

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA COMPLICADA ENCRUCIJADA NORTEAMERICANA**

---

---

## LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO: LA COMPLICADA ENCRUCIJADA NORTEAMERICANA

PAUL ISBELL

---

---

### RESUMEN

La política energética-climática de la Administración Obama ha llegado, por la dinámica política interna de EEUU, a un punto casi muerto después de la victoria republicana en las elecciones parciales de noviembre de 2010 en vísperas de la Cumbre celebrada en Cancún. La crisis financiera-económica, junto con la gran controversia en torno a la reforma sanitaria, significó grandes dificultades para los objetivos de Obama, y sus varios gestos de buena disposición hacia sus adversarios políticos no han podido cambiar, de momento, está dinámica obstaculizadora. De todas formas, por la peculiar distribución de poder en el Congreso y entre los gobiernos de los estados, todavía existe la posibilidad de que la Administración pueda reconstruir, de una manera algo menos ambiciosa, una versión útil de su pacto energético-climático con los Republicanos y las industrias de las energías convencionales. Lo más probable es que antes de las próximas elecciones presidenciales en noviembre de 2012, el Congreso habrá aprobado legislación que introduce un *Clean Energy Standard*, similar al objetivo formal de la UE para recortar sus emisiones en 20% respecto a 1990 en 2020, pero distinto en que legitimizará también la inclusión de la energía nuclear y el carbón “limpio”.

**Palabras clave:** Obama, cambio climático, Clean Energy Standard (CES), Cumbre de Copenhague, Cumbre de Cancún, Waxman-Markey, política energética, EPA, emisiones CO<sub>2</sub>, energías renovables, mercado de emisiones

### SUMMARY

The energy and climate policy of the Obama Administration has been knocked off course by internal politics in the United States. In the wake of

the midterm elections and on the eve of the Cancun Summit on Climate Change, it appears that cap-and-trade is dead, at least in the US and at least for the time being. The financial and economic crisis, together with the political controversy generated by Obama's health care reform, have created great difficulties for his policies, and his many goodwill gestures to the Republican opposition and his opponents in the traditional energy industries have yet to stimulate a more genuinely collaborative disposition on their part. In any event, given the peculiar distribution of power in Washington and across the states in the wake of the midterm elections, there still is a good chance that the Administration will be able to reconstruct –perhaps in a slightly less ambitious form– a useful new version of the bipartisan energy and climate pact that Obama had so meticulously constructed during 2008 and 2009. The most likely scenario is one in which the Congress passes legislation for a new Clean Energy Standard (CES), similar in nature to the Renewable Energy Standard of the European Union (20% less CO<sub>2</sub> emissions, compared with 1990, by 2020), but significantly different too in that it would consecrate the position and role of both nuclear power and clean coal by including them within the framework of the standard as “clean” energies.

**Key words:** Obama, climate change, Clean Energy Standard (CES), Cancún summit, Copenhagen accord, CO<sub>2</sub> emissions, Waxman-Markey, energy and climate policy, cap-and-trade.

## **ESFUERZO LEGISLATIVO: DE LA VICTORIA AL ESTANCAMIENTO**

Durante el invierno de 2009, el nuevo presidente de los EEUU, Barack Obama, enfrentaba a un horizonte de bastantes buenas perspectivas con el fin de que su nueva política energética pudiera materializarse (1). Nada más entrar en la Casa Blanca. Obama firmó varios decretos ejecutivos reforzando los estándares de eficiencia en los automóviles y electrodomésticos. Apenas un mes después, consiguió la aprobación

---

(1) Para un análisis anterior de la política energética de la Administración Obama, véanse Amy Myers Jaffe, “Energy policy in the Obama Administration: A Year in Review” James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, June 4, 2010; Paul Isbell, “A Preliminary View of Obama's Future Energy Policy” Real Instituto Elcano, Working Paper 2/2009, 13 de enero de 2009; “La política energética de la Administración Obama: ¿Dónde estamos después del primer año?” en *Tratado de Energías Renovables*, Aranzadi Civitas-Iberdrola, Madrid, 2010; y “La política energética de Obama después de un año”, *Economía Exterior*, 2010 invierno, 51, pp. 29-40 (Madrid).

del congreso para su Plan de estímulo (*American Recovery and Reinvestment Act*, o ARRA). El “estímulo” incluía más de 80 mil millones de dólares de apoyo público (recortes fiscales, subvenciones y otra financiación directa, y préstamos garantizados por el estado) a la expansión de las energías autóctonas (en especial, pero no exclusivamente, las energías renovables), a la renovación de la infraestructura energética para apoyar tal expansión nacional (por ejemplo, la red inteligente o el *smart grid*), y a la investigación de nuevas tecnologías (mejores baterías, segunda generación de biocombustibles, carbón limpio, etc.) para la nueva economía baja en carbono.

En solo unos meses, la política energética norteamericana había progresado más que en cualquier otra época desde los 70. De todas formas, la Administración y sus aliados en el Congreso decidieron proponer legislación para reformar el sistema sanitario antes de empujar la nueva legislación energética-climática. Para bien o para mal, el apoyo fuerte que disfrutaba Obama durante sus primeros seis meses como presidente se debilitó mucho por el ambiente mediático creado en torno al debate sobre la reforma sanitaria, dificultando no sólo el esfuerzo para sacar adelante la legislación energética-climática, sino también las mismas posibilidades de una victoria democrática en las elecciones parciales de noviembre de 2010.

### **La aprobación de Waxman-Markey en la cámara baja**

Aunque el agrio debate sobre la reforma sanitaria restó mucha energía a Obama a la hora de poner en marcha su nueva política energética, en julio del mismo año –seguramente pensando en el calendario del proceso post-Kioto y la Cumbre de Copenhague al final de 2009–, la cámara baja del Congreso norteamericano consiguió aprobar un proyecto de ley (*American Clean Energy and Security Act*, ACES, conocido en la prensa como el proyecto *Waxman-Markey*) que incluía no sólo un gran apoyo nuevo para las nuevas energías y tecnologías bajas en carbono sino también la creación de un nuevo mercado de emisiones (llamado *cap-and-trade*, y similar –si bien mucho menos exigente– al mercado de emisiones de la UE, el *Emissions Trading System*, o ETS en su acrónimo en inglés).

El mismo mercado de emisiones serviría de fuente principal de financiación (a través de subastas para los derechos de emisión) para el aumento de apoyo estatal al amplio abanico de tecnologías energéticas, tanto las convencionales como las renovables. *Waxman-Markey* también

recogió una obligación legislativa para que EEUU reduzca sus emisiones de dióxido de carbono (y otros gases de efecto invernadero) en un 17% por debajo sus niveles de 2005 en 2020. La legislación se aprobó sólo por siete votos –por la oposición casi total de los congresistas republicanos y de una minoría notable de demócratas conservadores (los llamados *Blue Dog*– y, en muchos casos, de los estados dependientes del carbón).

### **Estancamiento en el Senado**

Un proyecto de ley similar (conocido como el proyecto *Boxer-Kerry*) ya estaba sujeto a un proceso de debate preliminar en los varios comités relevantes del Senado. De todas formas, el proyecto *Boxer-Kerry* no podía salir a la sesión plenaria para un debate y votación final hasta que el Senado terminara su debate sobre la reforma sanitaria –en pleno auge durante el otoño de 2009– y hacer su votación definitiva al respecto.

No obstante, aunque Obama no pudiese ir a Copenhague con sus compromisos para reducir las emisiones norteamericanas ya apoyadas en una nueva legislación nacional, por lo menos podría señalar que el Congreso ya había tomado acciones en esa dirección y que probablemente él mismo firmaría la nueva legislación (ya armonizada entre la versión de la cámara baja y la del Senado que, hipotéticamente, se aprobaría) en primavera o verano de 2010. A lo mejor, este progreso parcial por parte de EEUU sería suficiente para catalizar un acuerdo global en Copenhague que consiguiese fijar compromisos claros y firmes para la reducción de emisiones por parte de los emisores claves, incluyendo los de los países emergentes, como China, la India y Brasil.

### **EEUU FRENTE A COPENHAGUE: FALTA DE CREDIBILIDAD Y DES- PILFARRO DE LIDERAZGO**

#### **Un compromiso imprescindible**

Pero la comunidad internacional llevaba mucho tiempo esperando una clara señal de un compromiso más firme por parte de EEUU en el esfuerzo internacional de reducir las emisiones de dióxido de carbono. Sin la plena y clara participación de EEUU en el proceso para establecer las nuevas reglas del juego en la economía global para que se evitasen los efectos más desestabilizadores del cambio climático, y de emprender un cambio de modelo energético a escala mundial, China y las demás eco-

nomías emergentes no tendrían incentivos suficientes para aceptar una moderación de su ritmo de crecimiento –una consecuencia indirecta, si no un requisito necesario– de los esfuerzos imprescindibles para reducir sus actuales y futuras emisiones. Y si EEUU y China no daban claras señales de una futura canalización de recursos hacia una nueva economía baja en carbono, el sector privado no apostaría lo suficientemente fuerte en términos de asignación de recursos escasos hacia los nuevos sectores incipientes de energías renovables y otras tecnologías para que una nueva economía “verde” o “baja en carbono” pudiese prosperar y extenderse rápidamente. La interacción entre este horizonte de inversión incierto, por un lado, y las ventajas estructurales que disfrutaban las industrias de energías fósiles, por otro, produce un contexto económico-político en lo cual la transformación del modelo energético no se esté llevando a cabo con la necesaria velocidad para mitigar suficientemente al cambio climático a tiempo (2).

Al fin y al cabo, EEUU contribuye 19% de las emisiones globales cada año (casi 19 toneladas per cápita). Es verdad que a partir de hace dos años, China emite más dióxido de carbono que EEUU en términos

---

(2) El sector de los hidrocarburos (petróleo y gas) es el más grande y poderoso de la economía global, posiblemente superado solo por la “industria” financiera internacional. Sus beneficios (e influencia política) generalmente sólo se rivalizan con los de los grandes bancos mundiales. Los dos sectores utilizan sus bolsillos profundos para influir en la evolución de la legislación en los varios países claves del mundo, aplicando la estrategia del “arbitraje” entre mercados nacionales -- tan eficaz para conseguir sus objetivos (se definan como se definan) en el ámbito financiero -- a la política internacional, todavía caracterizada sobre todo por el impulso nacional y muy vulnerable a la práctica del “arbitraje” entre poderes nacionales. En 2009, el sector gastó 154 millones de dólares en esfuerzos de *lobby*, un record anual, según el *New York Times* (2 de febrero de 2010). Sólo durante la última campaña para las elecciones parciales en EEUU, según el *Center for American Progress Action Fund*, el sector petrolífero gastó casi 70 millones dólares. Al mismo tiempo, la industria de energías fósiles sigue recibiendo, según la más reciente *World Energy Outlook 2010* de la Agencia Internacional de Energía (AIE), más de 300 mil millones en subvenciones estatales (por lo menos indirectas) cada año, generalmente subsidiando el consumo de estas energías contaminantes de las clases medias y acomodadas, y no tanto al consumo (ni, incluso, al acceso energético) de los más pobres. En este sentido, es significativo que los líderes del G-20 se comprometieron en su reunión de septiembre de 2009 a la eliminación gradual y racionalización de las ineficientes subvenciones que favorezcan excesivamente a la industria de energías fósiles y erosiona la capacidad de articular y actualizar una coordinación de políticas energéticas nacionales a escala global para luchar contra el cambio climático con eficacia. Véase la Agencia Internacional de Energía, *World Energy Outlook 2010*, Paris, noviembre de 2010, 55-56.

absolutos (equivalente al 22% de las emisiones globales); pero, en términos per cápita, los chinos emiten poco más del 25% del nivel promedio de los norteamericanos (5 toneladas per cápita) (3). Además, EEUU es responsable de la mayor parte –30% entre 1990 y 2005 versus solo 8% en el caso chino –del actual stock total de gases de efecto invernadero en la atmósfera (4). Si el pueblo norteamericano –que produce casi cuatro veces más dióxido de carbono por persona que la media global– no va a reducir, a través de sus democráticos procesos legislativos, sus emisiones, entonces ¿quién va a hacerlo?

Como sabemos, esta apuesta por un nuevo modelo energético, que encuentra una fuerte resistencia por parte de los sectores energéticos tradicionales, corre ciertos riesgos financieros, económicos y políticos no tan desdeñables, tanto desde la perspectiva empresarial del mercado como desde la óptica de la geopolítica global. Sin la intervención de los estados más grandes e influyentes (como EEUU y China) para diseñar la hoja de ruta –y para clarificar sus reglas de juego– hacia un futuro energético bajo en carbono, las fronteras de las oportunidades estratégicas y los límites de los riesgos financieros quedarán demasiado indefinidos para que se genere suficiente inversión para que el estatus quo energético se desvíe de su fuerte “dependencia de senda”, anclada en el modelo actual por el peso económico y la extensión física de las infraestructuras de las energías fósiles, y por la histórica centralidad económica y política de sus respectivas industrias (hidrocarburos y carbón).

