

Una visión preliminar de la futura política energética de Obama

Paul Isbell

Área: Economía y Comercio Internacional
Documento de Trabajo 2/2009 (traducido del inglés)
28/04/2009

Una visión preliminar de la futura política energética de Obama

*Paul Isbell **

Resumen

Este análisis da un anticipo de los posibles contornos de la futura política energética del presidente norteamericano Barack Obama y evalúa sus ramificaciones potenciales.

Barack Obama ha sido elegido con un programa que incluye los cambios en política energética y medioambiental más ambiciosos e innovadores que se hayan contemplado jamás en EEUU. Los numerosos objetivos sobre energía y cambio climático elaborados por Obama y sus asesores implicarían la transformación radical de la economía energética de EEUU y una reducción por etapas, pero significativa y difícil, de la dependencia del país de los combustibles fósiles, especialmente del petróleo pero también del carbón. La crisis financiera y económica actual complica aún más este reto, al sumarse a la tradicional resistencia al cambio en el terreno de la energía.

No obstante, teniendo en cuenta el enorme capital político de Obama, y la creciente sensación de crisis –incluso de situación de emergencia– que se ha apoderado del país, las difíciles circunstancias actuales podrían proporcionar a la nueva Administración un mayor espacio político de maniobra del que se ha disfrutado hasta ahora para que el gobierno tome las riendas e invierta en estimular cambios significativos en la realidad energética de EEUU. El resultado político más probable será uno de los cambios en política energética más ambiciosos que se hayan visto jamás en EEUU, con la posibilidad real de que Washington reafirme su liderazgo internacional en cuestiones de energía y cambio climático. El reto para Obama será combinar sus ambiciones en relación con la energía y el cambio climático con otros asuntos igualmente urgentes a los que se enfrenta EEUU, tanto a nivel nacional como internacional.

Introducción

Por primera vez desde finales de los años 70, el asunto de la energía dominó la campaña presidencial de 2008 –al menos hasta la irrupción de la crisis financiera–. Aún así, la política energética siguió siendo uno de los componentes clave en los debates presidenciales, incluso después de iniciado el terremoto financiero en septiembre. Durante toda la campaña y el período de transición presidencial, Obama insistió en que una nueva y ambiciosa política destinada a transformar la economía energética –y a liberar a EEUU de su dependencia de los combustibles fósiles emisores de CO₂, sobre

** Investigador principal y director del programa “La geoestrategia de la energía” del Real Instituto Elcano y Senior Associate del CSIS (Center for Strategic and International Studies), en Washington, DC, vinculado a los programas de Europa y de las Américas.*

todo las importaciones de países inestables políticamente o potencialmente hostiles– sería una prioridad absoluta para su Administración.

A finales de octubre, cuando la crisis financiera se agudizaba, Obama aseguró a *TIME Magazine*: “El motor del crecimiento económico de los últimos 20 años no va a seguir estando ahí en los próximos 20. Era el consumo privado. En esencia, propulsó esta economía basándonos en el crédito barato... (Ahora) no hay mejor motor potencial que cubra todos los aspectos de nuestra economía que una nueva economía energética... Esa será mi prioridad número uno cuando sea presidente” (Joe Klein, “Why Obama is Winning”, *Time*, 22/X/2008).

Entonces, ¿qué puede ocurrir en el terreno de la política energética a partir del 20 de enero de 2009? ¿Qué intentará conseguir el nuevo equipo de energía y medioambiente de Obama? ¿Qué obstáculos encontrarán en su camino? ¿Cómo podrán superarse estos obstáculos y otras resistencias? ¿Cuál será su impacto potencial?

Límites y posibilidades

Si bien el desafío energético ha sido siempre inmenso, hoy en día lo es todavía más, al encontrarnos en medio de una crisis económica global que amenaza con eclipsar todas las recesiones desde la Gran Depresión de los años 30. El Congreso destinó recientemente 750.000 millones de dólares (de los cuales ya ha desembolsado la mitad) a un paquete de rescate destinado al sector financiero. Por su parte, el presidente Bush aprobó 17.000 millones de dólares en ayuda de emergencia para el sector automovilístico. Además, se prevé que el déficit presupuestario del gobierno de EEUU se acerque al 10% del PIB a finales de 2009, lo que supondría el mayor déficit presupuestario del país desde la Segunda Guerra Mundial. Ante esto, una gran parte de la ortodoxia y de la opinión pública proclaman a los cuatro vientos que el gobierno de Obama no tendrá fondos para llevar a cabo su ambicioso programa energético, por no hablar de sus planes de reforma del sistema sanitario y la educación.

Entretanto, la llegada de la recesión mundial ha empujado los precios a la baja desde unos máximos históricos (tanto en términos nominales como reales) de 147 dólares/barril, alcanzados en julio, a un precio inferior a los 50 dólares/barril en la actualidad, apenas un 30% de su nivel más alto. Los precios del petróleo en EEUU están también bajando en estos momentos hacia un muy cómodo 1 dólar/galón (con un promedio a principios de enero de 1,70 dólares/galón).¹ Como resultado final de todo esto, podría ocurrir que el efecto combinado de la drástica recesión y el desplome de los precios del petróleo, redujera ante los ojos de la opinión pública norteamericana la urgencia de abordar los asuntos energéticos. Para complicar aún más las cosas, los fondos para invertir en energías renovables, soluciones bajas en emisiones de dióxido de carbono y otras inversiones de la economía verde, escasean cada vez más. Ello se debe a que, pese a los

¹ A mediados de abril de 2009, el precio de la gasolina en EEUU está en torno a 2,00 dólares/galón.

esfuerzos que se están realizando, la crisis crediticia global sigue asfixiando a la economía mundial. Por lo tanto, podría decirse, a primera vista, que la actual situación apunta a que las ambiciones de Obama en materia de energía podrían caer víctimas de “la realidad política y económica”.

Esto sería lo lógico en tiempos normales. Pero estos no son tiempos normales. De hecho, la crisis actual abre potencialmente enormes posibilidades que podrían ser aprovechadas con valentía, y hay indicios de que Obama no piensa abandonar sus ambiciones sobre política energética y climática.

El primero de estos indicios es que Obama parece decidido a aprovechar el actual escenario casi de emergencia –que le permite un mayor margen de maniobra de lo que sería el caso en otras circunstancias– y su enorme capital político –quizá el mayor del que haya disfrutado nunca un presidente en el momento de asumir el cargo desde Franklin Roosevelt– para lograr una presidencia realmente transformadora. En estos momentos, el equipo económico de Obama está debatiendo con sus aliados en el Congreso un ambicioso paquete de estímulo económico. El presupuesto de este paquete económico, denominado Plan de Recuperación y Reinversión Americano, podría alcanzar los 850.000 millones de dólares, y el propio Obama ha señalado que incluirá el mayor programa de obras públicas desde la creación del Sistema Federal de Autopistas Interestatales (*US Federal Interstate Highway System*) en los años 50, y estaría especialmente destinado a crear o salvar al menos 3 millones de puestos de trabajo.

Barack Obama ha hablado también en repetidas ocasiones de la transformación de la economía energética y la creación de puestos de trabajo “verdes”. Con este objetivo se ha desbozado un nuevo Programa de Recuperación Económica Verde realizado por el Centro para el Progreso de Norteamérica (*Center for American Progress*) y por la Unidad de Investigación de Economía Política de la Universidad de Massachussets, como un elemento esencial, junto con inversiones en asistencia sanitaria y educación, de cualquier paquete de estímulo. Puesto que el sector privado se está retirando de la antaño atractiva inversión verde, Obama y sus asesores económicos podrán decidir fácilmente que el gobierno debe ocupar este vacío. Además, las discusiones preliminares sobre el nuevo paquete de estímulo que el equipo de Obama querría aprobar en enero incluyen niveles significativos de gasto gubernamental en programas de construcción o rehabilitación eficiente de los edificios (*weatherisation*, es decir aumentar la protección contra los elementos climáticos, mejorar el asilamiento térmico y optimizar al máximo el consumo energético de los edificios) y otras inversiones eficientes, junto con importantes desgravaciones tributarias por el uso de energías renovables. Además, en un artículo del *Washington Post* del domingo 28 de diciembre de 2008, el nuevo director del Consejo Económico de la Casa Blanca de Obama, Lawrence Summers, aseguraba: “en sectores clave como el de la energía, Obama apuesta tanto por la inversión pública como por la retirada de barreras a la inversión privada”.

Todos los indicios actuales apuntan además hacia un relajamiento continuado de la política fiscal y monetaria a través de la “relajación cuantitativa” e incluso una “monetización” sin precedentes de la deuda federal. Sin embargo, ante la intensidad de la recesión norteamericana prevista (y la subsiguiente reducción de los ingresos gubernamentales), junto a una posible deflación de los precios (contra la que la Reserva Federal parece decidida a luchar), el déficit público aumentará considerablemente lleve a cabo o no el gobierno estímulos fiscales de tipo keynesiano, y al margen de si la Reserva Federal siga acomodando este arreglo o no.

