

MEMORIA DE LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ASESOR SOBRE RETOS Y OPORTUNIDADES AMBIENTALES EN EL CAMBIANTE MERCADO DE ELECTRICIDAD EN AMÉRICA DEL NORTE

ANTECEDENTES

La primera reunión del Grupo Asesor sobre Retos y Oportunidades Ambientales en el Cambiante Mercado de Electricidad en América del Norte se llevó a cabo el 16 de enero de 2001 en las oficinas de la CCAAN en Montreal, Canadá. El grupo lo integran expertos de Canadá, México y Estados Unidos con amplia experiencia y perspectivas sobre los vínculos entre el sector eléctrico y el medio ambiente. Se anexa la lista de los miembros del grupo, así como los nombres de varios expertos invitados.

OBJETIVOS DEL GRUPO ASESOR Y DEL INFORME DEL SECRETARIADO DE LA CCAAN

Presidió la reunión el honorable Philip Sharp, quien tomó la palabra para afirmar que el sector eléctrico de los tres países de América del Norte experimenta grandes cambios, un sector que sigue siendo fuente de importantes problemas ambientales tanto al interior de los países como en el ámbito internacional. A pesar de que se están estudiando aún las consecuencias económicas del incipiente mercado de la electricidad en América del Norte, es casi indudable que serán enormes. En esta crítica coyuntura, es necesario trabajar en la reestructuración e integración del mercado subcontinental para identificar consecuencias ambientales, así como claras opciones institucionales y de política.

El comercio transfronterizo de electricidad alcanza en la actualidad altos niveles, en particular entre Canadá y EU, y se vaticina que las transferencias entre México y EU se incrementarán a paso firme. A medida que las redes eléctricas nacionales se abran más a la competencia y que generadores de distintos estados o países logren el acceso a las redes de otros, aumenta la probabilidad de que los problemas ambientales y comerciales se conviertan en problemas internacionales.

El Secretariado de la CCAAN expuso los amplios objetivos de la iniciativa Retos y Oportunidades Ambientales en el Cambiante Mercado de Electricidad en América del Norte, incluida la elaboración de un informe de expertos que se presentará al Consejo, de conformidad con las disposiciones del artículo 13 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Entre esos objetivos cabe citar los siguientes:

- Facilitar el diálogo entre un grupo diversificado de participantes del sector empresarial, el gobierno y la comunidad no gubernamental, con respecto a las dimensiones ambientales más significativas del cambiante mercado eléctrico del subcontinente.
- Examinar los retos y oportunidades que enfrenta la electricidad “ecológica” en los mercados de América del Norte, incluida la identificación de tendencias en la definición, producción y comercialización de dicha electricidad.

Como preparativo para la primera reunión, el Secretariado distribuyó una nota de trabajo para su discusión posterior (véase <http://www.cec.org/electricity>). Los miembros hicieron recomendaciones sobre secciones específicas de la propia nota, así como sobre áreas fundamentales —sobre todo, aspectos relacionados con la demanda— que no se incluyeron en la nota de enero de 2001.

Además, el grupo asesor recibió una demostración de la base de datos con opciones de búsqueda de la CCAAN, que contiene diferentes aspectos de iniciativas de la electricidad “ecológica”, incluidas normas sobre portafolio de renovables, esquemas de certificación de electricidad respetuosa del ambiente y otra información. La base de datos se puede consultar desde <http://www.cec.org/databases>.

PRINCIPALES PUNTOS DE DISCUSIÓN Y PRIORIDADES DE POLÍTICAS Y ANALÍTICAS

PERSPECTIVAS Y OBJETIVOS DE POLÍTICAS DEL INFORME

Los miembros destacaron la necesidad de aclarar la “perspectiva” del informe de la CCAAN desde el principio y distinguir entre la gran variedad de temas que surgen del sector eléctrico y las soluciones que el informe busca resaltar. Se hicieron varias sugerencias para mejorar la articulación de la perspectiva del informe, una de las cuales fue titularlo “El reto de internalizar de modo rentable las exterioridades ambientales del sector eléctrico”.