### **Despilfarro del liderazgo norteamericano**

Hasta la fecha el despilfarro del liderazgo norteamericano ha sido notable. Durante la época de la Administración Clinton, los negociadores norteamericanos llegaron a un acuerdo de mínimos con sus socios en el marco de la CMNUCC (UNFCCC en sus siglas en inglés) para firmar al Protocolo de Kioto. Pero el presidente Clinton nunca llegó a presentar este tratado internacional al Senado para su ratificación, ya que el Partido Demócrata no tuvo la mayoría (5). Clinton estaba además per-

---

(3) *Ibid.*, 390.

(4) AIE, *World Energy Outlook 2007*, Paris, noviembre de 2007, 201.

(5) Ni mucho menos los 60 votos necesarios para evitar su derrota total por un bizantino mecanismo del Senado llamado el *filibuster*, un antiguo legado del periodo *antebellum* en EEUU que hace que, a través de un proceso técnico y legal de demora por parte de la oposición, cada proyecto de ley importante o controvertido necesita una especie de súper-mayoría para ser aprobado.

diendo credibilidad y influencia política, por lo menos a nivel nacional, por el “asunto Lewinsky”, que eventualmente condujo a su *impeachment* por la Cámara de los Representantes (la cámara baja). La última reserva de capital político que guardaba Clinton después del *Lewinsky affair*, se utilizó ganando senadores en su defensa para evitar la condena del Senado, lo que le hubiera apartado legalmente de la Presidencia. El precio político-económico para EEUU fue la continua erosión de su liderazgo en la diplomacia global del cambio climático y en la economía política de la energía a escala global, así como cualquier futura gobernanza global en economía, energía, cambio climático o cualquier otro ámbito.

Aunque la Administración Clinton reconocía la amenaza estratégica implícita en la alta dependencia de la economía norteamericana de las energías fósiles –tanto desde la perspectiva ecológica como desde el ángulo geopolítico –al final no ejercía suficiente influencia política para establecer un verdadero cambio de rumbo en EEUU en este ámbito. Tampoco duró mucho la posibilidad de que su vicepresidente Al Gore (el futuro partisano de la lucha contra el cambio climático) pudiera emprender un segundo intento de encaminar la política nacional hacia un tratado internacional, con el que todavía pudiera haber ejercido el liderazgo norteamericano de forma positiva. El fallo del Tribunal Supremo a favor de George W. Bush en enero de 2001 –adjudicándole la victoria en la elección presidencial de noviembre de 2000, contestada sin éxito por Gore y los Demócratas– puso fin a esta posibilidad.

Tampoco hizo mucho la Administración Bush (2001-2009) para cambiar la situación. El primer empuje en el terreno energético fue el informe del *Energy Taskforce* del nuevo vicepresidente, Richard Cheney, dedicado a dibujar las grandes líneas de una nueva política energética nacional, y en cuyas conclusiones primaron: una creciente “independencia energética” (la misma retórica hueca, y carente de sentido estratégico en un mundo globalizado y cada vez más integrada, de casi todos los presidentes norteamericanos a lo largo de más de dos generaciones, desde Richard Nixon hasta Barack Obama en campaña presidencial); un aumento de apoyo (por lo menos) estratégico para las energías convencionales (petróleo, gas, carbón y la nuclear); y una estrategia de articular alianzas con países petrolíferos fuera de la OPEP (6).

---

(6) *National Energy Policy: Report of the National Energy Policy Group*, Washington, D.C., mayo de 2001 (<http://f11.findlaw.com/news.findlaw.com/hdocs/docs/energy/bush-epolicy51601.pdf>).



Las energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono sólo recibieron una atención secundaria, mientras que el cambio climático apenas recibió mención testimonial en el controvertido informe (compilado después de varias reuniones con el sector energético privado, las identidades de cuyos representantes, Cheney nunca quiso hacer públicas). De hecho, la Administración Bush tardó en reconocer la realidad del cambio climático. Al volver a las negociaciones internacionales para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, siempre prefirió negociar al margen del protocolo de Kioto, creando el Grupo de Los Grandes Emisores para intentar, en principio, llegar a acuerdos previos a la CMNUCC en Bali y Copenhague.

No había ningún entusiasmo en la Administración Bush para promover un mercado de emisiones, ni para dar apoyo a las energías renovables, a pesar de los mínimos avances que supusieron las dos grandes leyes energéticas (*Energy Policy Act of 2005*, y *The Energy Independence Act of 2007*) que fueron aprobadas por el Congreso durante su mandato. Su estrategia sólo buscaba los intereses nacionales de EEUU a corto plazo (y con frecuencia, los del sector petrolífero norteamericano, concentrado en gran medida en Texas, el estado preferido del mismo Presidente Bush, hijo).

Su política energética iba cambiando sobre la marcha a lo largo de sus dos mandatos: desde el intento inicial de forjar una alianza con Rusia y algunos países africanos (como Guinea Ecuatorial y Sao Tomé) en el terreno del petróleo, hasta la invasión de Irak y el desarrollo de un nuevo *great game* alrededor del petróleo y gas del Mar Caspio; desde el deseo de abrir el Refugio Nacional del Ártico (*Arctic National Wildlife Refuge*, ANWR) a la exploración petrolífera del sector privado hasta la consideración del Ártico como nueva frontera para la industria petrolífera y para la geopolítica mundial.

En resumen, la Administración Bush prefirió priorizar el petróleo no – OPEP– hasta el extremo de proponer la explotación de aguas profundas en el Ártico –dejando la lucha contra el cambio climático, y la profunda transformación del sector energético de EEUU, y del mundo– tan imprescindible para tal lucha internacional –al margen de su agenda política.

### **¿EEUU da marcha atrás?**

A lo largo de todo este tiempo –desde el inicio del proceso Kioto hasta la elección de Barack Obama (quien insistió durante la campaña

presidencial que la política energética y de cambio climático iba a ser la prioridad número uno de su administración)– el mundo esperaba una nueva política creíble por parte de EEUU que contribuiría a la creación de un precio global para las emisiones de carbono. Aunque casi todos los economistas abogaban –y siguen abogando– por un impuesto sobre el dióxido de carbono, parece que esta posibilidad murió durante el debate sobre el Protocolo de Kioto de los años 90 en EEUU. La “sabiduría convencional” (o el consenso de opinión entre expertos, *conventional wisdom*, en inglés) dijo entonces, y sigue diciendo ahora, que el electorado norteamericano nunca toleraría más impuestos sobre su consumo energético.

De hecho, la solución negociada con el sector privado (particularmente los sectores energéticos, automovilísticos, de refinería, etc.) fue, precisamente, la creación de un mercado de emisiones, en principio, más eficiente y menos punitivo en términos económicos y empresariales, que un impuesto fijo sobre la producción de CO<sub>2</sub>. Para evitar la batalla política implícita en un impuesto sobre el dióxido de carbono, se forjó un consenso a favor de mercados de carbono como la solución más factible en términos políticos, tanto en EEUU como en Europa. Por su parte, la Unión Europea ya tiene su mercado de emisiones (el *ETS*), que ahora está en su segunda fase, y tiene la tercera fase casi acordada entre los estados-miembros. Mientras tanto, EEUU todavía no tiene un mercado nacional de emisiones, sino dos mercados regionales y varias iniciativas estatales.

### **La decepción de Copenhague**

El resultado de la Cumbre de Copenhague –aunque no se haya considerado como un fracaso total– ha sido decepcionante. A pesar de cierto progreso en otros ámbitos de la CMNUCC (como la financiación de los esfuerzos por parte de los países en vías de desarrollo para la mitigación de, y adaptación al, cambio climático; el control, la información y las verificaciones (MRV) de las emisiones de gases de efecto invernadero; y el desarrollo de las negociaciones en materia de deforestación y usos de la tierra, como REDD+) el acuerdo no implica –por lo menos todavía– una obligación legal y vinculante de compromisos nacionales, por parte de los grandes emisores de la OCDE, para reducir sus emisiones entre un 25% y un 40% por debajo los niveles de 2005 antes de 2020, y en un 80% antes de 2050 (considerado necesario para evitar un aumento

de las temperaturas de más de dos grados Celsius respecto a la época preindustrial).

Se obtuvo un compromiso total de financiación por parte de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo de más de 100 mil millones de dólares anuales a partir del año 2020 –el gran “éxito” de la cumbre– y otro de 30 mil millones de dólares hasta el final de 2012 (7). Pero el Acuerdo de Copenhague no ha definido ni las fuentes de financiación ni los mecanismos para su canalización y eficaz absorción. Además, ha dejado sin resolver el medio plazo (es decir, los años 2013-2019).

Los compromisos formales ofrecidos por los emisores grandes (tanto los desarrollados como los en desarrollo) en Copenhague (y recogidos en el Anexo I del Acuerdo de Copenhague) sólo sugieren unos recortes globales de entre el 12% y el 18%, en total, antes de 2020 (8). Tales recortes en las emisiones globales –si se cumplen– corresponden a un aumento de 3,5 grados Celsius al final de este siglo respecto a la época preindustrial (9). Además, algunos de los compromisos estaban, y siguen estando, faltos de cierta credibilidad, poniendo en duda los exiguos logros del Acuerdo de Copenhague. Por ejemplo, el compromiso formal de EEUU en la Cumbre de Copenhague incluyó una reducción de sus emisiones relevantes en un 17% por debajo de sus niveles en 2005, en 2020 (la misma obligación recogida en el proyecto de ley *Waxman-Markey*). Pero este compromiso sólo representa un recorte de 4% respecto a los niveles de 1990 (menos incluso que el 5,2% a que Clinton se comprometió, con su firma del Protocolo de Kioto, a conseguir antes de 2012), cuando la UE se ha comprometido por un recorte de 20% respecto a los niveles del mismo año (10).

Además, el compromiso de EEUU sólo puede considerarse por la comunidad internacional como muy frágil, además de débil, ya que se basó sólo en la aprobación de *Waxman-Markey* en la cámara baja, cuando todavía quedaba una batalla en el Senado en relación a su equivalente (en aquel momento, *Boxer-Kerry*). Por otro lado, los compromi-

---

(7) Véase LAZARO, Lara, “Después del mal arranque de Copenhague”, *Política Exterior*, Madrid, noviembre-diciembre 2010, vol. XXIV, núm. 138, 152.

(8) *Ibid.*

(9) AIE, op. cit., 53.

(10) BIELLO, David “US Commits to Greenhouse Gas Cuts under Copenhagen Accord”, *Scientific American*, 29 de enero de 2010 (<http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=us-commits-to-greenhouse-gas-cuts-under-copenhagen-accord>)

sos no vinculantes de muchos países emergentes (los que no están incluidos en el Anexo 1), como China, India y Brasil, se han expresado sólo en rangos muy amplios, enfocando los objetivos en términos de reducción de la intensidad energética (o de la intensidad de carbono) de sus economías, y no explícitamente en términos de una reducción de emisiones. Al mismo tiempo, han utilizado referencias de *benchmark* (como la muy imprecisa *business-as-usual*) basadas en supuestos no clarificados.

El grado de ambigüedad del Acuerdo de Copenhague, según nos dice en otro capítulo de este libro, Fatih Birol, el economista Jefe de la AIE (Agencia Internacional de la Energía), produce un abanico muy grande de distintos niveles de emisiones posibles en el año 2020, equivalente a una posible diferencia de casi 4 Gt de emisiones producidas (o no producidas) por los grandes emisores en aquel año. Este rango de incertidumbre equivale a más de 12% del máximo nivel de las emisiones globales en 2020, compatible con una eventual estabilización de los niveles de CO<sub>2</sub> en menos de 450ppm (11). El resultado final de esta ecuación es un margen de error de más del 10% sólo al nivel de calcular el posible impacto de los débiles compromisos actuales, sin considerar otra más que probable margen de error en el ritmo y rigor de la implementación.

En fin, el Acuerdo de Copenhague fijó el objetivo de limitar el aumento de la temperatura promedio global a 2°C respecto a niveles preindustriales, pero no dibujó el camino para conseguirlo más allá de 2020, y dejó demasiados asuntos críticos sin resolver, como la financiación a medio plazo o la necesidad de establecer grandes mercados internacionales de carbono para que pueda surgir un precio de carbono mundial que refleje los costes verdaderos de su emisión.

Para colmo, en Copenhague los grandes emergentes (como China, India, Brasil y Sudáfrica) organizaron una especie de golpe diplomático cuando se reunieron a solas entre sí, sin invitar a EEUU a participar, para discutir sus respectivas posiciones con miras de establecer un acuerdo común que podría definir el resultado de la cumbre y el futuro rumbo del proceso negociador. El Presidente Obama consiguió interrumpirles y entró por sorpresa en la reunión, insistiendo que se incluyera a EEUU en sus discusiones. Apenas salió de la reunión salvando los muebles.