Por este motivo, un estímulo fiscal y monetario, que en tiempos normales se consideraría económicamente peligroso y políticamente difícil de conseguir, podría ser beneficioso en el actual contexto de recesión. Como escribió Summers: “economistas de todo el espectro político reconocen que es mucho menos arriesgado mantenerse firmes contra las fuerzas que están arrastrando hacia abajo a nuestra economía que mostrarse tímidos frente a la crisis creciente”. Si este estímulo pudiera diseñarse de forma que subsanase las debilidades estructurales de la economía norteamericana –dependencia de los combustibles fósiles, insuficiente cobertura de asistencia sanitaria y costes sanitarios en rápido aumento, además de un sistema educativo e infraestructuras en declive– el estímulo resultante sería eficaz no sólo en términos macroeconómicos en el tiempo que dure este ciclo económico, sino también productivo en términos microeconómicos a largo plazo.

Parece que es esto lo que Obama se plantea. En apariciones televisivas el domingo 28 de diciembre, David Axelrod (probablemente el asesor más cercano a Obama) explicaba con más detalle la filosofía del plan de estímulo: “Queremos hacerlo de manera que deje una huella duradera, invirtiendo en proyectos de energía y de asistencia sanitaria, y renovando las aulas, laboratorios y bibliotecas para que nuestros niños puedan competir, y reconstruyendo nuestras deterioradas carreteras, puentes y canales... De esta forma, no sólo estaremos creando empleo, estaremos colocando los cimientos del futuro de nuestra economía”. En un discurso pronunciado en la Universidad George Mason el 8 de enero, el propio Obama habló de cómo canalizará una buena parte de su plan energético a través del paquete de estímulo económico en trámite: “Para poner en marcha por fin la creación de una economía de energía limpia, duplicaremos la producción de energía alternativa en los próximos tres años. Modernizaremos más del 75% de los edificios federales y mejoraremos la eficiencia energética de más de dos millones de hogares norteamericanos, ahorrando miles de millones de dólares a los consumidores y contribuyentes en nuestra factura energética. En el proceso, pondremos a los norteamericanos a trabajar en nuevos empleos bien pagados y que no pueden ser “deslocalizados”. Empleos construyendo paneles solares y turbinas eólicas; realizando automóviles y edificios energéticamente eficientes; y desarrollando las nuevas tecnologías energéticas que llevarán a la creación de aún más muchos puestos de trabajo, más ahorro y, de paso, un planeta más limpio y seguro”.

¿Cuáles son las objeciones que se escuchan en los círculos conservadores? Por un lado, se alega que semejante aumento masivo en los gastos del gobierno –sea para el paquete de estímulo o para la posterior legislación energética– solo conseguirá ahogar el crecimiento económico al subir los impuestos para financiar el aumento del déficit o incrementar la emisión de deuda lo que podría “desplazar” (*crowd out*) a la inversión privada. Todos los indicios apuntan a una bajada de los impuestos en el próximo año, sobre todo para las familias de rentas medias o bajas –el 95% de todos los contribuyentes a los que aludía Obama durante los últimos meses de la campaña– mientras que incluso la propuesta electoral de Obama de subir los impuestos a las personas con ingresos superiores a los 200.000 dólares podría ser abandonada por el camino en un gesto conciliador para conseguir suficiente consenso. Los debates más recientes en Capitol Hill sugieren que hasta 300.000 millones, o un 40% del total del paquete de estímulo, podría realizarse en forma de recortes de impuestos.

Respecto al “efecto desplazamiento”, tales motivos de preocupación podrían ser legítimos en tiempos normales, o al menos cuando el crecimiento económico se acerca a su potencial. La cosa cambia totalmente, sin embargo, cuando los rendimientos de gran parte de la deuda estatal rozan el cero, la economía se está sumiendo en lo que podría ser la peor situación económica en 30 años, los precios al por mayor y los precios al por menor caen y el desempleo crece. El capital potencialmente invertible está parado, buscando refugio en inversiones protegidas y el coste de que el gobierno de EEUU consiga financiación en el exterior se encuentra en sus niveles más bajos en años, mientras que el dólar sigue siendo la principal reserva y divisa comercial del mundo. En este contexto, el gobierno es el único inversor con apetito y podría aprovechar fácilmente el flujo de fondos que buscan la seguridad de los títulos estatales. En las circunstancias actuales, debería considerarse como una bendición la posibilidad de enfrentarse a un problema de “desplazamiento” al que algunos aluden continuamente.

Por otro lado, es cierto que un paquete de estímulo amplio podría aumentar significativamente una deuda nacional ya cuantiosa (unos 6 billones de dólares al final del pasado año fiscal), amenazando posiblemente incluso la estabilidad del dólar y su privilegiada posición como principal divisa del mundo. No obstante, la contracción económica podría ser todavía más pronunciada, si no se aumenta el déficit a corto plazo como resultado de rebajas de impuestos federales y nuevos gastos. Por lo tanto es más que probable, como sugería Summers que el incremento a largo plazo de la deuda nacional sea incluso mayor –y más dañina para la economía estadounidense y el nivel de vida de los ciudadanos– si no se aprueba un plan de estímulo, o se aprueba uno demasiado tímido, demasiado pequeño, demasiado tarde o demasiado provisional. Dicho de otro modo, la amenaza sobre el dólar –tanto en términos de su tipo de cambio y de su posición como divisa dominante de comercio y de reserva del mundo– podría ser incluso más grave si el gobierno de EEUU, en un intento de limitar el déficit y de poner freno a la acumulación de deuda, adopta solo un pequeño paquete de estímulo o ninguno en absoluto.

Una erosión del poder económico, político y militar norteamericano, respecto a otros poderes nacionales tradicionales o emergentes, podría ser inevitable o no –con o sin el declive del dólar–. Pero, las posibilidades de conservar este poder relativo en su grado más alto posible depende de tres factores: (1) generar una recuperación económica lo más rápido y lo más dinámicamente posible –muy poco probable sin un estímulo estatal importante–; (2) lograr una transformación de la política energética nacional y construir, cuanto antes, una economía “verde”; y (3) restablecer la influencia de EEUU en el mundo –aunque esté más constreñida por un marco multilateral– implementando una política climática ambiciosa. Una iniciativa valiente en este sentido podría reparar la dañada reputación internacional del país, empujando a China y la India a poner en práctica sus propios sistemas de intercambio de emisiones de CO₂; y ofreciendo al mundo la única oportunidad de tener un precio global del dióxido de carbono y, con él, un conjunto global de iniciativas para transformar la economía energética mundial y evitar un cambio climático irreparable. Si en su respuesta a la crisis económica, Obama se ve obligado por el Congreso a limitar el gasto por miedo a una deuda mayor, o bien a aplazar o recortar sus ambiciosos planes sobre energía y clima, cabría esperar un deterioro del nivel de vida en EEUU durante un tiempo prolongado, una pérdida permanente de prestigio e influencia internacional, y un incremento de la inestabilidad política –incluso del peligro físico– en todo el mundo.

El nuevo equipo de energía de Obama

Después de nombrar a varias personalidades centristas para dirigir sus equipos de política económica y de seguridad nacional –muchos de los cuales son o bien republicanos o proceden de las Administraciones Clinton de los años 90, y muchos de ellos, por otro lado, no han sido bien recibidos por los elementos más liberales y progresistas de las bases electorales de Obama–, el nuevo presidente ha reclutado recientemente a algunas personas de sus equipos de energía y medioambiente, lo que sugiere que se mantiene firme sobre su política climática y de energía.

El físico ganador de un Premio Nobel, Steven Chu, antes director del Laboratorio Nacional Lawrence Berkeley, ha sido nombrado secretario de Energía, mientras Lisa P. Jackson, la jefa de gabinete del gobernador de Nueva Jersey, Jon S. Corzine, y ex directora del Departamento de Protección Medioambiental del estado de Nueva Jersey, ha sido nombrada nueva directora de la Agencia de Protección Medioambiental (EPA, en inglés). Tanto Chu como Jackson tiene la reputación de ser firmes defensores de la creación de una economía energética baja en emisiones de CO₂.

Obama ha nombrado también a Carol M. Browner (quien fue directora de la EPA durante ocho años bajo la presidencia de Clinton) al puesto recientemente creado de asesora del presidente para la Energía y el Cambio Climático, una especie de “zar” en materia de energía. Nancy Sutley, teniente de alcalde de Los Ángeles para asuntos de Energía y

Mediambiente ha sido nombrada presidenta del Consejo de la Casa Blanca para la Calidad Medioambiental. Si Browner representa la tendencia tranquila de la experiencia y el liderazgo, Chu representa el rigor, el impulso y la visión científica detrás de un renovado esfuerzo por transformar la economía energética de EEUU.

Además, justo antes de anunciarse los nombres del nuevo equipo de energía y medioambiente, Obama y el vicepresidente Joseph Biden se reunieron con Al Gore, ex vicepresidente con Bill Clinton, y en la actualidad una especie de autodesignado emisario independiente sobre cuestiones de cambio climático global. Aunque no ha habido indicios explícitos de que Gore vaya a ocupar un cargo oficial en la nueva Administración, su influencia y prestigio en el terreno del cambio climático son tales que muchos interpretaron esta reunión como un signo, no sólo de la seriedad del compromiso de Obama con la transformación energética, sino también de la posibilidad de que el propio Gore se implique, al menos de manera informal, con cualquier nueva política de Obama en energía y cambio climático.

¿Un nuevo “proyecto Apollo”?