Los miembros presentaron varias sugerencias:

- i. ¿Cómo podemos lograr mercados de electricidad más abiertos y mejorar al mismo tiempo la calidad del medio ambiente?
- ii. ¿Se necesitan reglas de mercado claras en toda América del Norte para garantizar que la integración de las redes se realice en forma predecible y transparente y tome claramente en cuenta las prioridades ambientales?
- iii. ¿Qué tipo de innovación tecnológica se impulsará con el cambio regulatorio? Los cambios regulatorios y de mercado ¿crearán nuevos incentivos, o trasladarán los ya existentes, hacia el desarrollo de nuevas tecnologías? ¿Cuáles tecnologías se apoyarán durante el cambio regulatorio y cuáles no?
- iv. ¿Crear el cambio regulatorio nuevas eficiencias institucionales y administrativas? ¿Cuál será la posible mezcla de opciones regulatorias disponibles en los mercados reestructurados para garantizar altos niveles de calidad ambiental? Las soluciones de políticas deben identificar estrategias multicontaminantes “sin arrepentimiento” que funcionen bajo diversos escenarios de reestructuración.
- v. ¿Y cuáles serán los nuevos retos de gobierno que surgirán para garantizar que la transparencia y las aportaciones ciudadanas formen parte de los mercados reestructurados?

PRINCIPALES ASPECTOS TÉCNICOS Y DE POLÍTICAS

Revisión de efectos ambientales atmosféricos y no atmosféricos: Los miembros manifestaron que el tema central de la nota era la contaminación atmosférica y subrayaron la importancia de evaluar los efectos ambientales no relacionados con la atmósfera ni las emisiones, incluidos los de la energía hidroeléctrica¹, modificaciones en hábitats y ecosistemas asociados con el cambio de uso del suelo y efectos en la salud humana.

Proyección de resultados ambientales: Se recomendó actuar con precaución al tratar de proyectar las probables características de reestructuración para los próximos cinco a diez años. Un punto de referencia

¹ En la evaluación de la energía hidroeléctrica, se sugirió al Secretariado consultar al *Low Impact Hydro Institute*.

útil para el análisis progresivo sería que la CCAAN revisara la evaluación ambiental preparada para la Orden 888 de FERC, ya que ello ayudaría a comprender la validez de diferentes parámetros de mercado, regulatorios, de precio de combustible y otros parámetros supuestos de escenarios que pueden ayudar a mejorar la exactitud del futuro trabajo de modelado. Los escenarios podrían incluir diversos supuestos sobre innovación tecnológica, incluidas las celdas electroquímicas, gasificación de carbón y superconductividad. Se recalcó la necesidad de garantizar una relación equilibrada de efectos ambientales positivos y negativos. Varios miembros destacaron la necesidad de examinar los coeficientes de emisiones, para ayudar a ponderar diferentes opciones tecnológicas y de elección de combustibles.

Rastreo de cambios en la mezcla de combustibles: Un informe sobre el sector eléctrico publicado por la CCAAN en 1999 señalaba que una de las cuestiones ambientales más apremiantes era la relacionada con las plantas generadoras carboeléctricas. Diversas estimaciones han sugerido que en 1995 la generación por carbón funcionaba a 60% de su capacidad. Se sugirió que la CCAAN analice los cambios, y la capacidad, de la generación por carbón de 1995 a 2000. Se observó que en México se tiende a la generación por gas, a pesar de que vienen surgiendo problemas de falta de suministro. También se mencionó la necesidad de que el informe del Secretariado incluya un análisis de la energía nuclear.

Normas sobre portafolio de renovables: Los miembros mencionaron que las normas sobre portafolio de renovables (NPR) diferían en todas las jurisdicciones. A pesar de que aún no surgen problemas comerciales o de acceso a las redes, permanece la pregunta de si los criterios sobre NPR son transparentes y objetivos, o arbitrarios. Se señaló que dichos criterios son en realidad medios a más largo plazo para alcanzar objetivos de calidad ambiental y deberían considerarse como un proceso antes que como meta cuantitativa (v.g., límites máximos). Entre los objetivos a más largo plazo de las NPR está el apoyo a alternativas tecnológicas. Se sugirió ampliar la exposición sobre NPR para analizar mecanismos innovadores como certificados renovables comercializables. Al mismo tiempo, dada la diversidad de normas NPR y el vínculo indirecto con ganancias en calidad ambiental mensurables, un miembro preguntó si valía la pena luchar por ellas, ya que su enfoque fragmentario genera el riesgo de deshacer ganancias en políticas ambientales en términos más generales.