---

(11) Véase también AIE, op. cit. 55, 381-383.

## **CAMBIO DE VIENTOS Y TORMENTA PERFECTA: EL AUGE Y DECLIVE DEL GRAN PACTO ENERGÉTICO DE OBAMA**

### **El pacto energético-climático bipartidista de Obama**

Para bien o para mal, de momento no hay buenas perspectivas para que se apruebe un paquete legislativo en materia energética de gran calado en el Senado (por lo menos no para legislación que incluya un sistema de *cap-and-trade* o un objetivo obligatorio para la reducción de emisiones, por parte de EEUU, a corto o medio plazo), ni durante lo que queda de este Congreso (la llamada “sesión de pato cojo”, o *lame duck session*), ni durante el próximo Congreso que comienza en enero de 2011. Parece que “*cap-and-trade*” está muerto en Washington, la víctima de una “tormenta *política-económica* perfecta”.

Durante la campaña electoral, Obama diseñó las bases de un gran pacto energético entre Demócratas y Republicanos. El eje central de este pacto, en principio, sería un fuerte apoyo estatal a un amplio abanico de energías, tanto las convencionales como las nuevas tecnologías –una política que el mismo Obama describió como “no ideológica”(12). En el verano de 2008, cuando el precio del petróleo estaba por encima de \$100/bbl y subiendo rápidamente hacia su pico de \$147/bbl a finales de julio, Obama propuso la posible apertura de ciertas aguas nacionales a la explotación petrolífera si la expansión de la exploración *offshore* formaba parte de un amplio paquete legislativo que incluiría un mercado nacional de emisiones, un objetivo vinculante de reducciones de emisiones, y más apoyo a los sectores nuevos. El 31 de marzo, sólo unas semanas antes del derrame de BP en el Golfo de México, la Administración abrió algunas aguas federales, sobre todo en la costa atlántica y antes protegidas, a la exploración petrolífera. Este decreto ejecutivo fue uno más de los muchos gestos que Obama ha hecho hacia los Republicanos para ganar su confianza y apoyo para su política energética.

En esencia, el pacto incluiría apoyo –considerado clave para ganar suficientes votos en el Congreso– para las energías convencionales (petróleo, gas, carbón “limpio”, la energía nuclear, etc.) junto con un esfuerzo importante en la investigación, financiación y despliegue de energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono, así como la creación

---

(12) Myers Jaffe, op. cit., 3.

de un nuevo mercado de emisiones (13). De hecho en febrero de 2009, Obama estableció un *Task Force* para la Captura y Almacenamiento de Carbono (CAC), encargado de articular una estrategia para desarrollar esta tecnología de “carbón limpio” –la única esperanza a largo plazo para la industria de carbón– y conseguir que en 2016 haya 10 plantas de demostración funcionando (14). En ese mismo mes, la administración ofreció varios miles de millones de dólares en garantías estatales para préstamos extendidos a la industria nuclear.

Un año más tarde, Obama reiteró su apoyo a la expansión nuclear en su discurso anual sobre el estado de la nación. El Secretario de Energía, Steven Chu también llegó a insistir al Comité de Energía del Senado de que el gobierno tendría que ampliar las garantías estatales para la industria nuclear a un nivel más allá de los actuales 18,5 mil millones (en préstamos privados garantizados por el estado, establecidos por el Congreso en su *Energy Policy Act* de 2005), para que los inversores financieros –actores cruciales para una expansión nuclear– tuvieran suficiente confianza en que las nuevas plantas puedan ser construidas a tiempo y ajustándose a los presupuestos (15).

Obama y su administración ofrecieron muchos gestos de este tipo, de buena disposición, a la industria de las energías convencionales –tanto al sector de hidrocarburos como a los sectores nuclear y de carbón– para asegurarles de su futuro papel en el modelo energético norteamericano (con algo menos de protagonismo en comparación con el pasado), y para ganar un consenso suficientemente bipartidista para que se aprobara por el Congreso una amplia reforma –no ideológica– de la política energética y climática.

La Administración incluso se mostró dispuesta a ceder, por lo menos durante un tiempo, a las presiones políticas del sector de etanol (principalmente concentrado en los estados agrícolas del Medio Oeste y Los Grandes Prados o *Great Plains*). Este sector quería –y sigue queriendo– mantener tanto los flujos de subvenciones federales hacia el sector

---

(13) Para un análisis más completo del gran pacto energético de Obama, véase Michael Leahy y Juliet Eilperin, “How politics spilled into policy”, *The Washington Post*, October 13, 2010, pp. A1, A8-A9.

(14) Para un análisis del horizonte tecnológico-económico-político del procesos CAC, véase ÁLVAREZ PELEGRY, Eloy “La captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>: una solución eficiente para luchar contra el cambio climático” *Documento de Trabajo* (DT) 20/2010, Real Instituto Elcano, Madrid, 28 de junio de 2010.

(15) Myers Jaffe, op. cit., 4.

agrícola como los aranceles nacionales que le protege contra las importaciones de etanol brasileño, que resulta ser más barato, más eficiente y más limpio (y más defendible frente a la OMC) que el variante norteamericano más dominante, una consecuencia de la ventaja comparativa de que disfrute el etanol brasileño (porque se produce a base de azúcar, en lugar de maíz).

En marzo de 2009, este pacto bipartidista y “no ideológico”, tan anhelado por el Presidente Obama, todavía parecía factible en términos políticos. Pero los vientos políticos en EEUU ya habían empezado a cambiar sus ritmos y direcciones.

### **Primer viento en contra: la crisis financiera y la gran recesión**

Incluso al final del invierno de 2009-2010 existía todavía una posibilidad de sacar adelante la versión bipartidista más reciente (el proyecto *Kerry-Lieberman-Graham*) de la legislación preferida por Obama en el Senado. De todas formas, casi todos los vientos de popa que habían estimulado la política energética de Obama durante su campaña electoral, ya se habían empezado a convertir en vientos en contra al entrar el año 2010. El primer cambio de rumbo político vino con la crisis financiera y la gran recesión. La crisis financiera tuvo el efecto de cortar el flujo de financiación hacia los nuevos sectores bajos en carbono mientras que la recesión frenó la demanda energética global (pero principalmente entre los países desarrollados). Como resultado de esta desaceleración en la demanda energética global, el precio del petróleo se desplomó (llegó a \$35/bbl a finales de 2009, aunque volvió rápidamente a estabilizarse entorno a \$75/bbl-\$80/bbl), reduciendo significativamente los incentivos para invertir en nuevas tecnologías energéticas.

De hecho, después haber crecido desde 17 mil millones de dólares en 2004 hasta 126 mil millones de dólares en 2008, la inversión global en energías renovables se desplomó (particularmente en el sector de los biocombustibles) en el primer trimestre de 2009, el momento más duro de la crisis financiera-económica en EEUU. Aunque el nivel de inversión global se recuperó y se estabilizó durante el resto de 2009 y la primera mitad de 2010 (en torno a 32.000 millones de dólares por trimestre), la cifra mundial esconde el hecho de que las inversiones en energías renovables cayeron significativamente en todas las regiones (pero especialmente en EEUU) con la excepción de China, país que ha experimentado un aumento tan rápido en las inversiones en energías renovables que ha

compensado por completo la desaceleración notable en los países occidentales. Mientras que en China la inversión en renovables aumentó más de 50% (de 22.000 millones de dólares a 33.000 millones de dólares) durante 2009, en EEUU esta inversión cayó a 14.000 millones de dólares, menos de la mitad de su nivel en 2008 (16).

Pero, por otro lado, la misma crisis financiera-económica, con su sensación de cuasi-emergencia nacional, dio a la Administración Obama suficiente influencia y mandato para conseguir aprobar el Plan de Estimulo (la ley *American Recovery and Reinvestment Act*, o ARRA). Desde la perspectiva de los sectores de las energías renovables y otras tecnologías limpias, el Plan de Estimulo representó, por lo menos, un colchón muy bienvenido contra los impactos de la crisis. Algunos beneficios fiscales claves para las industrias eólica y solar se extendieron en tiempo (iban a caducarse al final del año), y los recortes fiscales para la inversión en eólica y solar se convirtieron en transferencias en efectivo, inyectando flujo de caja esencial para muchas empresas en el sector de las renovables en aquellos momentos (17).

Sin embargo, el dinero del Estímulo, que empezó a canalizarse a través del sector energético, se diseñó como un instrumento a corto plazo de duración definida y, por ello, insuficiente a medio plazo para seguir empujando a la expansión de las nuevas industrias, especialmente si el crédito financiero no regresaba al mercado durante la larga recuperación económica. Cabía la posibilidad de que una nueva legislación sobre energía y cambio climático pudiese salir del Congreso (controlado todavía por Nancy Pelosi y Harry Reid, los dos líderes demócratas que ejercían los papeles más poderosos en la cámara baja y alta, respectivamente). Pero en un ambiente de alto desempleo (el paro estaba entorno a 10% en EEUU en el invierno-primavera de 2009, su nivel más alto en casi 30 años), el debate sobre la expansión de las renovables permanecía tremendamente susceptible a discusiones que intentasen vincular la expansión de tales energías con la creación (o destrucción) de empleo neto.

Durante la transición presidencial y los primeros dos meses de la Administración, Obama mismo vendió, con relativo éxito, su política energética con varios argumentos (incluyendo varias menciones a España,

---

(16) Datos de Bloomberg Energy Finance, citados en AIE, op. cit., 285-286.

(17) Iberdrola Renewables recibió 975 millones de dólares para 13 proyectos de energía eólica en nueve estados distintos en EEUU, Juliet Eilperin y Steven Mufson, "Clean energy industry looks ahead", *The Washington Post*, October 24, 2010, pA3.



entre otros países como Alemania y Japón, como una referencia en la política energética y país líder en el terreno de las energías renovables a escala mundial). Pero un argumento en particular resonó entre el público en aquel momento: que las renovables crean empleo, de buena calidad, y local. De hecho, en julio de 2010, la Casa Blanca publicó el informe del Consejo de Asesores Económicos que estimó que el Plan de Estimulo, particularmente en lo que se referiría a la energía, había sido un gran éxito: casi 90 mil millones de dólares en nuevo gasto y futuros beneficios fiscales han sido canalizado a través del ARRA a los sectores energéticos nuevos para crear 190.000 nuevos puestos de trabajo en “energía limpia”. Otro estudio del Lawrence Berkeley National Laboratory concluyó que los 5.400 millones de dólares en créditos fiscales contra la inversión que ha canalizado ya el ARRA han creado o salvado 50.000 puestos de trabajo en el sector de renovables (18).

El Plan de Estímulo fue un gran éxito de la política de Obama. También supuso un gran paso hacia adelante para la política energética y para el desarrollo de las nuevas energías limpias. De todas formas, este éxito resultó ser no tan duradero. A pesar del empuje significativo empuñado en el sector de renovables por parte del ARRA, y a pesar de los casi 200.000 puestos de trabajo creados por el mismo, a partir de la primavera de 2009, una creciente porción del electorado norteamericano empezó a oponerse a cualquier aspecto relativo a la política energética de la Administración.

### **Segundo viento en contra: el ataque político-mediático contra las energías renovables**

Si el primer “viento en contra” entró en esta tormenta perfecta por la crisis financiera-económica, el siguiente cambio de viento se produjo gracias al ataque mediático-político en contra del despliegue de las energías renovables que empezó a cobrar fuerza en la primavera de 2009, juntándose con la tempestad del debate sobre la reforma sanitaria a partir del verano.

Desde la ceremonia de toma de posesión de Presidente Obama, la administración se basó en la táctica resumida muy bien por las palabras memorables de Emanuel Rahm, entonces jefe de gabinete del Presidente: “nunca se debe despilfarrar una buena crisis”. De ahí, la táctica de in-

---

(18) Ibid.

cluir bastante apoyo al sector de energías limpias en el Plan de Estímulo, cuyo gasto público se considero como esencial para evitar un colapso muy peligroso de la demanda agregada y, por consiguiente, una depresión mucho más profunda y larga en el tiempo.

Según esa lógica, la crisis fue una oportunidad –y un catalizador– para la política energética del Presidente. El Estímulo podría ayudar en el despliegue de las nuevas energías, y esa expansión del sector crearía empleo para luchar simultáneamente contra la recesión y el cambio climático. Si la recesión exigía un Plan de Estímulo fuerte (es decir, con mucho gasto), ¿por qué no incluir apoyo significativo para las energías renovables y otras tecnologías limpias, ya que Obama necesitaba ir acumulando herramientas diplomáticas para las negociaciones en Copenhague? La administración siguió con esta política y un año después había creado más de 200.000 nuevos empleos, a pesar de los decepcionantes resultados de la Cumbre de Copenhague.