Obama y su círculo de asesores han comparado frecuentemente sus propuestas de energía y cambio climático con una especie de nuevo “Proyecto Apollo”, una aspiración que en su opinión nunca se realizará si se deja solo en manos del sector de la energía privada. Invocando el famoso esfuerzo realizado por el presidente Kennedy para unificar la voluntad política de EEUU durante la Guerra Fría con el objetivo de superar a la Unión Soviética en predominio científico y tecnológico, Obama ha descrito la cuestión de la energía y el cambio climático como el principal desafío a largo plazo de nuestro tiempo. En términos prácticos, concentrar la voluntad política norteamericana de transformar la economía energética y de reducir drásticamente las emisiones de dióxido de carbono podría ser incluso más decisivo de lo que lo fueron las misiones a la luna en los años 60.

En su nivel más básico, la política energética de Obama se centra en una serie de promesas de campaña que toman ahora la forma de objetivos concretos. Estos objetivos están diseñados para enviar una señal de compromiso serio y positivo al mundo, sobre todo a la UE, quien ya ha adoptado sus muy exigentes objetivos “20-20-20” (reducir en un 20% las emisiones de CO2 con respecto a los niveles de 1990, conseguir que el 20% de la mezcla energética proceda de la energía renovable e incrementar en un 20% la eficiencia energética, todo ello para 2020), y a las más importantes economías de los mercado emergentes, como China y la India. En esta ecuación, los dos últimos actores son especialmente importantes, porque aunque su contribución a las emisiones responsables del efecto invernadero ha sido hasta ahora escasa, se prevé que, en las próximas décadas, ambos países sean los que emitan la mayor proporción de estos gases (cerca de dos tercios del total).

Objetivos de Obama

La mezcla eléctrica

El primero de estos objetivos se refiere al uso de energías renovables en el campo de la producción eléctrica y establece la meta específica para EEUU de que al menos el 10% de su electricidad proceda de fuentes de energía renovable para 2012, y el 25% para 2025. Si se excluye la energía hidroeléctrica, menos del 3% de la energía eléctrica de EEUU procede hoy en día de la energía renovable, y la proyección actual más optimista del Departamento de la Energía es que solo el 12,5% de la electricidad procederá de la energía renovable en 2030. En términos prácticos, por lo tanto, el objetivo de Obama exigirá que el índice de penetración de la energía renovable en la mezcla energética sea más del doble del nivel actual.

El sector del transporte

Un segundo objetivo se ha establecido para el terreno del transporte y consiste en una serie de metas concretas. La primera de ellas es que al menos un millón de híbridos eléctricos “recargables”, que puedan recorrer 150 millas con un galón de combustible, circulen por las carreteras de EEUU en los próximos seis años, y que todos los nuevos vehículos cuando termine el primer mandato de Obama (a principios de 2013) sean energéticamente flexibles, es decir capaces de funcionar indistintamente con gasolina/diesel, biocombustible o electricidad. Un objetivo relacionado con éste es duplicar la eficacia energética total de los automóviles para 2025, aumentando los niveles de ahorro por vehículo en un 4% anual –lo que supondría ahorrar medio billón de galones de petróleo y 6.000 millones de toneladas métricas de gases de efecto invernadero de paso–. Otro objetivo es proporcionar avales bancarios para fábricas nacionales y fabricantes de piezas de repuesto con el fin de construir nuevos coches energéticamente eficientes (ello podría compaginarse fácilmente con el plan de rescate del gobierno para la industria del automóvil a medida que este se desarrolle en los primeros tiempos de la presidencia de Obama).

Por último, Obama se marcado también como objetivo producir al menos 60.000 millones de galones al año de biocombustibles de última generación, como el etanol celulosa, para 2030 (y unos 2.000 millones de galones al año antes de 2013). Un objetivo relacionado con este implica también que el 10% de la oferta de combustible del país sea suministrado por combustibles renovables como el etanol y el biodiesel para 2012 y el 25% para 2025, igualando el objetivo de las energías renovables en la futura mezcla de electricidad.

Eficiencia energética

El tercer objetivo, dependiente al menos en parte de que se alcancen los propósitos arriba mencionados, es aumentar la eficiencia energética total en un 50% para 2030, incluyendo el incrementar la eficiencia energética de los nuevos edificios en un 50% y la de los edificios existentes en un 25% en el transcurso de la próxima década. Esto incluiría la protección frente a los elementos, el asilamiento térmico y la optimización energética de

alrededor de un millón de hogares, junto con otras medidas para reducir a la mitad el consumo energético de EEUU antes de 2030.

Dependencia del exterior

Una vez alcanzados los dos objetivos anteriores se allanará el camino para conseguir dos más. El primero de ellos se encuentra en el terreno de la dependencia energética del exterior y la percepción de “seguridad energética”: la eliminación de todas las importaciones actuales de petróleo estadounidenses de Oriente Medio y Venezuela en los próximos 10 años, o la reducción de una cantidad equivalente de consumo de petróleo a fin de recortar el consumo en EEUU al menos en 2,5 millones de barriles diarios (mbd). EEUU consume en la actualidad más de 20 mbd, de los cuales importa aproximadamente 12 mbd (más del 60%, es decir casi dos tercios del total) para satisfacer la demanda interna. Puesto que la mayor parte de los productos del petróleo en EEUU se utilizan como combustible, lograr este objetivo implica o bien una mayor electrificación del parque automovilístico, o una expansión masiva del uso de biocombustibles, o ambas cosas.

Emisiones de CO₂

El objetivo último –que también depende al menos en parte de todos los objetivos mencionados anteriormente– es quizá el más ambicioso de todos: reducir las emisiones de CO₂ en un 80% respecto a los niveles de 1990 para 2050.

En los últimos años, las pruebas científicas que señalan el calentamiento global inducido por los combustibles fósiles se han acumulado con rapidez. El pasado mes de septiembre, los científicos anunciaron que las emisiones de dióxido de carbono causadas por la actividad humana aumentaron un 2,5% el pasado año, cuatro veces más deprisa que hace una década, y a más velocidad que la peor de las previsiones realizadas hasta ahora. Este incremento inesperado ha sido alimentado por el rápido crecimiento de las emisiones de China y la India.

Los expertos del clima de la ONU insisten en que las emisiones globales deben alcanzar su punto máximo en 2015 y a partir de entonces tienen que reducirse al menos un 50% antes de 2050 si se quiere limitar las subidas de la temperatura a 3,6 grados Fahrenheit, el umbral a partir del cual podrían empezar algunos de los impactos más devastadores. Dado el aumento previsto en la proporción de las futuras emisiones de CO₂ procedentes de los grandes países de economías de mercado emergentes, estos umbrales requerirán recortes aún mayores para 2050 por parte de las economías desarrolladas.

Medidas políticas de Obama

¿Qué políticas utilizará la nueva Administración para lograr estos objetivos?

Desgravaciones fiscales a la producción (Production Tax Credits)

La primera medida política será extender o prolongar –al menos a medio plazo, es decir para los próximos 5 a 10 años– las desgravaciones fiscales a la producción (*Production Tax Credits*, PTC) para la energía solar y eólica, así como para otras medidas de eficiencia energética. Justo antes de las elecciones, el Congreso aprobó una legislación que renovó los PTC para la energía solar por otros ocho años, pero sólo extendió los PTC para la energía eólica un año más.

Mientras la eficacia de los PTC –sobre todo en un período de escasez de crédito y caída de los beneficios– sigue siendo discutible, está claro que sólo pueden desarrollar su potencial si se les considera como medidas estables y garantizadas durante un período de tiempo suficiente. Por esta razón, y teniendo en cuenta que formaba parte del programa electoral de Obama, parece probable que la nueva Administración pedirá al Congreso que prolongue estas desgravaciones para las energías renovables y la inversión en eficiencia. En realidad, PTC más profundos y prolongados para las energías renovables han sido mencionadas como componentes clave del plan de estímulo diseñado por los asesores de Obama y que el presidente desea aprobar en cuanto llegue al poder. Los asesores de Obama han revelado recientemente que el paquete de estímulo podría incluir PTC “reembolsables” o aplicables retroactivamente respecto a impuestos pasados, puesto que muchas empresas financieras que proporcionaron capital para este tipo de proyectos ya no tienen ingresos gravables debido a la recesión y, por lo tanto, no pueden utilizar las desgravaciones fiscales en su forma actual.

Primas (feed-in-tariffs)

Es posible también que se preste mayor atención a las denominadas primas (*feed-in tariffs*), más extendidos en Europa, sobre todo en España, donde su uso ha venido acompañado por un rápido desarrollo de las energías renovables, especialmente de la energía eólica. Las “primas”, como son conocidas en España, ofrecen un precio suplementario garantizado por encima y más allá de la tarifa eléctrica estándar a aquellos productores que suministran, a la red nacional, electricidad procedente de fuentes de energía renovables. Este mecanismo ha ayudado a España a convertirse, en un tiempo relativamente corto, en un líder mundial tanto en capacidad instalada de energía eólica y solar (es el tercer país en el mundo en sendas categorías) como en fabricación de componentes de energía eólica y solar. Es posible que este tipo de medida política se generalice en EEUU a medida que se profundice el diálogo en política y prácticas energéticas entre EEUU y Europa bajo la nueva Administración Obama.

Desgravaciones fiscales para híbridos

Otra medida política afín prometida por Obama –y que afecta a la contribución del sector transportes en la mezcla energética– será la promulgación de desgravaciones fiscales (7.000 dólares por individuo) para la adquisición de vehículos híbridos, que podría ampliarse en el futuro a los vehículos energéticamente flexibles (que podrían funcionar indistintamente con petróleo/diesel o biocombustibles) una vez que salgan al mercado. Por supuesto, los híbridos solo ayudarán al cambio climático si se recorta significativamente la proporción de emisión de CO₂ en su mezcla energética. En caso contrario, los híbridos podrían empeorar aún más las cosas.