El ejemplo de las NPR recalca que puede darse una mayor cooperación entre más de 90 jurisdicciones federales y cuasifederales del TLCAN en áreas como NPR, certificación, normas de eficiencia de producto, normas de equipo y construcción y otras áreas. Dicha cooperación puede adoptar diversas formas, incluido el reconocimiento mutuo de iniciativas diferentes, impulsándose la cooperación de fondo. Se recalcó la importancia de la transparencia —incluida la administrativa y de procedimiento— en el reconocimiento mutuo.

Aspectos relacionados con la demanda: Los miembros resaltaron la importancia de los aspectos relacionados con la demanda, mismos que se deben abordar con amplitud en el informe del Secretariado (y que no fueron cubiertos en la nota de trabajo). Varios expertos mencionaron que el efecto a más largo plazo de la reestructuración será la reducción de las ganancias en eficiencia relacionada con la demanda. Otros mencionaron que dada la dificultad para crear nueva capacidad de generación en diversas jurisdicciones clave, los aspectos relacionados con la demanda cobrarán mayor importancia a medida que avance la reestructuración. Al analizar tales aspectos, uno de los miembros mencionó la importancia de los compromisos de compra de bienes y servicios verdes por parte del sector público.

Aspectos de distorsión de precios: Varios miembros mencionaron la importancia de los subsidios al sector eléctrico. En México se otorgan cuantiosos subsidios para compensar el costo del consumo doméstico. En los tres países es necesario comprender a dónde van los subsidios e incentivos y la forma en que estas interferencias en los precios afectan metas de política ambiental a más largo plazo; por ejemplo, los esfuerzos por apoyar el desarrollo de tecnología renovable en los criterios de NPR. Al analizar los subsidios, será importante considerar las transferencias financieras directas e indirectas y sus efectos en las tarifas de electricidad y cómo los cambios en las tarifas afectan a su vez los proyectos a más largo plazo de la electricidad certificada como respetuosa del ambiente, como opción del consumidor.

Opciones de política pública: A pesar de que gran parte del análisis de política pública se centra en reglamentos y subsidios, los gobiernos también tienen una función en áreas como la educación de la ciudadanía para ayudar a modificar sus preferencias.

Aspectos relacionados con el comercio y el acceso a los mercados: El grupo recomendó considerar uno o más procesos para evitar controversias sobre comercio y medio ambiente derivadas del acceso a los mercados. Considerando el esperado incremento en los flujos comerciales internacionales de electricidad en la próxima década, los miembros subrayaron la importancia de analizar el posible acceso a los mercados y los aspectos del alcance de las reglas de comercio, sobre todo en su relación particular con desempeños ambientales diferentes, normas NPR y de certificación ecológica entre jurisdicciones distintas. Sobresale el posible uso de normas sobre portafolio renovables no uniformes como impedimento para el acceso a los mercados o a las redes. Los resultados de varios fallos dictados de acuerdo con el capítulo 11 del TLC sobre controversias inversionista-Estado fueron causa de inquietud para algunos de los asistentes.

Resumen de la presentación del Presidente

El presidente del grupo asesor, Philip Sharp, mencionó cuatro puntos clave:

- (1) Dar mayor importancia a los aspectos relacionados con la demanda, incluidas normas de producto.
- (2) Examinar nuevos mecanismos de precios; por ejemplo, permitir a un gran número de clientes pagar al costo por energía de producción más ecológica.
- (3) Examinar la capacidad ampliada con fines de innovación tecnológica fuera de marcos regulatorios, con especial atención en los mercados mayoristas. Es necesario examinar una nueva gama de tecnologías innovadoras y posibilidades tecnológicas, incluidos los superconductores.
- (4) Analizar el contexto político: al revisar las posibles opciones de políticas, es importante comprender el cambiante contexto político de los tres países, difícil de prever dada la naturaleza inestable de la reestructuración, unida a los recientes cambios de gobierno.