Pero la recesión durante la primavera de 2009 llevó la tasa de desempleo a 10%, su nivel más alto desde principios de los 80, llevando el número de parados a casi 15 millones. El electorado estaba nervioso frente a la pésima situación económica, y los 200.000 nuevos trabajos creados en los nuevos sectores energéticos, frente a 15 millones desempleados, nunca iban a aliviar la ansiedad social. La opinión pública estaba muy vulnerable ante cualquier argumento que afirmase que, o los precios, o el desempleo, subirían si la legislación energética de Obama prosperaba.

Justo en este momento de vulnerabilidad nacional norteamericana, un “estudio” hecho en España –en aquel momento, un líder mundial en los sectores de energía eólica y solar, frecuentemente citado en los discursos de Obama como posible referencia para la política energética para EEUU– entró en el círculo de los medios norteamericanos y pasó por toda la maquina mediática con un efecto casi viral. Eventualmente conocido en EEUU como *the Spanish study* (“el estudio español”), fue dirigido por el entonces poco conocido profesor adjunto en Economía, Gabriel Calzada, de la Universidad Rey Juan Carlos, una universidad privada en España (19). Como conclusión central, el “estudio” declaraba

---

(19) Véase “Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources”, University Rey Juan Carlos, 2009) Research director: Gabriel Calzada Álvarez PhD; URJC researchers: Raquel Merino Jara, Juan Ramón Rallo Julián; Technical Consultant: José Ignacio García Bielsa, marzo de 2009. <http://www.juandemariana.org/pdf/090327-employment-public-aid-renewable.pdf>

que por cada puesto de trabajo creado por España en el sector de las renovables a base de apoyo estatal, 2,2 se destruyen en otros sectores. Recomendaba que EEUU no apoyara al sector de las energías renovables si quería evitar una recesión incluso más profunda e intratable.

El “estudio” de Calzada, escrito originalmente en inglés, comenzó con una advertencia dirigida directamente a la Administración Obama, resumida así (y dándole su carácter de tratado político disfrazado de supuesta ciencia económica): si ustedes están mirando hacia España como inspiración política-económica para la expansión de las energías renovables en EEUU a través de un aumento de apoyo estatal, piénsenlo de nuevo, porque la subvención a la expansión del empleo en los sectores de las renovables destruyen empleo en términos netos.

Su metodología no fue digna de un supuesto trabajo de investigación académica y, por consiguiente, no apta como referencia en el debate público. Se basó, principalmente, en una versión cruda de la antigua teoría de *crowding out* que mantiene el siguiente argumento: si el gobierno aumenta el gasto público, directamente subvencionando a unos sectores en concreto (en este caso, las energías renovables, particularmente la eólica y la solar), y a base de un incremento en la deuda pública (por la emisión de bonos estatales para financiar este mismo aumento en el gasto), el efecto deseado por el gobierno –intensificación del crecimiento económico y la creación de empleo neto– no se producirá porque este gasto, siendo público y no privado, tendría que competir (por ser financiado) con las otras posibles actividades económicas privadas, apresurando los tipos de interés al alza y desplazando de los mercados crediticios –e incluso del negocio en sí– muchos proyectos de inversión privada, supuestamente más eficiente en contribuir al crecimiento y en crear empleo neto que el gasto público.

Pero el sistema español de apoyos estatales a las energías renovables no está basado en la prestación de subvenciones a las empresas de energías renovables sino en una intervención directa, por parte del Estado, sobre el precio de la electricidad generada por las energías renovables (el sector favorecido) en el mercado mayorista. La intervención otorga un sobreprecio, o “prima” (similar al *feed-in tariff*), a los vendedores de la electricidad de las energías renovables, por encima del precio reinante en el mercado mayorista (solo parcialmente liberalizado).

Este régimen especial tiene el efecto de priorizar la entrada de las energías renovables en el pool eléctrico (y en la matriz eléctrica), y de

canalizar ingresos más altos hacia las empresas en el sector de energías renovables, asegurándolas retornos suficientemente altos para justificar sus inversiones anteriores y estimular suficiente inversión en el futuro. Pero estos flujos hacia el sector de las energías renovables no se financian a través de emisión de deuda pública en los mercados crediticios (porque el Estado no los paga), sino por los precios más altos que los compradores en el mercado mayorista (principalmente las grandes empresas eléctricas, en gran parte todavía basadas en las energías tradicionales) tienen que pagar para despachar electricidad desde el pool hacia sus sistemas de distribución.

En cierta medida, el sistema de primas del régimen especial español “internaliza” los costes externalizados del dióxido de carbono emitido por las empresas eléctricas. Pero es incluso más importante subrayar que la prima no funciona como una subvención. Su efecto distorsionador sobre la economía obedece a una dinámica distinta que la de una subvención estatal. Mientras que las subvenciones públicas pueden, en teoría, tener el efecto no deseado de aumentar los tipos de interés, ralentizar el ritmo de inversión económica, y destruir empleo en términos (pero solo indirectamente y siempre bajo ciertas condiciones (20)), las primas se cargan directamente sobre los costes (inevitablemente llamadas “sobrecostes”) de las empresas eléctricas. Este es precisamente el efecto deseado por la política del régimen especial (21).

---

(20) De hecho, las condiciones económicas necesarias para que un aumento de gasto público produzca el efecto no deseado del desplazamiento de inversión económica (y su posible impacto negativo sobre el empleo) –es decir, una economía produciendo cerca de su potencial no inflacionaria– no existían en el momento de la publicación del “estudio español” o durante el posterior debate que el mismo catalizó entre los medios norteamericanos. Al contrario, la primavera de 2009 fue el momento de máxima caída en la demanda agregada, caracterizado por la creciente sobrecapacidad de los factores productivos, tanto el trabajo como el capital. La aparente escasez del capital financiero no se debió al efecto *crowding out*, sino a la reticencia de invertir en nueva producción antes de que la demanda agregada se hubiera recuperado plenamente. En este sentido, los apoyos estatales incluidos en el Plan de Estimulo de Obama (que, al contrario de las primas españolas, sí eran subvenciones, o recortes fiscales de la misma naturaleza) podrían haber ejercido un cierto efecto de *crowding in*, pero no uno de *crowding out* (desplazamiento).

(21) El sistema de primas de España no es perfecto y todavía requiere modificaciones. De hecho, últimamente ha habido mucha controversia en torno al Régimen Especial, particularmente en relación al supuestamente alto nivel de las primas (que supuestamente no son consistentes con la disciplina fiscal), y en relación al llamado déficit tarifario (considerado oneroso por las empresas eléctricas y supuestamente el re-

El argumento principal de Calzada (el de *crowding out*) se complementa por el empleo de un ratio simple –el principal y único componente cuantitativo del estudio– que no hace más que comparar la intensidad del ratio K/L (ratio de capital al trabajo) del sector energético convencional con la del sector de las energías eólica y solar. Porque los números, tomados de forma estática, sugieren que en España había más empleo en los sectores de energías convencionales por el euro valor de una unidad de capital que en los sectores de las energías renovables, el estudio salta abruptamente a la conclusión de que cualquiera inversión en las energías renovables destruye empleo en términos neto porque crearía menos empleo que destruiría por el desplazamiento del mercado de inversiones equivalentes en los sectores de energías convencionales. El estudio nunca mostró que ningún puesto de trabajo había sido destruido por el apoyo estatal a las energías renovables en España o en EEUU.

Mostrar tal efecto no deseado sería extremadamente difícil ya que la conclusión central del estudio dependía completamente de la asunción de que cada euro de “sobrecoste” para las empresas eléctricas (en el régimen español) produciría un descenso equivalente en sus inversiones, o por lo menos suficientemente significativo para producir el efecto negativo sobre el empleo al que el estudio hace alusión. Esta asunción no es convincente, especialmente cuando las empresas energéticas, en general, llevan años utilizando sus grandes beneficios para maximizar los retornos de sus accionistas (quienes exigen, por lo menos, el mismo retorno que podrían conseguir invirtiendo su capital en otras actividades), y no tanto para invertir en la infraestructura del futuro (y menos en infraestructura para energía baja en carbono).

Por todas estas razones, la versión de la teoría de *crowding out* en que se basa el estudio no es aplicable en el caso en que el estudio pretende aplicarla, por lo menos no de forma rigurosa en términos intelectuales. Pero esta falta de rigor no excluye, para bien o para mal, que el estudio sea de interés y utilidad para los medios de comunicación. El primer titular en EEUU que hizo referencia al “estudio español” (en Bloomberg, el 27 de marzo de 2009), fijó el tono demagógico del posterior debate en los medios norteamericanos: “*Job Losses from Obama*

---

sultado de la obligación de pagar las altas primas sin disfrutar de la posibilidad de aumentar los precios finales de la electricidad de forma compensatoria, porque los precios finales todavía están sujetos a la regulación estatal).

*Green Stimulus Foreseen in Spanish Study*” (Aumento de paro, como consecuencia del estímulo verde de Obama, previsto en un estudio español) (22).

La “noticia” fue avalada y legitimada por una columna (sin firma) del prestigioso *The Economist* (2 de abril de 2009) y varios otros artículos y comentarios en el *Wall Street Journal* (23). Como resultado, este titular paseaba incesantemente durante la primavera y verano de 2009 por los medios norteamericanos, sin estar sujeto a ningún escrutinio serio, y canalizando la ansiedad del electorado, sitiado por el alto desempleo y un horizonte incierto, en contra de la política energética de Obama. Esta tormenta en los medios norteamericanos –apenas reflejada en España, donde la polémica duró un par de semanas antes de desvanecerse– llegó a su apoteosis cuando la estrella de Fox News, el flamante Glenn Beck, invitó a Calzada (constantemente descrito en los medios norteamericanos como profesor de economía en “una de las más prestigiosas universidades de España”), a entrevistarse en su programa, uno de los más seguidos entre las masas en Estados Unidos (el día 4 de mayo). A partir de entonces, el refrán en los medios durante la primavera y el verano –hasta que empezó el gran debate sobre la reforma sanitaria– fue que las energías renovables destruyen empleo y que el cambio climático no es nada más que una tapadera para una conspiración cuasi-socialista, basada en una ciencia dudosa y al servicio de los intereses de los nuevos sectores supuestamente no competitivos.

Tanto el Laboratorio Nacional de Energía Renovable (*National Renewable Energy Laboratory*, NREL) como el *Center for American Progress* (CAP), el *think tank* de John Podesta, uno de los estrategas norteamericanos más importantes en la diplomacia del cambio climático (y mentor de Todd Stern, el actual jefe de la delegación norteamericana en el proceso de negociación internacional), publicaron sus propios análisis desarticulando las afirmaciones y “conclusiones” del “estudio español”. Incluso uno de los periodistas del *Wall Street Journal* más respetados y más conocedor de las realidades de España, Keith Johnson, concluyó que el “estudio” era espurio, y que el autor principal mantenía vínculos bastante claros con la industria petrolífera y con la

---

(22) Gianluca Baratti, “Job Losses from Obama Green Stimulus Foreseen in Spanish Study”, Bloomberg, 27 de marzo de 2009.

(23) “The grass is always greener: Saving the planet and creating jobs may be incompatible”, *The Economist*, April 2, 2009.

comunidad de “escépticos” respecto al papel de las energías fósiles en el cambio climático (24).

Pero el peor ambiente económico desde la Gran Depresión no fue el caldo de cultivo más propicio para mantener el apoyo de la opinión pública favorable a los gastos de estímulo en las energías renovables o para evitar que el electorado cayese seducido –antes de que el Plan de Estímulo pudiese tener un efecto tangible y notable– por el argumento que mantenía que un mercado de emisiones de carbono aumentaría significativamente los precios del gas, gasoil y electricidad consumido en las viviendas norteamericanas. Los demócratas en la cámara baja apenas podían mantener una mínima mayoría para aprobar el proyecto de ley *Waxman-Markey* a principios de junio. Pero una vez que el debate mediático sobre la reforma sanitaria empezase de verdad al final del verano, no quedó más que una mínima posibilidad de que su equivalente en el Senado (en aquel momento, el proyecto de ley *Boxer-Kerry*) pudiese atraer a los 60 votos necesarios para su aprobación. Al final, la proximidad de las elecciones parciales de noviembre de 2010, supuso que esta posibilidad fuese incluso menos probable.

### **Tercer viento en contra: la depresión pos-Copenhague, del derrame al Tea Party**

El fracaso del Senado en el otoño de 2009 en relación a la aprobación del proyecto *Boxer-Kerry* (o incluso cualquier otra versión de la legislación, como pudo haber sido *Kerry-Lieberman-Graham*, durante la primavera de 2010), junto con el decepcionante resultado de la Cumbre de Copenhague, produjo una fuerte depresión entre los promotores de los sectores bajos en carbono y entre los líderes mundiales comprometidos

---

(24) Véanse Eric Lantz and Suzanne Tegen, “NREL Response to the Report Study of the Effects on Employment of Public Aid to Renewable Energy Sources from King Juan Carlos University (Spain)”, White Paper NREL/TP-6A2-46261, agosto de 2009; Kate Gordon, Julian L. Wong, and JT McLain, “Out of the running? How Germany, Spain and China are Seizing the Energy Opportunity and Why the United States Risks Getting Left Behind”, Center for American Progress, marzo de 2010.