Normas de Cartera de Renovables (Renewable Portfolio Standards)

Otro mecanismo político –con un efecto potencialmente más importante a largo plazo– sería exigir desde el gobierno central Normas de Cartera de Renovables (*Renewable Portfolio Standards*, RPS) a los estados. En la campaña electoral se sugirió que un nuevo gobierno dirigido por Obama exigiría que cada estado alcance un objetivo de energía renovable que represente el 10% de su mezcla eléctrica para 2012 y el 25% para 2025. Esta medida estaría inspirada en la UE, que recientemente ha ordenado que cada uno de sus Estados miembros (con objetivos diferentes para cada Estado individual, según su posición inicial y su potencial final) consiga, para 2020, una mezcla energética total en la que al menos el 20% proceda de energías renovables (que sería el equivalente, más o menos, a 40% de la mezcla eléctrica).

Una medida relacionada con esta en el terreno de los combustibles de transportes, y un complemento para normas de eficiencia energética más estrictas, sería la *National Low Carbon Fuel Standard* (LCFS), propuesta por Obama, que estaría destinada a acelerar la introducción de combustibles bajos en dióxido de carbono y libres de petróleo. Esta medida exige que, a partir de 2010, los suministradores de combustible comiencen a reducir el contenido de carbono de sus combustibles en un 5% en cinco años y en un 10% en 10 años. La Administración Obama podría asimismo ofrecer más incentivos a la inversión en el sector privado en combustibles bajos en carbono y elaborar una disposición sobre sostenibilidad para asegurarse de que el aumento de la producción de biocombustibles es compatible con la sostenibilidad medioambiental.

Las RPS tiene la ventaja de estimular diversas fuentes de energía renovable productoras de electricidad al tiempo que evita los riesgos potenciales –inherentes a los PTC– que podría suponer la intervención del gobierno federal en el mercado para “elegir ganadores” de entre diversas opciones, cada una de ellas con curvas de desarrollo, coste y distribución diferentes, y estando cada una en un punto distinto de desarrollo de esta evolución. La aplicación rigurosa de las RPS forzaría al mercado a ponerse en acción para lograr una mezcla de energías renovables más eficiente. Como mínimo, las RPS proporcionarían el marco legal necesario para complementar los PTC, los cuales, en tiempos de crisis económica, pierden su atractivo relativo para los inversores que cuentan

ahora con menos ingresos y beneficios que proteger de los impuestos que en tiempos normales.

“Otras formas de estimular la generación de energía renovable, por medio del sistema impositivo, puede ayudar, y lo ha hecho, pero no puede por sí solo realizar todo el trabajo que se necesita”, indicó el senador Jeff Bingaman (demócrata por el estado de Nuevo México), presidente de la Comisión de Energía y Recursos Naturales del Senado, en un discurso pronunciado en el CSIS (Center for Strategic and International Studies) en Washington DC, el 17 de noviembre de 2008. Y agregó: “los incentivos fiscales, en particular, han sido demasiado intermitentes y fugaces como para enviar la señal constante que los planificadores de recursos eléctricos y los inversores necesitan. Las deficiencias de una estrategia limitada a los incentivos fiscales se están poniendo de manifiesto por la recesión actual y la crisis crediticia. Las desgravaciones fiscales tienen menos valor cuando no hay beneficios imponibles a los que aplicar estas desgravaciones”.

Veintiséis estados han aprobado ya sus Normas de Cartera de Renovables para la generación de electricidad, con exigencias de energía renovable que van desde el 10% al 15% de la mezcla energética con plazos que también varían según los estados. Una RPS federal establecerá un mínimo para este abanico de escenarios y recompensará a aquellos estados que adopten las normativas más ambiciosas, eliminando en buena parte la motivación de las empresas y la inversión de huir de los estados con requisitos más rigurosos y buscar el refugio en los estados más permisivos. Además, una RPS de mandato federal reduciría la resistencia de los estados a que se realicen en su territorio las inversiones en infraestructuras energéticas que se necesitan urgentemente en todo el país.

La mayoría de los indicios apuntan a que la Administración Obama aprobará algún tipo de RPS federal, que ofrecería la ventaja adicional de mostrar al mundo que EEUU tiene ahora la misma agenda que sus aliados europeos y que es serio en sus propósitos de transformar su economía energética y recortar las emisiones de CO₂. Una encuesta reciente del *Washington Post-ABC News* revelaba que el 84% de los norteamericanos desean que la nueva Administración exija a las empresas eléctricas que aumenten sus fuentes de energía renovable, y una mayoría consistente (un 55%) desea que estos requisitos se aprueben de inmediato.

Fondo para la Tecnología de Energía Renovable

No obstante, incluso con Normas de Cartera de Renovables y con la voluntad política de hacerlas cumplir rigurosamente, la inversión tiene que venir de alguna parte. Ante unas sombrías perspectivas económicas, la financiación para proyectos de energía renovable y otras inversiones verdes es cada vez más escasa. Ello hace que las razones que sustentan el Fondo para la Tecnología de Energía Renovable, propuesta por Obama, sean incluso más acuciantes. La idea es que el gobierno federal estimule la debilitada economía (y que aumente el gasto en infraestructuras, sanidad, educación, subsidios de desempleo y transferencias a los estados con problemas de liquidez) además de ponerse al frente del

esfuerzo inversor –sirviendo de catalizador a la inversión privada– en energía renovable y otros proyectos limpios y ecológicos con un gasto federal superior a los 150.000 millones de dólares en 10 años, es decir, unos 15.000 millones de dólares al año.

Este fondo se podría estructurar de distintas formas. Podría tener un componente de capital riesgo en el que el gobierno proporcionase el capital inicial para propuestas prometedoras de inversión en economía verde. Podría financiar directamente la investigación y el desarrollo, o bien asociándose con iniciativas de I+D privadas o bien aumentando de forma importante el sector público de I+D en tecnología energética y climática. Podría proporcionar préstamos o avales al sector privado de la energía renovable y a otras empresas ecológicas. También podría ofrecer fondos para varios programas de transición destinados a suavizar el esfuerzo que supondrán las inversiones en eficiencia –como la expansión de las ayudas a la energía de los hogares con bajos ingresos (*low-income home energy assistance*, LIHEAP)– propuesto por Obama y los programas de construcción y rehabilitación de viviendas para hacerlas más ecológicamente sostenibles (*weatherisation*), facilitar la reestructuración verde de la industria automovilística, de la industria de piezas de recambio y otras industrias clave – con préstamos o avales similares a los contemplados recientemente por el Congreso estadounidense y decretados por la Casa Blanca– o dar subvenciones a los estados para la adopción de normativas de construcción más eficientes, incluyendo incentivos a los estados para que exijan y desarrollen mejores equipos de medición de consumo de electricidad y cambios en las tarifas a fin de desvincular los beneficios de las ventas de energía y estimular tarifas que alienten la inversión en eficiencia energética.

Obama ha asegurado que este fondo crearía 5 millones de nuevos puestos de trabajo “verdes”, en consonancia con los objetivos de su paquete de estímulo general. Varias estimaciones actuales afirman que cada 1.000 millones de dólares de inversión en infraestructura generan unos 40.000 empleos, mientras que la estimación implícita en el Programa de Recuperación Económica Verde, desarrollado por el Centro para el Progreso Americano y el Instituto de Investigación de Economía Política de la Universidad de Massachusetts, sugiere que cada 1.000 millones de dólares invertidos en Iniciativas Verdes (incluyendo rehabilitación de edificios, transporte público y trenes de transporte de mercancías, sistemas inteligentes de transmisión de electricidad, energía eólica, energía solar e inversión en bicomcombustibles avanzados) crearían unos 20.000 empleos. Cabe señalar que, según los críticos, las tecnologías eólicas y solares solo han creado hasta ahora 2,4 millones de puestos de trabajo en el mundo, y apenas 250.000 en EEUU, y que para conseguir los objetivos propuestos por Obama el gobierno tendría que gastar el doble o triple de la cantidad propuesta.

Es posible que el número de puestos de trabajo potenciales se haya sobreestimado. Dado el reciente cambio de circunstancias, sin embargo, tales críticas parecen menos relevantes de lo que lo serían en tiempos normales. El Fondo para la Tecnología de Energía Renovable inicialmente propuesto por Obama, se elevaba a 150.000 millones de dólares.

Pero esta propuesta se hizo antes de que el sistema financiero empezara a colapsarse y la recesión se hiciera inevitable. Tras haber destinado 700.000 millones de dólares a rescatar el sistema financiero, y con la economía necesitada urgentemente de un gasto considerable en estímulo, ¿por qué debería preocuparnos el gastar 500.000 millones en transformar la economía energética, sobre todo si con ello se corrigen importantes deficiencias en la economía norteamericana y se crea un mercado para las energías renovables y las tecnologías verdes que ayudaría al resto del mundo en sus esfuerzos para evitar un cambio climático catastrófico?

