitas jueguen un papel fundamental en este sentido, contribuyendo a justificar el previsible esfuerzo tecnológico del mundo desarrollado (ver abajo) y a limitar los efectos de la crisis económica sobre los países con menor capacidad económica.

La crisis económica, como ya adelantamos, abre además nuevas y desconocidas oportunidades para las estrategias públicas frente al cambio climático que complementan a los cambios avanzados en las políticas regulatorias habituales. Los ingentes recursos económicos que se deben movilizar en la transición y puesta en marcha de un sistema energético sostenible (ambiental, económica y socialmente) y en la reducción de nuestras vulnerabilidades frente al cambio climático permiten aventurar su gran papel dentro de las políticas públicas contracíclicas (conformando lo que empieza a denominarse un *Green New Deal*). Así lo ha entendido recientemente la administración Obama, por ejemplo, al incluir de forma destacada dentro de su paquete económico contra la crisis los recursos necesarios para duplicar la producción de energías alternativas en los próximos tres años. Pero no sólo caben aquí esfuerzos o desarrollos tecnológicos muy intensivos en capital: la construcción o modificación de infraestructuras de transporte, vivienda o la nueva generación de electricidad requerirán aportes sustanciales de mano de obra. A esto se unirán otras tareas intensivas en trabajo, como el reforzamiento de los ecosistemas naturales frente al cambio climático o la preparación de otras medidas defensivas y de adaptación a éste. Cabe esperar, adicionalmente, que una sociedad desarrollada y descarbonizada demande una fuerza laboral con un mayor nivel de formación y capacitación.

La revolución tecnológica e infraestructural asociada a un nuevo paradigma energético y la preparación ante el cambio climático puede ayudar, en fin, a superar la crisis económica. Una intervención pública contracíclica volcada en estos asuntos puede además ser más eficiente que otras alternativas disponibles en términos de rendimientos tecnológicos y productividad. El desafío es monumental, no obstante, al estar prácticamente todos los sectores y actividades humanas involucrados (transporte, viviendas, etc.). Por eso, aunque la crisis económica justifique no sólo no abandonar las políticas y estrategias contra el cambio climático sino potenciarlas, no debemos perder la

perspectiva: independientemente de la crisis, un cambio de rumbo es necesario y seguramente sujeto a costes que habrá que asumir.