([http://www.americanprogress.org/issues/2010/03/pdf/out\\_of\\_running.pdf](http://www.americanprogress.org/issues/2010/03/pdf/out_of_running.pdf)); Keith Johnson, “Green Jobs, Olé: Is the Spanish Clean Energy Push a Cautionary Tale?” WSJ Blogs: Environmental Capital, 30 de marzo de 2009 (<http://blogs.wsj.com/environmentalcapital/2009/03/30/green-jobs-ole-is-the-spanish-clean-energy-push-a-cautionary-tale/>). Gabriel Calzada es presidente fundador del Instituto Juan de Mariana (de tendencia liberal extrema en lo económico) y *Senior Fellow* del *Center for the New Europe* (de tendencia neoconservadora en lo político).

en lograr un tratado internacional para regular y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Ha habido varias reuniones en el contexto del la CMNUCC (tres en Bonn en la primavera y verano, y una en Tianjin en el otoño) en la estela de Copenhague, para preparar el camino hacia un acuerdo más firme y vinculante en la Cumbre de Cancún (diciembre de 2010), pero los progresos han sido limitados. Con la economía norteamericana no dando señales de una reactivación tangible para la gran mayoría de los desempleados, y con las elecciones parciales incluso más cercanas en el horizonte del calendario político, las posibilidades de que se pudiera aprobar incluso el proyecto de ley *Kerry-Lieberman-Graham* –el último vestigio de la estrategia de Obama de crear un gran pacto bipartidista para la política energética y climática– se desvanecieron por completo al final de la primavera.

### *El derrame de BP en el Golfo de México*

Durante un breve periodo en mayo, unas semanas después de la explosión en la plataforma de BP en el Golfo de México (*Deepwater Horizon*) y con la imagen televisa del chorro del petróleo saliendo del subsuelo del mar en todas las pantallas, parecía posible que la opinión pública virara definitivamente en contra del sector del petróleo. Pero en EEUU, por lo menos, esta sensación duró muy poco tiempo.

La administración Obama respondió al derrame en el Golfo de México negociando con BP para que depositara 20.000 millones de dólares (para compensar en daños medioambientales y pérdidas económicas en el Golfo) en un fondo especial, para ser adjudicados y distribuidos por Kenneth Feinberg, el alto cargo de la administración que dirige el fondo. También declaró una moratoria de seis meses contra las perforaciones en las aguas profundas del Golfo (con una excepción para la gran mayoría de actividades en las aguas menos profundas).

Esta medida provocó el descontento entre el sector petrolífero norteamericano, que intentó argumentar que el problema de seguridad en aguas profundas era un problema únicamente de BP o, por lo menos, no de las petroleras norteamericanas. El sector quería evitar que Obama pusiera una moratoria indefinida contra las actividades en aguas profundas y, si fuera posible, presionarle para que levantara inmediatamente la moratoria excepcional. Supuestamente, BP favorece a los intereses de sus accionistas, a la ultranza, a través de una sistemática reducción radical de costes. Esta práctica es un componente esencial de una estra-



tegia corporativa (conocido como el *shareholder value model*) que puso en riesgo, como resultado inherente, a la seguridad física, ecológica y económica (vía reducción de medidas de seguridad) de los estados del Golfo (el llamado *cost of doing business*, o el ubicuo “coste transaccional”). En contraste, las petroleras norteamericanas son, supuestamente, empresas más responsables. En realidad, las críticas de la industria petrolífera norteamericana hacia la Administración Obama respecto a la moratoria tenían como objetivo principal evitar que el derrame de BP diera lugar a demandas por parte del público para que el gobierno regulara más estrictamente a la industria petrolífera.

La moratoria fue recibida en los estados del Golfo en el Sur de EEUU con cierto recelo también. La percepción en el Sur de una respuesta demasiado lenta por parte del Presidente a la situación en el Golfo se mezcló con la ansiedad económica entre los estados del Sur, provocando una fuerte reacción en contra de la moratoria. Si los electorados de los estados del Sur –y sus oficiales electos– criticaron a la Administración Obama por no presionar suficientemente a BP para que controlara el derrame más rápidamente, y para que pagara los daños y pérdidas más generosamente, también criticaron a Obama por decretar la moratoria: una medida de precaución responsable según la Administración Obama, pero un símbolo de un futuro económico incluso más incierto y amenazante para el Golfo, una economía regional muy dependiente de la pesca y del petróleo.

Desde el principio, la población (y en especial el electorado de varios estados del sur) esperaba que el gobierno federal regulara con mano dura a BP (pero no a toda la industria petrolífera). Además, dicha población esperaba que el gobierno garantizara que todos los ecosistemas se restaurasen, y que se compensasen todas las pérdidas económicas. También esperaban que sus economías se reestableciesen y todo con el dinero de BP.

También la población del Golfo esperaba que sus economías estuvieran reconstruidas exactamente como eran antes: es decir, restablecer sus economías sobre las mismas anticuadas bases que antes (pesca y petróleo). Tal exigencia implicaría: un rescate de la industria pesquera (debilitada anteriormente por la recesión y ahora por el cierre comercial de sus aguas durante su temporal tradicionalmente más activa) a base del dinero de BP; y el renacimiento de las posibilidades de la industria petrolífera norteamericana (y, en gran medida, de sus economías locales dependientes) a través de una nueva política energética nacional que

sería incluso más *laissez faire* hacia la industria petrolífera que antes (cuando, durante la anterior presidencia de George W. Bush, el regulador relevante, el Servicio de Gestión de los Minerales –*Minerals Management Service*, o MMS– operaba más como el “socio” de la industria petrolífera y no tanto como autoridad reguladora del Estado). Pero el objetivo principal del sector es la apertura formal de más zonas *offshore* para la exploración y producción de petróleo y gas, tanto en el Golfo de México como en otras zonas sensibles (ecológicamente) y controvertidos (políticamente), como el Refugio Nacional del Ártico (*Arctic National Wildlife Refuge*, ANWR) o como el mismo Ártico. Obviamente, una moratoria contra la perforación exploratoria no fue la política que la industria petrolífera norteamericana y los estados del Golfo hubieran preferido.

Parecía que, si estas expectativas –posiblemente demasiado altas– no se pudieran cumplir, los estados del Golfo estarían dispuestos a tachar al episodio del derrame de BP como “el Katrina de Obama”. Con estas expectativas y estas actitudes dominando el discurso público entre los estados del Golfo, Presidente Obama siempre iba a ver sus planes para la política energética complicados incluso más por el derrame y sus secuelas, independientemente de su respuesta exacta al desastre de *Deepwater Horizon*.

Mientras que el Congreso inició sus propias investigaciones sobre el derrame de BP, el 22 de mayo el Presidente Obama estableció una Comisión Nacional (*National Comisión on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling*) para investigar lo ocurrido y dar recomendaciones a su gobierno con respecto a la futura política hacia el petróleo en aguas profundas. A lo largo de agosto y septiembre, después de que BP consiguiera tapar definitivamente el derrame y empezara a colaborar en las tareas de limpieza y recuperación, las noticias que venían de varios grupos de científicos en el Golfo señalaban que algunos microorganismos ya habían procesado y eliminado gran parte del petróleo derramado, reduciendo la preocupación que el público general había demostrado.

El hecho de que los medios de comunicación norteamericanos empezaran a centrarse en las elecciones parciales también redujo la preocupación del electorado nacional en relación al comportamiento de BP y, por extensión, de las demás petroleras operando en aguas profundas. La presión política para prohibir las actividades petroleras en aguas norteamericanas, fortalecidas por el susto que el derrame

había generado en la opinión pública norteamericana, se evaporó tan rápidamente como el mismo petróleo de las aguas del Golfo. Con ello, también se disolvió el ímpetu electoral para imponer un marco regulatorio más riguroso para el sector petrolífero, más allá de los cambios impuestos inmediatamente después del derrame por la Administración Obama dentro del MMS, renombrando la Oficina de Energía Oceánica (*Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement*, BOE), separando burocráticamente sus varias funciones para evitar conflictos de interés, e incluyendo dentro de ella las energías renovables vinculadas al mar, como la energía maremotriz o la eólica.

### *El Partido del Té*

La Administración Obama levantó la moratoria a finales de octubre de 2010, justo antes de las elecciones parciales, pero demasiado tarde para alcanzar un consenso suficiente para cimentar su pacto energético-climático bipartidista, o para cambiar la oposición casi frontal del Sur que se originó por la imposición de la moratoria. Mientras tanto, el nuevo movimiento populista llamado el Partido del Té (*Tea Party*), bastante descentralizado y unido sólo en su oposición a las políticas del Presidente Obama, iba cobrando fuerza, identidad y atención mediática a lo largo del año. Y, luego, durante la campaña electoral, disfrutó de una ola de financiación.

Originalmente, el Partido del Té se había formado a raíz del caótico y confuso debate sobre la reforma sanitaria (que los medios norteamericanos nunca lograron clarificar con mucho éxito) durante el verano y otoño de 2009. Luego, centraron sus críticas en torno al deseo de Presidente Obama de limitar las emisiones norteamericanas de dióxido de carbono y crear un mercado de emisiones. Los líderes del movimiento, como Sarah Palin, llaman a esta iniciativa “*cap-and-tax*”, haciendo referencia al posible (pero muy debatible) aumento en los precios energéticos en EEUU que podría resultar de la imposición de tal mercado (a pesar de las generosas protecciones de, y transferencias a, los consumidores contenidas en los proyectos de ley *Waxman-Markey* y *Boxer-Kerry*). Para los seguidores del Partido del Té, un mercado de emisiones no es nada más que otro impuesto sobre el consumo energético en un momento de debilidad económica.

Finalmente, una vez bloqueada cualquier amplia reforma energética en el Senado, el Partido de Té centró su retórica electoral en el conserva-

durismo fiscal, pintando el histórico déficit fiscal de EEUU (más de 10% del PIB en 2009, y todavía en torno a 9% en 2010) como el resultado, casi exclusivamente, del Plan de Estímulo de Obama, y exigiendo tanto rápidas reducciones del gasto público –pero particularmente del apoyo estatal a las energías renovables, y a pesar de la continua debilidad económica– como reducciones en los impuestos a la actividad empresarial de las rentas de los ciudadanos (algo que no ayudaría, necesariamente, a reducir el déficit público en el corto o incluso medio plazo).

En la medida en que la economía norteamericana –con su largo y duro proceso de desapalancamiento todavía por delante– no lograra impulsar la máquina de la creación de empleo, las posibilidades de que Obama pudiese evitar una derrota notable por parte de los Demócratas en las elecciones parciales al Congreso iba desvaneciéndose, y el anhelado consenso energético-climático bipartidista se rompió casi por completo. El prometedor inicio de la propuesta energética y climática que sustentó, terminó en un punto casi muerto durante el otoño de 2010, justo cuando el equipo de Obama estaba definiendo su posición y estrategia negociadora para la Cumbre de Cancún, y justo cuando empezó a oírse el primer refrán bipartidista en EEUU en mucho tiempo: “*Cap-and-trade is dead*” (el mercado de emisiones está muerto).

### **La política energética, la EPA y los Tribunales**

Sin embargo, la vía legislativa no es la única opción con la que dispone la Administración Obama para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. A raíz de un fallo del Tribunal Supremo en 2007 (*Massachusetts v. Environmental Protection Agency*), la Agencia para la Protección del Medioambiente (*Environmental Protection Agency*, conocida como la EPA) ya tiene la autoridad para regular directamente a los emisores de estos gases en EEUU (25). Al final del año pasado, la EPA entregó al Presidente Obama su llamado *endangerment finding*, según el cual la agencia confirmó que las emisiones de dióxido de carbono representan una amenaza grave para la salud y el bienestar de los norteamericanos. La Casa Blanca fijó la fecha del 2 de enero de 2011 como el comienzo

---

(25) En respuesta a las recursos de 12 estados y varias ciudades demandando que se obligara a la EPA a regular las emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero, el Tribunal Supremo decidió en *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (549 U.S. 497, 2007), por cinco votos a cuatro, que la Agencia sí tiene la competencia para regular las emisiones de tales gases según la Ley de Aire Limpio, o Clear Air Act.

formal de la autoridad de la EPA para imponer a los emisores en EEUU la obligación legal de recortar sus emisiones.