Todos los indicios apuntan a la posibilidad de que Obama cree un Fondo para la Tecnología de Energía Renovable y, a través de él, canalice la inversión federal hacia los sectores verdes y de las energías renovables, hacia la investigación a gran escala sobre energía y cambio climático, y hacia el esfuerzo de transformación, profundización y expansión de la red eléctrica del país. De hecho, la creación de una “red inteligente” digital nacional –un proyecto de infraestructura comparable en tamaño al Tennessee Valley Authority, un gigantesco programa de obras de infraestructura con el que se crearon miles de puestos de trabajo en los años 30 para combatir los efectos de la Gran Depresión– sería un requisito clave para aprovechar al máximo el enorme potencial de las fuentes de electricidad renovables.

No obstante, el paquete de estímulo se encuentra todavía en fase de diseño, en tanto que se está poniendo un gran énfasis en elegir sectores donde los gastos tendrían el impacto más rápido sobre la demanda total de la economía. La *weatherisation* de las viviendas y otras inversiones eficientes han sido señaladas como objetivos fundamentales en el gasto en infraestructuras, al igual que la reconstrucción de carreteras y puentes, la modernización de las escuelas y de la tecnología médica, y la ampliación de las ayudas al desempleo y los vales para comprar comida (*food stamp*). Pero hasta ahora, si bien las PTC para energías renovables han sido en todo momento elementos esenciales de los planes de reducciones de impuestos, nuevas inversiones en I+D de energía y energía renovable no se han mencionado siempre como parte de un eventual paquete de estímulo.

Esto refleja un vibrante debate interno dentro de los círculos cercanos a Obama sobre hacia dónde debería dirigirse la mayor parte de la inversión del plan. ¿Hacia los canales de estímulo tradicionales (proyectos de infraestructura de transportes tradicionales, como carreteras, y recortes de impuestos generales) que supuestamente son más eficaces a la hora de incrementar la demanda y la creación de empleo de forma inmediata? ¿O hacia áreas clave en la transformación productiva, como energía, sanidad y educación? Es posible que estas áreas no generen tanto estímulo a corto plazo como las formas convencionales (aunque esto está todavía sujeto a debate), pero ayudarían mucho más a aumentar la productividad y la creación de puestos de trabajo a largo plazo, y a corregir una serie de deficiencias estructurales de la economía estadounidense. En función de cómo concluya este debate para Obama y el nuevo Congreso, es posible que una gran parte de la inversión verde contemplada en el Fondo para la Tecnología de Energía

Renovable se considere únicamente después de que un nuevo paquete de estímulo se haya convertido en ley.

En todo caso, algunos asesores de Obama han revelado recientemente que el paquete de estímulo podría incluir la creación de un Departamento Nacional de Préstamos a la Energía Limpia financiado por el gobierno central. Esta nueva agencia, una especie de “banco ecológico” que ya ha sido propuesto por algunos legisladores de Capitol Hill, podría recibir entre 10.000 millones y 20.000 millones de dólares y extender los préstamos a bajo interés o avales a proyectos de energía renovable en un intento de movilizar el capital privado.

Programa nacional para gestionar las emisiones de CO2 (sistema de Cap-and-Trade)

El presidente Obama ha prometido que pondría en marcha un sistema denominado en inglés *cap-and-trade*, por el que se establecerían límites a las emisiones de dióxido de carbono de los productores de energía y de las industrias pesadas, y se subastarían cantidades limitadas de créditos de emisión a productores y fabricantes. Las empresas que se demuestren capaces de reducir sus emisiones por debajo de los límites permitidos podrán vender sus créditos en el mercado secundario (lo que les proporcionaría cierta financiación para sus inversiones destinadas a reducir las emisiones de CO2) a otros que siguen contaminando por encima del límite.

Un sistema de este tipo fue aprobado recientemente por la legislatura estatal de California y ratificado por el gobernador Arnold Schwarzenegger. El plan californiano exige reducciones de las emisiones a los niveles de 1990 para 2020. Otros estados han adoptado objetivos y planes de reducción de emisiones parecidos. Sin embargo, un objetivo nacional de reducción de emisiones, junto con un sistema de *cap-and-trade* a nivel nacional ofrecería los mismos beneficios e impulsaría los objetivos de la misma forma en que lo harían unas Normas de Cartera Renovable en el terreno de la expansión de las energías renovables.

Obama se ha comprometido a imponer un “límite estricto” a todas las emisiones de CO2 al nivel que según los científicos sería necesario si se quiere poner freno a los peores aspectos del cambio climático inducido por la actividad humana, logrando un 80% de reducción respecto a los niveles de 1990 para 2050. A diferencia de su ex adversario electoral John McCain, Obama ha apostado por subastar todas las licencias de emisión (y con los ingresos financiar otros aspectos de sus propuestas de energía y medio ambiente), en lugar de distribuirlas en cantidades equivalente a los niveles de emisiones actuales (tomando nota de la experiencia europea pionera, que inicialmente causó precios del dióxido de carbono demasiado bajos como para proporcionar un incentivo para cambiar a prácticas libres de CO2) y sólo entonces reducir gradualmente su disponibilidad gratuita para las empresas, lo que les obligaría a reducir emisiones o a comprar compensaciones de una forma más moderada. Por otro lado, Obama ha hecho un llamamiento a favor de la incorporación de compensaciones internacionales –por medio de las cuales las

inversiones que reduzcan las emisiones de CO₂ o bien “absorban” CO₂ de la atmósfera proporcionarán más créditos de emisiones a las empresas– en el plan *cap-and-trade*, pero solo tras haber conseguido acuerdos internacionales verificables y cuando estén en marcha procedimientos de información fiables y mecanismos para hacer respetar las normas. En este sentido, Obama se ha manifestado a favor de vincular las actividades de deforestación y las prácticas de ingeniería forestal a la política climática internacional.

El objetivo de este plan sería crear un precio de mercado para las emisiones de dióxido de carbono, junto con un mercado secundario de créditos para emisiones próspero y eficiente. Este tipo de plan, ya en vigor en la UE, donde ha tenido unos resultados muy alentadores aunque accidentados –y sobre el que podría mejorar el plan de EEUU– tendría el impacto último de elevar los costes de producción de la energía basada en combustibles fósiles así como su precio de consumo. Los críticos alegan que incrementar el precio de la energía durante una recesión económica solo empeorará la situación. Señalan a la UE que está sopesando el retrasar sus agresivas reducciones de emisiones previstas en respuesta a la crisis económica. Una estimación esgrimida por los críticos sugiere que si los precios de los créditos de emisiones se fijaran en los niveles que actualmente tienen en Europa (unos 30-35 dólares por tonelada), los precios del petróleo en EEUU se incrementarían en 0,35 dólares/galón en tanto que los precios de la electricidad aumentarían 0,03 kw/hr.

Entretanto, los precios del petróleo han caído más del 70% en seis meses, mientras que el precio del petróleo en EEUU descendía de 4 dólares/galón a cerca de 1,6 dólares/galón en estos momentos. Con semejante volatilidad ya absorbida por la economía norteamericana y sus consumidores, sin duda un aumento de los precios de la gasolina a 2,50 dólares/galón –equivalente a un precio del carbón que sería el doble del nivel europeo actual (según la anterior estimación)– podría ser tolerado por la economía y aceptado por el electorado. Seguramente un incremento de los precios de la electricidad de 0,03 kw/hr no sería un factor crítico que precipite a los negocios o a los hogares a la bancarrota. De hecho, uno de los grandes beneficios de la espectacular subida de los precios de la gasolina en 2008 ha sido que el petróleo a 100 dólares el barril o la gasolina a 3 dólares el galón ya no parecen tan caros a los americanos como les parecía en el pasado. El plan energético de Obama contempla utilizar al principio devoluciones de impuestos (500 dólares por persona y 1.000 por pareja) y, eventualmente, desgravaciones (1.000 dólares por familia) para compensar el impacto de la subida de los precios de la energía.

Otro punto débil del argumento del “coste excesivo” que esgrimen los críticos es que lo utilizaron también cuando la economía estaba en auge y la demanda energética en alza, aunque los expresaban en distintos términos. Antes de que el auge de la economía global perdiera ímpetu, los críticos alegaban que un sistema *cap-and-trade* (al igual que el impuesto sobre el CO₂ o el combustible, una medida económicamente más eficiente) perjudicaría la competitividad de la economía nacional, aceleraría la fuga de las inversiones y de la actividad industrial al extranjero y minaría el relativo atractivo de la

economía estadounidense, lo que podría abocarla a un declive prolongado. Aunque este argumento puede tener algo de razón, confunde el árbol con el bosque, y se limita a señalar la naturaleza global del desafío del cambio climático, pasando por alto la cuestión fundamental: que el liderazgo de EEUU en temas de energía y cambio climático es esencial no solo para el éxito global sino también para la renovación de la competitividad de la economía norteamericana.

Por suerte, Obama aboga firmemente porque EEUU renueve el compromiso internacional a través de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático en un esfuerzo post Kyoto, y que se cree un nuevo foro energético global compuesto por los 15 países más contaminantes (incluyendo a las grandes economías desarrolladas más China, la India y otros grandes mercados emergentes) para trabajar de forma colectiva en el control de las emisiones y los acuerdos de compensación, así como en la búsqueda de cooperación y transferencia tecnológica. La puesta en marcha de un sistema serio de *cap-and-trade* en EEUU sería el mensaje más eficaz que la Administración Obama puede enviar al resto del mundo –sobre todo a las grandes economías emergentes como China– de que EEUU se está tomando en serio la reducción de sus futuras emisiones de CO₂. Este mensaje es esencial si EEUU mantiene la esperanza de que China comience a comprometerse verdaderamente con el proceso post Kyoto y a reducir sus propias emisiones. Si China – que junto con EEUU representa el otro eje fundamental en la lucha contra el cambio climático– no se compromete realmente en este esfuerzo global, una mayor erosión de la competitividad económica será, en comparación, un problema menor.