Originalmente, se había pensado que la vía libre para este mecanismo ejecutivo –abierto por el fallo del Tribunal Supremo en *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*– daría al Presidente una palanca eficaz para presionar al Congreso para que aprobase una legislación que crearía un mercado de emisiones y fijaría una obligación legal y vinculante para que los emisores recortasen sus emisiones en un 17% respecto a los niveles de 2005 en 2020 (más o menos en línea con la ya aprobada versión de la legislación *Waxman-Markey* de la cámara baja). La alternativa para el Congreso sería lo que los Republicanos tienden a llamar intervención de *command-and-control* (lo que en EEUU quiere decir, un mecanismo de control del Estado, utilizado en el contexto de una economía comunista, a la URSS), una posibilidad regulatoria que gran parte del sector privado norteamericano (energético y no) no quería, y no quiere, contemplar. La “sabiduría convencional” abogaba en aquel momento por una respuesta relativamente útil y positiva por parte del Congreso (incluso entre los Republicanos y Demócratas “moderados”), y esperaba la aprobación de legislación similar a la que finalmente salió, por lo menos, de la cámara baja (*Waxman-Markey*).

Podría haber servido también –si el Senado no hubiese aprobado todavía su propia legislación antes de la Cumbre de Copenhague– como otra herramienta clave en el equipaje negociador de Obama, posiblemente permitiéndole a presentar un compromiso nacional (en relación a un marco post-Kioto) medianamente creíble, cara a los chinos y, en cierta medida también, cara a los europeos. Pero en ese momento, los chinos sobrepasaban ya al resto del mundo (por lo menos en términos nacionales) en casi todas las categorías relacionadas con el despliegue de las energías renovables y con la manufacturación de equipos y componentes –y el desarrollo de tecnología– baja en carbono. Mientras tanto, los europeos acababan de comprometerse a un recorte en sus emisiones de dióxido de carbono en un 20% en 2020, en relación a sus niveles en 1990. Frente a estos compromisos significativos y históricos, por parte de las otras dos grandes economías globales, el actual compromiso formal de EEUU –obviamente ajustado a la realidad norteamericana– es el de recortar sus emisiones en solamente un 4% respecto a sus niveles en 1990 (el equivalente real del compromiso formal implícito en el proyecto de ley *Waxman-Markey*, que fija su objetivo de 17% para 2020 en relación a los niveles de 2005).

El consenso de opinión en EEUU siempre había mantenido que sería mucho mejor –precisamente para las empresas energéticas del sector privado– la aprobación de legislación mesurada, negociada en el seno del Congreso (donde, en principio, se podría flexibilizar, si no aguar) para la creación de un mercado de emisiones, relativamente riguroso, en EEUU. Frente a la opción de una regulación estatal directa, posiblemente más onerosa en términos económicos (dada su ineficiencia “estática”, al no igualar los costes marginales de las empresas, y “dinámica”, al no suponer *a priori* un impulso innovador), el sector privado apoyaría la creación de un mercado de emisiones por la vía legislativa. Pero aquellos que se oponían a la política de la Administración, después de haber bloqueado sus planes legislativos con éxito, ahora luchan directamente para neutralizar la nueva autoridad de la EPA en el terreno de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

Actualmente, hay numerosos recursos de apelación en más de 35 estados que reclaman que los tribunales declaren “no constitucional” a la nueva competencia de la EPA. En el Senado, varios Republicanos quieren intentar bloquear o, por lo menos demorar, la entrada en vigor de dichos poderes. Aunque no han podido conseguir su objetivo durante la última sesión (“sesión de pato cojo”, o *lame duck*) del actual Congreso, cuando el nuevo Congreso abra su sesión en enero, es más que probable que los Republicanos monten una contraataque político.

Con su nueva mayoría amplia en la cámara baja (lo que les da derecho a tomar posesión de los puestos de control de los varios comités en la cámara baja que controlan la elaboración de la agenda legislativa, en general, y de la legislación energética en particular) y con su posición en el Senado reforzado, los Republicanos podrían intentar posponer durante unos años la entrada en vigor de la autoridad de la EPA para regular las emisiones de gases de efecto invernadero. Si pueden contar con suficiente apoyo entre los senadores demócratas de los estados donde la producción o combustión del carbón es una actividad económica importante, incluso podrían aprobar legislación que anulara esta nueva competencia de la EPA por completo.

Sin embargo, aunque es altamente probable que el nuevo Congreso intente bloquear la intervención directa de la EPA en el terreno de las emisiones, es muy improbable que los Republicanos consigan su objetivo, en este sentido, por dos razones. En primer lugar, aunque el Congreso puede aprobar legislación que demore la entrada en vigor de la nueva competencia, otorgado a la EPA por la Casa Blanca (a raíz del fallo del

Tribunal Supremo), el presidente tendrá el derecho de vetar tal proyecto de ley. El Congreso podría esquivar del veto de Obama con los votos de dos tercios de los legisladores, pero si es probable que el Presidente lo vetara, no es muy probable que dos tercios de los congresistas se pusieran de acuerdo para anular al veto presidencial en este caso.

En segundo lugar, y a pesar de los varios recursos legales que más de 30 estados ya tienen en proceso contra la nueva competencia de la EPA, casi todos los estados siguen las pautas de la EPA, por lo menos, de momento. Solo Texas no se ha preparado para emitir permisos a los emisores en acorde con las reglas de la EPA. Tampoco es probable que el Tribunal Supremo, en última instancia, decidiera en contra de la competencia de la EPA para regular emisiones, ya que hace solo unos años decidió en su favor.

### **La política energética-climática del nuevo Congreso**

En enero de 2011 se abre la primera sesión del nuevo Congreso (número 112). En las elecciones de noviembre, los Demócratas perdieron seis escaños en el Senado, reduciendo así su mayoría: el nuevo Senado contará con 51 Demócratas (más 2 “independientes” que generalmente voten con sus colegas demócratas) contra 47 Republicanos. En la cámara baja, los Republicanos ganaron, en términos netos, 63 escaños, convirtiendo lo que era anteriormente una amplia mayoría demócrata (255-179) en una mayoría republicana (242-193) de casi la misma fuerza. Por lo menos, al principio de su vida, el objetivo principal del nuevo Congreso republicano será, sin duda, la anulación de la reforma sanitaria tan defendida por Obama y el liderazgo demócrata en el Congreso. De todas formas, parece que la nueva mayoría republicana también intentará neutralizar la política energética de la Administración Obama (simbolizada por el ya obsoleto proyecto de ley *Waxman-Markey*) y desviarla, si es posible, hacia otras metas (26).

#### *La cámara baja de los representantes*

Menos de un mes después de las elecciones, John Boehner, el Republicano que dirigirá la cámara baja a partir de enero (como *Speaker of the House*), anunció que su partido eliminará el Comité Especial sobre Inde-

---

(26) Véase Cornerstone Government Affairs, “The 2010 Elections: Initial Analysis by Cornerstone Government Affairs”, Washington, D.C., 3 de noviembre de 2010.

pendencia Energética y Calentamiento Global (hasta ahora dirigido por el Demócrata, Edward Markey), tachándolo de “innecesario”. La política energética de los Demócratas –especialmente su columna vertebral, el mercado de emisiones– fue fijada como uno de los blancos políticos más candentes del Partido de Té durante las recientes elecciones. Es más que probable que los seguidores de esta tendencia en la cámara baja rechacen cualquier iniciativa global para luchar contra el cambio climático. De hecho, casi la mitad de los nuevos Republicanos en el Congreso (43 de 98) se declaran como escépticos en relación a la ciencia del cambio climático, sus conclusiones sobre nuestro consumo de las energías fósiles, y las implicaciones preocupantes para el planeta (27).

A principios de diciembre de 2010, los líderes del Partido Republicano en el Congreso propusieron que Fred Upton, representante republicano del estado de Michigan, reemplazase al demócrata, Henry Waxman, como el nuevo presidente del poderoso Comité de Energía y Comercio en la cámara baja. Aunque Upton no figura como un conservador tan radical como sus colegas en el Partido de Té, él cree que el mandato republicano en su cámara le dará mano libre para conseguir los objetivos de su partido en el terreno de la política energética. Estos incluyen –además de hundir, definitivamente, el mercado de emisiones– más apoyo para el petróleo *offshore* y la energía nuclear, y una defensa feroz del sector de carbón. Upton ya ha anunciado que su comité investigará el programa de garantías federales para préstamos al sector energético, los gastos del ARRA (especialmente los que han parado en el sector de las energías renovables) y los varios ámbitos de actuación de la EPA (incluyendo su nuevo poder de regular las emisiones de carbono) (28).

Otro comité, relevante para la política energética, es el Comité de Recursos Naturales. La nueva mayoría republicana ha nombrado a Doc Hastings del estado de Washington como el nuevo presidente de un comité que puede convertirse en un aliado muy valeroso para el sector petrolífero. Parece que el primer punto en la agenda sería un intento de derogar el proyecto de ley –ya aprobado por la cámara baja durante la última sesión, como respuesta al derrame de BP– que fijaría los nuevos estándares de seguridad para las actividades del sector de hidrocarbu-

---

(27) David A. Fahrenthold and Juliet Eilperin, “GOP win dims prospects for climate bill, but Obama eyes Plan B ahead of U.N. talks”, *Washington Post*, 21 de noviembre de 2010, A5.

(28) E&E News, 7 de diciembre de 2010.



ros, elevaría el nivel de máxima responsable económica para las empresas en caso de un derrame, y eliminaría ciertas exenciones al pago de regalías para las petroleras. Argumentan que estas medidas funcionarían como otro impuesto sobre la producción energética norteamericana y perjudicarían a las muchas empresas pequeñas del sector y, por ende, al empleo (29).

Aunque la moratoria contra las actividades petroleras *offshore* terminó en octubre, la rabia que se produjo en el sector petrolífero y en los estados del Golfo en general promete mantener a Hastings como un buen aliado del sector. También tiene planes para abrir los terrenos y aguas federales al máximo a la producción petrolífera *offshore* (incluyendo el Refugio Nacional del Ártico) y a la explotación del petróleo no convencional en las Montañas Rocosas (30).

### *El Senado*

El senador demócrata, Jeff Bingaman (Nuevo México) seguirá dirigiendo el Comité de Energía y Recursos Naturales en la cámara alta. Por otro lado, Lisa Murkowski, la Republicana de Alaska, mantendrá su puesto como primer Republicano en el comité. Tendrán que elaborar una respuesta a la Comisión Nacional, nombrada hace seis meses por Obama, cuyas conclusiones sobre el derrame de BP y el futuro del petróleo *offshore* se esperan para enero. Tanto Bingaman como Murkowski se consideran como políticos moderados y pragmáticos, además de ser expertos en asuntos energéticos, abriendo la posibilidad de una colaboración bipartidista en el Senado, por lo menos de forma limitada.

Una alianza Bingaman-Murkowski probablemente intentará poner fin a cualquier intento de los Republicanos en la cámara baja de anular y eliminar, por vía legislativa, la nueva competencia de la EPA para regular las emisiones de las fábricas y de las grandes empresas energéticas. Pondrán más oposición, incluso, frente a cualquier maniobra, por parte de los Republicanos en la cámara baja, para recortar el presupuesto de la EPA. De esta forma, si no se puede abolirla directamente por la vía legislativa, se puede intentar ir erosionando su capacidad de cumplir con su deber regulatorio. Ésta es la única manera de conseguir el objetivo de los Republicanos más radicales en términos prácticos, frente a la proba-

---

(29) Véase Jennifer Scholtes, "Guide to the Next Congress", *CQ Roll Call*, jueves, 4 de noviembre de 2010, 68-69.

(30) Anne L. Kim, *ibid.*, 72.

bilidad de un veto presidencial de cualquier legislación que derogue la capacidad reguladora de la EPA en este ámbito.

De hecho, el escenario más probable, bajo el liderazgo Bingaman-Murkowski en el Senado, es uno en que los Republicanos en la cámara baja sólo aprueben legislación que demore durante dos años más, por ejemplo, –y no anule– la entrada en vigor de dicha competencia. Es la única circunstancia en que se puede imaginar a Obama firmando el proyecto de ley, en lugar de vetarlo. Si el liderazgo Bingaman-Murkowski puede canalizar, de formar constructiva y bipartidista, la rabia (justificada o no) de la nueva mayoría republicana en la cámara baja, hacia objetivos menos extremistas y más pragmáticos, a lo mejor se habrá creado una base sobre lo cual sería posible desarrollar una colaboración legislativa bipartidista, capaz de conseguir su objetivo de fortalecer la posición del país en términos energéticos y climáticos.

En este sentido, los actores en el Congreso más importantes para el futuro de la política energética en EEUU están en el Senado, y no en la cámara baja, donde los legisladores están más ideologizados y extremistas en sus planteamientos y agendas que los más pragmáticos senadores, quienes tengan la necesidad de actuar –no sólo en el terreno de la política local (un distrito) o regional (un estado), sino también– en el ámbito de la política nacional e internacional. La obligación de formular políticas de Estado que balancean los varios intereses de la población –donde cruzan los intereses de clase y profesión con los de geografía, y los de ideología y de fe– exige la constante búsqueda de equilibrios muy complejos y frágiles que hace que los senadores sean más pragmáticos que los representantes en la cámara baja a la hora de elaborar legislación, y más propensos, al fin y al cabo, a elaborar pactos medianamente racionales, tanto entre aliados como entre adversarios políticos. Si al final se desarrolla una colaboración eficaz entre Republicanos y Demócratas en torno a la política energética durante el próximo Congreso, surgirá del Senado (como en el último Congreso, en el que la única colaboración bipartidista fue la de Kerry (D)-Lieberman (I)-Graham (R)), y estará liderada por Bingaman y Murkowski.