El sondeo realizado recientemente por el *Washington Post-ABC News* reveló que tres de cada cuatro norteamericanos (75%) están a favor de la puesta en marcha de políticas de lucha contra el calentamiento global. Sin embargo, solo el 40% cree que esta política debería ser promulgada inmediatamente. Esto sugiere que –como el nuevo gasto previsto en el Fondo para la Tecnología de Energía Renovable– un sistema de *cap-and-trade* podría quedar relegado en la agenda legislativa frente al plan de estímulo y otros esfuerzos encaminados a mitigar la recesión de 2009.

Otras cuestiones de política energética

Producción “offshore”

Obama no se opone a emprender perforaciones de petróleo y gas en la plataforma continental (*Outer Continental Shelf*, OCS). Su tolerancia al aumento de exploraciones es, no obstante, puramente táctica: solo lo apoyará si con ello consigue generar suficiente consenso para lograr un paquete energético integral –que incluya medidas de eficiencia y proyectos de energía renovable– en el Congreso. Durante la campaña, Obama insistió en que el asunto de las perforaciones es solo marginal, si no irrelevante, en la foto completa de la política energética a largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta que las perforaciones submarinas implican cierto riesgo medioambiental y, al mismo tiempo, es poco probable

que reduzcan el precio mundial del petróleo sino únicamente de forma marginal y temporal.

EEUU posee menos del 3% de las reservas mundiales de petróleo confirmadas (30.000 millones de barriles de un total de 1,2 billones de barriles), pero consume cada día casi el 25% del consumo mundial diario (20,5 millones de barriles diarios de una demanda mundial aproximada de 85 millones de barriles/día). Algunas estimaciones aseguran que podrían añadirse 90.000 millones de barriles más a las reservas confirmadas (cuadruplicando su tamaño actual) si se llevan a cabo perforaciones exploratorias y llega a producirse petróleo frente a las costas de EEUU. Sin embargo, la EIA estima que solo podrían añadirse 18.000 millones de barriles (es decir solo el 60% del nivel de reservas actual) con la apertura de las áreas marítimas para la perforación y la producción – incluyendo la reserva natural del *Arctic National Wildlife Refuge* (ANWR)–, que la Administración Obama no permitirá.

Una apuesta tan radical por las perforaciones submarinas produciría, según la EIA, tan solo un millón de barriles extra como mucho (un poco más que el 1% de la demanda mundial actual), antes de alcanzar su punto máximo y empezar a mermarse, sin provocar efectos en los precios, aunque sea de forma marginal, hasta pasada una década, por lo menos. Es más, un estudio de 2007 de la EIA afirma que la apertura del OCS no tendría un impacto importante en la producción nacional de crudo y gas natural antes de 2030.

Por otro lado, Obama ha propugnado un planteamiento “lo utilizas o lo pierdes” a los arrendamientos en aguas costeras existentes. Las compañías petroleras tienen actualmente acceso a 27,54 hectáreas de tierra –y más de 16,2 hectáreas costa afuera– que no están explotando, aunque la perforación en áreas abiertas podría aumentar significativamente la producción de petróleo y gas. Es probable que la Administración Obama exija a las empresas petroleras que hagan uso de estos contratos de arrendamiento o, en caso de no hacerlo, los cedan para que otras empresas puedan aprovecharlos. Pero con los precios del petróleo en estos momentos a menos de 40 dólares/barril, un 70% por debajo de sus cotas máximas de julio de 2008, gran parte de sus razones (admitamos que falaces) para abrir el OCS a las perforaciones han desaparecido.

Mejorar la recuperación del petróleo y la recogida y el almacenamiento de CO2

Una prioridad mucho más urgente para la Administración Obama será promover un programa nacional de Mejora de la Recuperación de Petróleo (*Enhanced Oil Recovery*, EOR), con el fin de obtener más crudo de los campos de petróleo existentes en EEUU. Los expertos creen que en los yacimientos ya existentes hay hasta 85.000 millones de barriles de petróleo técnicamente recuperable no aprovechados (casi la misma cantidad de las estimaciones más optimistas de las reservas de petróleo submarinas de EEUU). El programa EOR mediante el uso de dióxido de carbono ofrece una oportunidad en el corto y medio plazo de obtener más petróleo de los yacimientos ya existentes. En el proceso EOR, se pueden inyectar grandes cantidades de CO2 en los pozos en declive, creando más

presión para sacar el petróleo hasta ahora no aprovechado a la vez que almacenase CO₂, lo que ayudaría a mejorar el calentamiento global. El proyecto de ley *cap-and-trade* que el Congreso probablemente apruebe bajo la nueva Administración ofrecerá un incentivo a los emisores para que recuperen sus emisiones de CO₂ y las envíen a los yacimientos de petróleo ya existentes para que se utilicen en la EOR, ofreciendo de este modo beneficios económicos al tiempo que se estimula la producción adicional de petróleo y gas del país.

Para acelerar ese proceso, la Administración Obama destinará seguramente cantidades del nuevo Fondo para la Energía Renovable para que se incremente el I+D en la recuperación, aislamiento y almacenamiento del dióxido de carbono (CCS/CSS, por sus siglas en inglés: *carbon capture and storage*), la localización de fuentes estacionarias de CO₂ y la creación de una base de datos para ayudar a la industria a calcular el destino más rentable para el CO₂ de cada fuente. Además, hay muchas posibilidades de que la nueva Administración financie el desarrollo de tecnologías de carbón limpio. Sin embargo, ni siquiera las estimaciones más optimistas prevén que el CCS pueda estar disponible para su comercialización antes de 10 años. Por esta razón, y dado que las centrales eléctricas convencionales que utilizan carbón emiten el doble de peso de emisiones de CO₂ que el carbón consumido, seguramente la Administración Obama limite –si es que no lo prohíbe directamente– la construcción de nuevas centrales de energía procedente del carbón que no estén equipadas con tecnología CCS.

Energía nuclear

Luego está la problemática cuestión de la energía nuclear, que ya representa el 20% de la mezcla eléctrica de EEUU (cuando solo representaba el 11% a mediados de los 80). Obama acepta la energía nuclear como parte de la mezcla energética, y ha admitido que es poco probable que EEUU pueda reducir las emisiones de gas de efecto invernadero suficientemente sin depender aunque sea en parte de la energía nuclear. Por consiguiente, no defiende el cierre de las centrales nucleares, y no se opone a prorrogar sus licencias, al menos en ciertos casos. Pero no considera que la energía nuclear sea la energía óptima para sustituir al carbón, o la panacea para responder a los desafíos de EEUU o del mundo. Es más, sigue manteniendo que “no hay futuro para la expansión de la energía nuclear” sin encontrar y desarrollar antes una solución segura y sostenible para deshacerse de los residuos nucleares.

Illinois, el estado de adopción de Obama, cuenta con más centrales nucleares que ningún otro estado. Y, durante la campaña, Obama recibió algunas donaciones de la empresa que gestiona los reactores de Illinois. En su discurso de aceptación en la Convención de Denver, en agosto, prometió “encontrar formas de aprovechar la energía nuclear con garantías de seguridad”. Aun así, no apoya el almacenamiento de residuos nucleares bajo la montaña Yucca cercana a Las Vegas, el único emplazamiento que el Departamento de Energía y otras agencias federales están preparando para el lugar de almacenamiento permanente.

Por otro lado, la energía nuclear no es –y puede que nunca sea– totalmente competitiva económicamente, y por lo tanto no puede ser financiada tan solo por el sector privado. Por el contrario, la inversión nuclear debe ser apoyada por garantías del gobierno, (como préstamos garantizados por los contribuyentes y por el gobierno) y subvenciones, con el fin de persuadir al sector privado para que invierta en proyectos nucleares. La Ley de Política Energética promulgada por la Administración Bush en 2005 contemplaba la construcción de nueva capacidad de energía nuclear y ofrecía numerosos incentivos financieros para la inversión en energía nuclear. Sin embargo, los incentivos de Bush para fomentar la energía nuclear no han dado resultados. No se ha iniciado la construcción de ninguna central nueva.

Cualquier tipo de fondos públicos destinados a la energía nuclear, aunque sea potencialmente disponible a través de un nuevo Fondo para la Tecnología de Energía Renovable de Obama, dejaría menos dinero disponible para medidas de eficiencia energética, fuentes renovables menos problemáticas como la eólica y la solar, y otras acciones para mitigar el cambio climático. La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) ha calculado que cualquier préstamo gubernamental de este tipo sería tan arriesgado que el 50% de ellos nunca sería devuelto. Teniendo en cuenta el negativo clima de inversión actual, y dado que Obama tendrá otras prioridades para el uso de estos recursos limitados para estimular la producción de nuevas energías limpias, lo más probable es que la energía nuclear siga siendo una fuente muy limitada para cualquier expansión de la oferta energética.

Pero muchas de las centrales nucleares existentes son antiguas y tendrán que ser desmanteladas al mismo ritmo que las nuevas centrales puedan ser construidas, lo que hace improbable que se produzcan nuevos aumentos netos en la producción de energía nuclear. Por el contrario, es muy posible que la contribución de la energía nuclear, sobre todo en términos relativos, se debilite en el futuro, incluso si Obama fuera más entusiasta (como lo era su adversario electoral, John McCain) sobre la idea de expandir la energía nuclear.