### *¿Una nueva colaboración bipartidista?*

La sabiduría convencional actualmente reinante en Washington nos dice que habrá incluso más obstáculos a la colaboración bipartidista –clave para que se apruebe legislación durante el próximo Congreso,

dado la nueva distribución de escaños— durante los próximos dos años. Este pronóstico se basa en la creciente crispación ideológica y partidista entre los Demócratas (en declive, de momento) y los Republicanos (cada vez más estridentes y ambiciosos, sin decir, extremistas) desde el verano caliente de 2009. No obstante, existe una corriente de opinión minoritaria dentro del de Washington que cree que es posible sacar adelante legislación energética bipartidista.

Este pronóstico prevé más colaboración bipartidista en el próximo Congreso precisamente porque el cambio en la distribución de poder, a raíz de las elecciones parciales, ha dejado a los Demócratas incluso peor parados, sin la más mínima posibilidad de aprobar legislación contando sólo con sus propios votos y los de un par de republicanos en el Senado, para poder lograr los 60 votos necesarios (31). Frente a la posibilidad de que el nuevo balance de poder político bloquee todo tipo de legislación que requiera un equilibrado intercambio de sacrificios entre grupos de interés encontrados, y conscientes de la creciente probabilidad de que durante los próximos dos años el Congreso no hará nada para aumentar la seguridad energética o para desminuir las emisiones de dióxido de carbono, es posible que los Republicanos más sensatos se pongan de acuerdo en colaborar con los demócratas de una manera factible.

De momento, el balance de las señales apunta en la dirección de la primera de las dos tesis. Lo que se despeja ahora en el horizonte del Congreso es una batalla feroz y frontal, llevada a cabo por los Republicanos con el objetivo principal de asegurar, a toda costa, la derrota de Barack Obama en las elecciones presidenciales de 2012. En este caso, el guión seguirá la misma línea de argumentación que el del “estudio de caso” de Presidente Clinton. Después de la derrota en las primeras elecciones parciales de su presidencia, Clinton moderó su discurso y ajustó sus ambiciones y objetivos, aprovechando la fuerte reacción de disgusto, por parte de la opinión pública, en contra del obstruccionismo radical de los Republicanos, que en este caso provocó el cierre del gobierno federal durante más de tres semanas a finales de 1995 porque los Republicanos en la cámara baja sobrepasaron el límite aceptable para

---

(31) Como los Demócrata habían logrado, con éxito, los tres votos republicanos de Snowe (R-ME), Collins (R-ME) y Specter (R-PA, pero luego tráfuga a los Demócratas), por ejemplo, en la votación final en el Senado sobre el Plan de Estimulo en el invierno de 2009.

los norteamericanos, utilizando su poder presupuestario para cortar la financiación diaria del aparato burocrático federal. Clinton salió fortalecido políticamente y, a pesar del hecho de que no se produjeron grandes avances legislativos en la política norteamericana durante 1995 y 1996, él ganó la reelección en noviembre de 1996 con un margen mucho más grande que en las de 1992.

Según este escenario, Obama moderaría su discurso incluso más a partir de ahora (como se ha observado en su comportamiento político desde las elecciones, como por ejemplo, su nueva disposición de aceptar una extensión de los recortes fiscales de la época de Presidente Bush para los ciudadanos más ricos). Dejará de iniciar grandes proyectos legislativos, y se apoyará en sus poderes ejecutivos en la política exterior y otros ámbitos. Como consecuencia, tendrá que rediseñar su estrategia para la política energética y climática para que prosiga la construcción de una economía baja en carbono sobre el terreno, especialmente si no existe la alternativa legislativa. En este contexto, es más que posible que Obama gane de nuevo en 2012. De todas formas, para que el escenario más probable se transformara en otro menos probable (de colaboración bipartidista en el ámbito de energía y cambio climático), sería imprescindible el liderazgo de, y la colaboración en buena fe entre, Bingaman y Murkowski, en primer lugar, y entre Kerry (D-MA) y Graham (R-SC), los autores principales del único importante proyecto de ley energético bipartidista en el Senado durante la última sesión, en segundo lugar.

Si el Senado logra funcionar, bajo el liderazgo de Bingaman y Murkowski –y con el empeño legislativo de un Kerry y un Graham– como un eficiente destilador de la confrontación entre la agenda agresiva de la mayoría republicana en la cámara baja y la reducida –pero todavía– mayoría demócrata en la cámara alta, ¿que tipo de legislación se podría esperar? En primer lugar, cualquier legislación que salga del Congreso será mucho menos ambiciosa y más minimalista. Se aprobará en “trozos”, como Obama ha sugerido últimamente. La legislación no estará diseñada alrededor de proyectos de ley globales que pretenden hacer reformas completas y definitivas (como *Waxman-Markey*, por ejemplo, o *Boxer-Kerry*), sino de iniciativas discretas (como un aumento de apoyo a las energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono, o a las infraestructuras energéticas de toda índole) en torno a las cuales es posible generar un consenso suficiente. En segundo lugar, no incluirá un mercado de emisiones (para muchos en EEUU, el infame sistema de “cap-and-tax”). Como se ha mencionado antes, de momento –o por

lo menos hasta su no tan esperada resurrección-, “*cap-and-trade* está muerto”.

### *Clean Energy Standard*

En la estela de las elecciones parciales, el único consenso que se vislumbra en el horizonte, capaz de (pero no necesariamente destinado a) plasmarse en legislación, es una nueva versión del estándar mínimo para energías renovables en la matriz energética (conocido en EEUU como *Renewable Portfolio Standard*, o *RPS*). Se incluía un *RPS* de 20% para 2020 en el proyecto de ley *Waxman-Markey*, aprobado por la cámara baja en junio de 2009. De los 10 proyectos de ley relacionados con energía y cambio climático que se han presentado en el Congreso desde el invierno de 2009, cuatro han incluido alguna versión u otra de un *RPS*. El consenso bipartidista siempre ha sido demasiado frágil para aprobar legislación para un mercado de emisiones, pero en principio se podría formar un consenso suficientemente amplio y profundo para aprobar un *RPS* nacional.

Tal requerimiento obligatorio a nivel federal sería un fuerte paso adelante para EEUU, compensando hasta cierto punto por su incapacidad de aprobar legislación para la creación de un mercado de emisiones. Si *cap-and-trade* se ha convertido, por lo menos de momento, en una anatemata para los Republicanos en términos electorales, un *RPS* se percibe como menos controvertido y más aceptable para muchos Republicanos quienes pueden ver ventajas en cualquier legislación que estimulen las inversiones y creen empleo en sus distritos o estados. Durante la campaña para las elecciones parciales y, luego, durante la última sesión (de *lame duck*) del Congreso saliente, tanto Bingaman como Murkowski presentaron nuevos proyectos de ley en el Senado para apoyar a la expansión de energías renovables y establecer un variante u otro del *RPS*.

Pero existen dos condicionantes claves que determinarán si alguna legislación para un *RPS* saldrá del Congreso. Para conseguir suficiente apoyo en la cámara baja, ahora controlada por los Republicanos, Obama probablemente tendrá que negociar con ellos una demora en la entrada en vigor de las nuevas competencias de la EPA durante dos años, como ya reclaman muchos Republicanos, e incluso algunos Demócratas. Para ganar el apoyo de suficientes Senadores “moderados” (tanto Republicanos como Demócratas) para conseguir los 60 votos necesarios, cualquier *RPS* propuesto tendrá que convertirse en un nuevo requerimiento

mínimo para la contribución de “energías limpias” (no simplemente de energías “renovables”) a la matriz energética.

Este nuevo *Clean Energy Standard* (o *CES*) tendrá que abrir suficiente espacio a la energía nuclear y al carbón limpio (utilizando técnicas de captura y almacenamiento de carbono). De hecho, al entrar en el verano de 2010, el Senador Lindsay Graham de South Carolina –un interlocutor republicano clave en el terreno energético y uno de los tres autores (con John Kerry y Joseph Lieberman) del *American Power Act*, la propuesta bipartidista con más posibilidades de éxito durante el último Congreso– abandonó este proyecto que hubiera creado un mercado de emisiones para las eléctricas y la industria, junto con un impuesto nuevo sobre los combustibles, alegando que el proyecto al final no apoyaba suficientemente a las energías convencionales (pero en particular la nuclear). Al incluir la energía nuclear y al carbón limpio con CAC, el nuevo *CES* tendrá que fijar un mínimo global como porcentaje de la matriz mucho más alto que se ha contemplado en el pasado (es decir un 30-35% en 2020, en lugar de 20%), simplemente porque la energía nuclear y carbón ya contribuyen altamente a la matriz eléctrica del país.

Si el tándem Bingaman-Murkowski puede funcionar; si los senadores republicanos más moderados y influyentes pueden canalizar las acciones –todavía extremistas y bastante emocionales– de la cámara baja; y si los Demócratas aceptan la inclusión de energía nuclear y carbón con CAC en un nuevo requerimiento *CES*, entonces sería posible imaginar un progreso nada desdeñable en la política energética-climática de EEUU durante el próximo Congreso. Si al final *cap-and-trade* está muerto en el capitolio, quizás todavía se puede nacer un *CES*, una herramienta complementaria al mercado de emisiones. Y si no existen suficientes votos en el Congreso para aprobar legislación basada en *Waxman-Markey* (que recoge tanto un *RPS* como un mercado de emisiones), a lo mejor la fuerza que se está cobrando la política climática entre los estados –dos tercios de los cuales ya han adoptado sus propias versiones del *RPS*– sería posible transformar la sensación de inacción en Washington en un nuevo empeño hacia adelante en la lucha global en contra el cambio climático.

### **La evolución de la política energética-climática en los estados**

En líneas generales, los estados han tomado el papel de liderazgo en la política energética-climática en EEUU. Con las grandes batallas ideológicas a nivel nacional distorsionando las dinámicas de la política

en Washington y paralizando los intentos de Obama de conseguir legislación energética-climática que pudiera aportar credibilidad e influencia a su posición negociadora en Copenhague y Cancún, los estados –cuyos gobiernos operan mucho más cercanos a sus electorados (y por esto, están más expuestos a las consecuencias de no atender a sus exigencias, particularmente en tiempos de dificultad económica)– avanzan hacia adelante a un ritmo rápido. Al fin y al cabo, puede que sean los estados quienes pongan presión (desde abajo) sobre el gobierno nacional y, en especial, sobre el Congreso, para que complemente y codifique una panoplia muy extendida, pero al mismo tiempo muy variada y no completamente compatible entre sí, de leyes energéticas-climáticas a nivel estatal que ya existen y que son, en muchos casos, más exigentes y rigurosos que las leyes nacionales actualmente en vigor.

Ya hemos observado esta dinámica en el caso de *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* del Tribunal Supremo en 2007. En este episodio, una docena de estados demandaron con éxito a la EPA para que sea obligada, por el *Clean Air Act*, a regular a los emisores de gases de efecto invernadero. Lo mismo puede estar pasando con el tema de los RPS. Unos 30 estados tienen un RPS de una forma u otra (cuatro de ellos ya tienen algo similar al CES), y cinco más han adoptado metas concretas para las energías renovables. Aunque estos compromisos muestran un abanico de distintos niveles de penetración obligatoria para las energías renovables para un rango amplio de diferentes fechas límites, el RPS estatal típico tiende a ser para una contribución de 20% en la mezcla eléctrica en 2020, más o menos en línea con el RPS incluido en *Waxman-Markey*. Además, 23 estados ya tienen objetivos fijos y vinculantes (14) o metas voluntarias (9) para la reducción de emisiones. En los últimos años se han creado dos mercados regionales de emisiones de carbono –el *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI) en el este, y el *Western Climate Initiative* (WCI) en el oeste– en el que ya participan varios estados.

Algunos estados, como por ejemplo California, han sido ejemplares en su liderazgo en este ámbito y en su empeño de presionar para que el gobierno federal haga más en relación a la transformación energética y en la lucha contra el cambio climático. Mas allá de haberse involucrado en el esfuerzo de provocar la regulación de las emisiones de carbono por parte de la EPA, California fue uno de los primeros estados en adoptar un objetivo legal para la reducción de las emisiones de carbono (limitándoles en 2020 a sus niveles de 1990) y uno de los primeros en establecer

un RPS (en general, los estados del nordeste actuaron más temprano que los demás). De hecho, en 2009 California elevó su objetivo legal para las energías renovables (20% de la mezcla eléctrica en 2010) a 33% de la electricidad generada en 2020. Durante las últimas elecciones parciales, fracasó una iniciativa de referéndum (*Proposition 23*) que hubiera suspendido a la Ley AB 32 de 2006, también conocida como la Ley de Calentamiento Global, hasta que la tasa de desempleo (actualmente en torno al 12%) baje a 5,5% durante cuatro trimestres consecutivos, algo que no ha ocurrido en California más que tres veces desde 1980.

Mientras que la oposición de las industrias de las energías convencionales ha podido parar gran parte de la política energética-climática de Obama en el Congreso nacional, no ha podido hacer lo mismo en los estados, y menos en California, el estado más influyente en esta dinámica por su tamaño físico y económico. Aunque inicialmente se había previsto una victoria para los promotores del referéndum, al final el “no” (es decir, la defensa de la actual ley de calentamiento global en California) ganó fácilmente, 62%-38%. Todo esto sugiere que al final, más tarde o más temprano, el Congreso seguirá los pasos de los estados más activos e insistentes en la lucha contra el cambio climático.

## **LA ESTRATEGIA ENERGÉTICA-CLIMÁTICA DE EEUU EN LA ENCRUCIJADA**

Incluso antes de conocer el resultado final de las elecciones parciales, dos reacciones distintas empezaron a extenderse. Por un lado, anticipando una victoria republicana que dificultaría aun más el esfuerzo para lograr un tratado internacional para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, los sectores políticos y económicos que apoyan al proceso post-Kioto, ya decepcionados por la falta de progreso significativo en Copenhague, entraron en una profunda desorientación política. Por otro lado, desde algunos sectores de la élite política se planteó la posibilidad, como un Plan B, de diseñar una política nacional de I+D en “ingeniería climática”.

Sin embargo, una vez terminadas las elecciones parciales, algunos de los asesores de Obama en la materia empezaron a dibujar las líneas grandes de lo que debería ser la estrategia para la política energética-climática de EEUU a partir de ahora. La línea que la Administración Obama probablemente seguirá esté caracterizada por el abandono de su



objetivo de establecer un mercado de emisiones y por la priorización de objetivos concretos, estrechamente definidos, sobre los cuales existe la posibilidad de lograr un consenso entre Republicanos y Demócratas relativamente pronto.

*The Center for American Progress*, unos de los *think tank* más próximos a Obama, ha diseñado lo que podría ser los pilares de esta nueva estrategia. El CAP pide menos ambición y mas pragmatismo en la política de Obama, identificando a una estrategia centrada en la generación de la inversión necesaria y anclada en su énfasis en el despliegue de las fuentes energéticas (*deployment-focused, investment centered strategy*) para encontrar una base para un futuro posible consenso en torno a la financiación de energías limpias y la reforma del marco regulatorio (32). Si no surge un acuerdo bipartidista en el Congreso para establecer un CES, el escenario más probable es uno en que la Administración siga la estrategia sugerida por el CAP. Pero si tal acuerdo prospera, otro escenario (algo más útil en el ámbito de las negociaciones de la ONU sobre cambio climático), empieza a parecer factible.

Este escenario permitiría la resurrección del gran pacto energético-climático bipartidista de Obama, aunque quizá de una forma algo menos ambiciosa que en su encarnación anterior. El nuevo consenso se apoyaría en los pilares centrales de esta estrategia –una mínima contribución obligatoria de las energías alternativas (incluyendo la energía nuclear y el carbón limpio) a la mezcla eléctrica (o un *Clean Energy Standard*)– y más apoyo en general para todas las energías autóctonas, tanto las convencionales como las renovables. Posiblemente podría incluir hasta un objetivo vinculante de recortes en las emisiones de dióxido de carbono para 2020, para fortalecer la credibilidad de la política y compromiso de EEUU a tiempo para la Cumbre de Durban a finales de 2011.

No obstante, esta estrategia depende de la necesidad de un mejor entendimiento –además de colaboración pragmática– entre los intereses vinculados a las energías convencionales (generalmente representados por los Republicanos) y los nuevos sectores de las energías renovables y los muchos promotores, activistas y seguidores de la lucha contra el

---

(32) Bracken Hendricks, Lisbeth Kaufman, Ken Berlin, Monty Humble, Reed Hundt, Alex Kragie, Gerry Waldron, “Cutting the Cost of Clean Energy 1.0: Toward a Clean Energy Deployment Plan for Jobs, Security, and Broad-Based Economic Growth in 2011” Center for American Progress, Washington, D.C., 16 de noviembre de 2010. (<http://www.americanprogress.org/issues/2010/11/cleanenergycosts.html>)

cambio climático (generalmente representados por los Demócratas). Sin embargo, no está claro, en absoluto, si esto va a ser posible en el corto plazo.

Aunque la Administración Obama cumplió con su oferta electoral a los Republicanos y a la industria petrolífera, abriendo ciertas aguas nacionales a la actividad petrolífera en marzo de 2010 –y a pesar de levantar la moratoria contra actividades petrolíferas– a raíz del derrame de BP en las aguas profundas del Golfo en octubre, justo antes de las elecciones parciales, no ha logrado que la industria petrolífera modere su oposición casi frontal hacia su política energética-climática. La última decisión de la Administración respecto al petróleo *offshore*, anunciado al comenzar la Cumbre de Cancún por el Secretario del Interior, Ken Salazar, mantiene la prohibición a la exploración y producción petrolífera en las aguas del este del Golfo de México, cerca del estado de Florida. Durante años, la industria petrolífera había pedido, a veces de forma agresiva, la apertura de esas mismas aguas a su actividad.

A pesar de todos sus esfuerzos, el asunto del petróleo *offshore* sigue obstaculizando la política energética-climática de Obama. La administración tendrá que involucrar a la industria petrolífera más intensamente en las negociaciones previas a –y en la posterior rearticulación de– un nuevo pacto energético bipartidista, si quiere transformar la actual dinámica envenenada entre la industria petrolífera y la Administración y sus aliados, en una más pragmática y capaz de producir acuerdos sólidos para la legislación mínimamente necesaria para estimular un despliegue de tecnologías bajas en carbono y para apoyar un compromiso por parte de EEUU suficientemente creíble para provocar reacciones positivas en las negociaciones internacionales en torno a los gases de efecto invernadero.

A lo mejor, la manera de lograrlo sería a través de la articulación formal, dentro de la política energética-climática de la Administración, de un papel legítimo y esencial para la industria petrolífera en la estrategia energética nacional *en el corto plazo*; el compromiso correspondiente por parte de la industria sería su colaboración pragmática en el diseño de una hoja de ruta para el futuro de la industria petrolífera. De hecho, Amy Myers Jaffe del *James A. Baker Institute of Public Policy* de la Universidad de Rice en Houston –una experta veterana en el mundo del petróleo y una de las voces más sensatas y agudas entre todas las que viven del dinero del sector– ha subrayado cierta inatención respecto al corto plazo en la política energética-climática de Obama, aunque reconoce su

coherencia y acierto respecto al medio y largo plazo (33). Tal inatención también ignora las posibilidades de involucrar a la industria petrolífera en su propia regulación y de ganar su apoyo para una estrategia que a largo plazo prevé un futuro de menos protagonismo, peso económico e influencia política para el petróleo. Enmarcando el posible cruce de intereses a corto plazo de esta forma ofrece las mejores posibilidades para que la Administración pueda lograr sus objetivos principales en la política energética-climática.

## **CONCLUSIÓN: CANCÚN, EEUU Y LAS IMPLICACIONES PARA EL RESTO DEL MUNDO**

### **La posición norteamericana frente a Cancún**

Después del auge y declive del pacto energético bipartidista de Obama, EEUU llegó a la Cumbre de Cancún con una estrategia negociadora bastante pragmática, no tan ambiciosa como en Copenhague y más en línea con su modesta oferta (que no ha mejorado desde Copenhague) de comprometerse a un recorte de sus emisiones de sólo 4% por debajo los niveles de 1990 en 2020.

El equipo de Todd Stern y Jonathan Pershing concentró su limitado capital político en lograr un mínimo progreso en: (1) profundizar y fortalecer los elementos básicos del Acuerdo de Copenhague; (2) mantener vivo el proceso del Protocolo de Kyoto –que caduca al final de 2012 si no se negocia un régimen sucesor– por lo menos otro año más (ya que Japón, al comienzo de la Cumbre de Cancún, declaró que iba a retirarse del Protocolo porque sólo cubre, a estas alturas, menos de 40% de las emisiones anuales del mundo); (3) confirmar las cantidades de financiación de los países desarrollados para los esfuerzos de mitigación y adaptación en los países en desarrollo; (4) concretar los mecanismos de canalización de dicha financiación; (5) llegar a un acuerdo con China respecto a protocolo para la verificación de sus reducciones de emisiones; y (6) lograr un acuerdo respecto a cómo compensar a los países que sacrifiquen la explotación económica de sus bosques para que se evite la deforestación, otra amenaza que puede trivializar todos los esfuerzos entre los demás países de “des-carbonizar” a sus economías, ya que la destrucción de esta capacidad de absorción de dióxido de carbono po-

---

(33) Véase MYERS JAFFE, op. cit.

dría aumentar el nivel de CO<sub>2</sub> en la atmosfera más rápidamente que su disminución por la reducción de consumo de energías fósiles en la matriz energética mundial.

## Los Acuerdos de Cancún

Es posible que el resultado de la Cumbre de Cancún –unos acuerdos, suscritos por 193 países y que complementan al Acuerdo de Copenhague– refleja la durabilidad del liderazgo norteamericano y su sorprendente capacidad de ejercerse con eficacia incluso cuando va en declive. Al final, los Acuerdos de Cancún contienen progresos concretos y modestos en casi todas las líneas de las negociaciones y representan más o menos el punto al que los negociadores norteamericanos querían –y pensaban que fuera posible– llegar.

Los objetivos de los países desarrollados de reducir sus emisiones se han reconocido por primera vez dentro del proceso multilateral de la ONU, y se han comprometido a diseñar planes para el despliegue de la economía baja en carbono y desarrollar mecanismos de mercado para extenderla. Las acciones para reducir emisiones por parte de los países en desarrollo se han reconocido también en el seno de la ONU, y tendrán que publicar informes sobre su progreso cada dos años. Se han acordado que las negociaciones en torno al régimen sucesor al Protocolo de Kyoto sigan adelante, aunque se ha postergado la decisión final respecto a su futuro. El mecanismo de desarrollo limpio (MDL) se ha reforzado para catalizar más inversiones en proyectos para reducir las emisiones de los países en desarrollo y estimular se desarrollo económico.

También se crearon varias iniciativas e instituciones (*Cancún Adaptation Framework*) para ayudar a los países en desarrollo –especialmente a los más vulnerables al cambio climático– para la adaptación. Se confirmaron los compromisos de financiación por parte de los países desarrollados (30.000 millones de dólares hasta 2012, y 100.000 dólares al año a partir de 200.000), y se estableció un Fondo Verde (*Green Climate Fund*) con participación y control compartido entre los país desarrollados y los que están en vías de desarrollo para estructurar y canalizar la financiación ya comprometida. También hubo acuerdos en torno al esfuerzo de articular un marco multilateral para luchar contra la deforestación. Finalmente, se estableció un nuevo mecanismo (*Climate Technology Center and Network*) para estimular la cooperación tecnológica.

Los Acuerdos de Cancún representan un progreso modesto pero real. Se mantiene la posibilidad de llegar a un tratado internacional en un futuro relativamente cercano, e incluso si no se materializa nunca tal tratado, el proceso negociador internacional dentro del marco de la ONU sigue facilitando la transformación energética que hace falta con o sin tratado internacional. La Administración Obama, después de ver sus planes energéticas-climáticas frustradas, sigue buscando la fórmula para empujar hacia delante lo más rápido posible esta misma transformación desde EEUU. A pesar de la llamada “decepción de Copenhague”, los modestos progresos de Cancún abren al Presidente Obama la oportunidad de reconstruir un nuevo consenso bipartidista en torno a la energía que puede ayudar mucho en estos, los primeros pasos, de la lucha global contra el cambio climático.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2010*, París, noviembre de 2010.
- Congressional Quarterly, “Guide to the Next Congress”, *CQ Roll Call*, jueves, 4 de noviembre de 2010.
- HENDRICKS, Bracken, et al., “Cutting the Cost of Clean Energy 1.0: Toward a Clean Energy Deployment Plan for Jobs, Security, and Broad-Based Economic Growth in 2011” Center for American Progress, Washington, D.C., 16 de noviembre de 2010. (<http://www.americanprogress.org/issues/2010/11/cleanenergycosts.html>)
- ISELL, Paul. “La política energética de la Administración Obama: ¿Dónde estamos después del primer año?” en *Tratado de Energías Renovables*, Aranzadi Civitas-Iberdrola, Madrid, 2010.
- LAZARO, Lara, “Después del mal arranque de Copenhague”, *Política Exterior*, Madrid, noviembre-diciembre 2010, vol. XXIV, núm. 138.
- MYERS JAFFE, Amy. “Energy policy in the Obama Administration: A Year in Review” James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, June 4, 2010.