Otras reflexiones

La lucha contra el cambio climático frente a la búsqueda de la independencia energética

Durante la campaña, Obama parecía tan preocupado como su rival, John McCain, con las transferencias cada vez mayores de dinero a líderes poco recomendables o regímenes hostiles de todo el mundo. Durante todo el año 2008, el legendario magnate del petróleo y financiero T. Boone Pickens afirmó en numerosas ocasiones que “700.000 millones de dólares salen del país y van a parar a naciones extranjeras cada año. La mayor transferencia de riqueza en la historia de la humanidad”. Tanto McCain como Obama se hicieron eco de esta preocupación, y citaron las mismas cifras durante la campaña (a pesar de que la cifra de 700.000 millones de dólares es terriblemente exagerada habida cuenta de que en 2007 EEUU sólo importó 330.000 millones de dólares en crudo y otros

productos derivados del petróleo), y ambos instaron a renovar el esfuerzo para lograr la independencia energética de EEUU, una vieja aspiración política que ha sido invocada repetidamente por los candidatos a la presidencia norteamericana y luego repetidamente abandonada por los que llegan a ser presidentes.

Esta desafortunada pauta ha surgido en parte por el hecho de que la preocupación de la opinión pública por la política energética tiende a evolucionar de forma paralela al precio del petróleo y la gasolina. Durante 20 años (más o menos de 1985 a 2004) los precios del petróleo se mantuvieron relativamente bajos, y en consecuencia había poca preocupación por la dependencia de EEUU del petróleo en general, o del petróleo importado de zonas del mundo consideradas como problemáticas –a pesar incluso de la intensidad de la crisis energética de los años 70–. Sin embargo, tan pronto como los precios del petróleo y la gasolina rompieron sus máximos históricos, alcanzados a principios de los años 80, la opinión pública norteamericana empezó a reclamar una nueva política energética para lograr la independencia en este terreno. Ahora que los precios del petróleo han caído drásticamente una vez más, y parece que van a permanecer contenidos durante bastante tiempo, no está claro cuál va a ser la postura de la opinión pública estadounidense respecto al tema de la energía.

Pero otra razón detrás del perpetuo fracaso de EEUU en su eterna búsqueda de la independencia energética –objetivo que el presidente Jimmy Carter llamó en una ocasión “el equivalente moral a la guerra”– se debe al simple, aunque malentendido, hecho de que “no hay una magia especial en la independencia energética”. La triste realidad es que mientras los precios se mantengan bajos, los ciudadanos no perciben la dependencia energética del exterior como una amenaza. Sin embargo, cuando los precios suben, la primera reacción es culpar a los países extranjeros considerados hostiles hacia EEUU y que supuestamente están utilizando su poder para manipular “ilegítimamente” los mercados energéticos mundiales con el fin de castigar a EEUU. La segunda reacción es exigir una política que reduzca la dependencia exterior. Dependencia que, erróneamente, se considera como el origen de la inestabilidad de los precios de la energía.

Sin embargo, este punto de vista –dominante entre los ciudadanos y los políticos de todo el mundo occidental– se basa en falacias y graves distorsiones. Como escribieron recientemente Roger Sant y Michael Kinsley en el *Washington Post*, “el objetivo (de la independencia energética) no es tanto un error como un concepto confuso y una idea que se utiliza para desviar la atención de la gente del verdadero problema”. El único modo en que EEUU por sí solo puede reducir el poder económico y político del petróleo sería recortando la cantidad que utilizamos, venga de donde venga. Por lo tanto, consumir menos petróleo –en lugar de reemplazar el petróleo importado con suministros nacionales– debería ser el objetivo” (“Why ‘Energy Independence’? We’re Focusing on the Wrong Goal”, *Washington Post*, 14/XII/2008, p. B7).

Esto se debe a que el petróleo es un producto “fungible”, que se comercia en un mercado global profundo y líquido. Sustituir el petróleo extranjero por petróleo nacional podría redistribuir algunos beneficios de los productores extranjeros a los productores nacionales, pero no reducirá la vulnerabilidad de los consumidores ante la volatilidad de los precios mundiales del petróleo o ante las abruptas reducciones de la oferta de crudo mundial, sean cuales sean las causas. Tampoco solucionará el que representa con mucho el mayor problema, asociado al consumo de petróleo y de otros combustibles fósiles, sobre todo el carbón, independientemente de sus orígenes geográficos: la emisión de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono, que contribuyen al calentamiento global y al cambio climático.

Por la misma razón, la supuesta amenaza que se asocia con la posibilidad de que los productores hostiles pudieran cortar el flujo del suministro a ciertos países importadores, como EEUU, por motivos políticos, es en gran parte infundada. Cuando Hugo Chávez amenaza con cortar las exportaciones de crudo a EEUU, los norteamericanos tienen tendencia no solo a otorgar demasiado crédito a esta amenaza, sino también a exagerar el impacto potencial que tendría esta medida, con la distorsión resultante de la opinión pública y la política gubernamental de EEUU.

Si Venezuela (por poner un ejemplo, aunque lo mismo podría aplicarse a otros exportadores de petróleo) desviase simplemente petróleo de los mercados norteamericanos a otros, como China (algo que ha amenazado con hacer), el mercado chino necesitaría menos petróleo procedente de otras fuentes, como Oriente Medio, en un momento dado, mientras que los productores de Oriente Medio desviarían el exceso de oferta a EEUU donde la demanda insatisfecha lo absorbería rápidamente. Por otra parte, si Venezuela corta la exportaciones a EEUU (incluso si lo hace en un esfuerzo coordinado con otros productores) y las mantiene totalmente fuera del mercado, el resultado no se limitaría a que Venezuela (y otros países) se vería privada de los ingresos procedentes de la exportación, sino que provocaría la subida de los precios del crudo en todo el mundo (sobre todo en un mercado con poco volumen de negocio, aunque menos en un mercado muy activo), lo que afectaría negativamente a todos los consumidores y a todas las economías importadoras netas. Esta consecuencia no deseada debilitaría la capacidad de Venezuela de apuntar directamente a los consumidores norteamericanos. Todos los consumidores del mundo se verían afectados, sobre todo lo más pobres, pero también el propio gobierno venezolano (y otros productores de petróleo) para quien se incrementarían los costes de las subvenciones nacionales al precio de la energía.

Todo esto conduce a nuevas reflexiones. En primer lugar, hay una interesante paradoja subyacente en el modo en que EEUU y Europa formulan sus respectivas políticas energéticas y las presentan a sus votantes. En EEUU, la principal preocupación que está provocando cambios en la política energética ha sido el temor de que la dependencia energética del exterior pudiera minar la seguridad nacional. En Europa, en cambio, el principal factor de motivación detrás del intento de crear una política energética europea

vigorosa ha sido el espectro del cambio climático inducido por los combustibles fósiles. La paradoja está en que EEUU se enfrenta en realidad a menos amenazas a su seguridad como consecuencia de su dependencia energética (que es mucho menor que en Europa y muy concentrada en el petróleo, el producto menos vulnerable a las amenazas de seguridad derivadas de la manipulación política) que Europa (donde la dependencia externa se concentra sobre todo en las importaciones de gas natural, procedentes en su mayoría de Rusia o Argelia). En el Viejo Continente, donde podría haber una amenaza real a la seguridad, dada la naturaleza inflexible de la dependencia del continente del gas natural importado a través de rígidas infraestructuras de los gasoductos de Rusia, la política energética se ha canalizado principalmente por el asunto del cambio climático y otras políticas medioambientales (aunque esto se debe también en parte a que las bases legales para la política energética de toda la UE son débiles y poco desarrolladas).

En EEUU –que, a diferencia de Europa, no depende en gran medida de un gasoducto a través del que se importa energía de un vecino potencialmente hostil, pero que sí contribuye significativamente al cambio climático– la preocupación por la seguridad se antepone a la preocupación por la contaminación medioambiental como principal fuerza que impulsa los cambios en política energética. Por otro lado, en Europa, donde se han hecho más progresos en la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero, el único modo en que la Comisión Europea ha podido seguir adelante con sus esfuerzos para reducir la dependencia de los combustibles fósiles ha sido apelando a la necesidad de mitigar el cambio climático, no a la seguridad o la independencia energética, a pesar de que Europa tendría más razones para poner el acento en la seguridad energética y la vulnerabilidad respecto al exterior.

En segundo lugar, aunque EEUU mantenga su retórica sobre la independencia energética y los peligros procedentes de los proveedores extranjeros de petróleo y gas, el verdadero énfasis político debería ser la reducción, en la medida de lo posible, del consumo de combustibles fósiles (extranjeros o nacionales) y la disminución de las emisiones estadounidenses de gases de efecto invernadero. Máxime teniendo en cuenta que EEUU tienen el nivel más alto del mundo en emisiones de dióxido de carbono *per cápita* por lo que, necesariamente, debe ser el líder mundial en política contra el cambio climático. Sin una acción clara, visible y decisiva sobre este asunto desde EEUU, hay pocas perspectivas de que China –el actor clave en el horizonte del cambio climático– se comprometa a actuar de una forma que consiga que el cambio climático no se convierta en una amenaza irreversible para el planeta.

Por último, poner el énfasis de la política energética en conseguir la independencia energética no solo enturbia la auténtica naturaleza del reto, sino que también podría llevar a la confusión entre proteccionismo y una nueva retirada de EEUU del proyecto de integración económica global. Si EEUU sigue insistiendo en eliminar o reducir los flujos económicos a los países productores de petróleo y de gas, también corre el riesgo de que sus intereses no sean compatibles –o sean incluso hostiles– con los de los principales

Estados productores de petróleo y gas. En el contexto geopolítico actual, esa actitud podría ser tan perjudicial como buscar el proteccionismo comercial, y desencadenaría una intensa competencia económica y política entre importantes Estados actores de la escena internacional. Esta decisión supondría repetir los errores de la Gran Depresión y las guerras comerciales que nos condujeron a la Segunda Guerra Mundial.

Intereses especiales, resistencia ideológica y el papel del Congreso

La resistencia opuesta por causa de intereses especiales (en defensa de la industria del petróleo y del carbón, por ejemplo) a cambios importantes en la política energética norteamericana seguirá sin duda ejerciendo su influencia en la política de este país. La oposición a Obama en el Congreso canalizará cualquier agenda de intereses especiales, incluso si ello supone poner de manifiesto lo incoherente de su resistencia ideológica a los cambios en la economía de EEUU, independientemente de las reivindicaciones de los grupos de presión. Los republicanos en el Congreso y en otros lugares intentarán casi con toda seguridad tachar a cualquier cambio energético y climático significativo de muy peligroso para los intereses de las empresas, el crecimiento económico y la competitividad nacional, sin tener en cuenta los intereses a largo plazo o realizar un análisis de la situación en su conjunto.

Cualquier transformación profunda de la política energética norteamericana provocará sin lugar a dudas una redistribución importante de las rentas y la riqueza, en el ámbito social, regional e internacional, lo que probablemente genere una amplia resistencia a cualquier política ambiciosa de cambio en asuntos de energía y clima. La competencia para acceder al dinero del paquete de estímulo, tanto dentro como fuera de la industria de la energía, ocasionará más de un dolor de cabeza a la nueva Administración y varios dilemas que resolver. Dado la aparente necesidad de elaborar el paquete de estímulo para sacar el máximo rendimiento de sus posibilidades de revigorizar la economía cuanto antes, es posible que gran parte del gasto en I+D y energía renovable se aparque temporalmente, aunque en estos momentos nadie puede estar seguro de que vaya a ocurrir.

Tome la forma que tome finalmente, el grueso del plan energético de Obama será valorado en la Comisión del Congreso para la Energía y el Comercio y en la Comisión del Senado para la Energía y los Recursos Naturales. Los incentivos fiscales para la energía renovable serán analizados en la Comisión de Finanzas de la Cámara Bajo, así como en la Comisión de Finanzas de la Cámara Alta. La Comisión de Recursos Naturales del Congreso tendrá también su voz en lo que respecta al desarrollo energético en tierras federales.

Un proyecto de ley *cap-and-trade* del Senado fue retirado el verano pasado antes de su votación final, después de que la mayoría de los republicanos y algunos demócratas, sobre todo de estados del centro y el sur del país que siguen dependiendo en buena medida del carbón, pusieran objeciones a su supuesto impacto en el crecimiento y los

costes energéticos. La EIA estimaba que el proyecto de ley reduciría el PIB entre el 0,2% y el 0,6% para 2030, y podría provocar la subida de las tarifas eléctricas entre un 11% y un 64%, y los precios del petróleo de 22 a 49 céntimos el galón.

Dos congresistas, el por entonces presidente de la Comisión para la Energía y el Comercio John Dingell (representante demócrata por el estado de Michigan), y Rick Boucher (representante demócrata por Virginia), emitieron un borrador de discusión de un nuevo proyecto de ley de *cap-and-trade* que proponía recortes menos agresivos en las emisiones que el proyecto de ley del Senado del pasado verano –una reducción del 6% respecto a los niveles de 2005 para 2020– pero con recortes más profundos en los años siguientes hasta alcanzar una reducción del 80% para 2050.

Poco después de la victoria electoral de Obama, el representante demócrata por California en la Cámara Baja del Congreso, Henry Waxman, sustituyó a John Dingell como presidente de la Comisión para la Energía y el Comercio. Waxman ha sido un firme defensor tanto de normas más estrictas sobre la eficiencia energética de los automóviles como de una legislación más rigurosa para luchar contra el cambio climático. Ha discutido a menudo sobre estos asuntos con Dingell quien, en opinión de muchos, defendía los intereses de la industria automovilística de su estado natal de Michigan. La victoria de Waxman sobre Dingell en la votación del Congreso para decidir quién ocupaba la presidencia de la Comisión se ha interpretado como una victoria de los círculos energéticos de Obama, apuntando a la posibilidad de que el Congreso acepte más propuestas audaces de Obama sobre energía y cambio climático.

Entretanto, en el Senado, Jeff Bingaman (senador demócrata por Nuevo México) seguirá presidiendo la Comisión para la Energía y los Recursos Naturales. Bingaman ha dejado claro que espera seguir trabajando en el nuevo Congreso sobre la legislación energética bipartidista, con el objetivo de rescatar la energía del partidismo.

Con el aumento considerable de las mayorías demócratas en ambas cámaras en las elecciones de noviembre (+7 ó +8 en el Senado y +21 en la Cámara de Representantes, las posibilidades de Obama –abiertas por la actual crisis económica y por su amplio capital político– de proponer con éxito leyes sobre energía y cambio climático se han ampliado aún más. Sin embargo, los republicanos siguen ocupando suficientes escaños como para obstaculizar la agenda legislativa de la Administración Obama, si deciden hacerlo. Recientemente, el líder de los republicanos en el Senado, Mitch McConnell (representante por Kentucky), ha expresado su escepticismo sobre el coste, el alcance y los plazos del plan de estímulo propuesto, mientras que los centristas en el Senado señalan que la ambiciosa legislación sobre cambio climático que la Administración desea propugnar no tendrá suficientes votos para ser aprobada. Para aumentar la incertidumbre que rodea el paquete de estímulo y los objetivos de energía política de Obama, los demócratas conservadores (una agrupación de 47 demócratas fiscalmente conservadores de la Cámara Baja, conocidos como la coalición *Blue Dog*) quieren establecer mecanismos de

equilibrio presupuestario en el paquete, incluyendo normas que estipulen que los programas se paguen solo con el dinero que esté disponible en ese momento (aunque podría introducirse una cláusula que permita las excepciones en casos de emergencia, lo que podría aplicarse fácilmente al escenario actual).

El senador Bingaman podría querer alcanzar una legislación bipartidista en materia de energía, mientras que el nuevo presidente puede que quiera poner fin al punto muerto en que se encuentran últimamente los dos partidos, pero no será fácil. Los congresos anteriores de los últimos 15 años han estado marcados por un partidismo extremo. Teniendo en cuenta que la mayoría de los actuales miembros de la Cámara Baja y del Senado fueron elegidos en ese período, la atmósfera paralizadora de los enfrentamientos partidistas –que ha reducido la producción del Congreso a un mínimo de medidas esenciales– es la única atmósfera legislativa que conocen. La disciplina de voto partidista alcanzó su punto culminante durante la Administración Bush, al tiempo que la producción legislativa cayó drásticamente. En 2008, el Senado realizó el menor número de votaciones desde 1951.

Para que Obama pueda lograr un paquete de estímulo lo suficientemente amplio como para minimizar la actual recesión y que incluya la inversión suficiente en energía y otros puntos débiles estructurales a largo plazo, por no mencionar su posibilidad de aprobar más tarde otro paquete sobre energía y cambio climático, tendrá que emplear un nuevo estilo de gobierno, más pragmático y unificador, del que se ha conocido en los presidentes de los últimos tiempos.

Conclusión

Lo que parece claro, sin embargo, es que alcanzar los objetivos energéticos y climáticos propuestos por Obama implicará una enorme transformación sin precedentes de la economía energética de EEUU. Se necesitará un gran esfuerzo para llevar a cabo un cambio de las energías fósiles (que en la actualidad supone más del 80% de la mezcla energética primaria de EEUU) a otras alternativas más limpias. Para lograrlo no solo será necesario el compromiso firme del gobierno norteamericano, sino varias formas de intervención económica (para superar la dependencia que habían establecido las energías fósiles) durante un largo período de tiempo. Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), las energías fósiles mantendrán su cuota en la mezcla energética mundial hasta 2030 en “circunstancias normales”. Incluso el escenario político alternativo que baraja la AIE (en el que se han aplicado todos los proyectos y políticas energéticos concebidas en la actualidad) prevé solo una mínima variación de la contribución de los combustibles fósiles a la mezcla energética mundial.

La conclusión que podemos extraer de esto es que solo un cambio significativo en la política energética mantenida como prioridad absoluta por el gobierno durante décadas será capaz de lograr el tipo de transformación de la economía que cumpla con los

objetivos de Obama. Si su Administración será capaz de iniciar y sostener esta revolución no está claro todavía, y la Historia no ofrece mucho consuelo. Sin embargo, la Historia no recuerda ninguna Administración norteamericana electa que esté más comprometida con este objetivo que la del presidente Barack Obama. Tampoco la opinión pública había mostrado nunca tanta disposición a respaldar al presidente y a su gobierno en una agenda energética y medioambiental tan audaz.

Hay mucho en juego y las esperanzas son enormes. EEUU no puede permitirse dejar pasar esta oportunidad.