

Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos

RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ*

RESUMEN

Este texto analiza la evolución del tema del cambio climático en Estados Unidos desde la administración Bush padre hasta la de Barack Obama. A pesar de que este último planteó el cambio climático y la independencia energética como uno de los pilares de su política, el gobierno federal no ha tenido un papel activo; sin embargo, en los niveles local y estatal hay ejemplos exitosos. California es el caso más destacado. Para entender la oposición a la aprobación de una ley federal de cambio climático deben considerarse los intereses empresariales, que influyen en la toma de decisiones mediante el cabildeo [*lobbying*].

Palabras clave: Estados Unidos, cambio climático, Obama, California, empresas petroleras y gaseras, cabildeo, *think tanks*.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of the issue of climate change in the United States from the administration of George Bush Sr. (1989-1993) until that of Barack Obama. Despite the fact that the latter made climate change and energy independence one of the pillars of his policy, the federal government has not played an active role. However, at a local and state level there are some successes: California's is the most outstanding case. To understand the opposition to the approval of a federal climate change law, we must understand business interests, which influence decision-making through lobbying.

Key words: United States, climate change, Obama, California, oil and gas companies, lobbying, think tanks.

*Doctorante del programa de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ruthrhcp@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El cambio climático es considerado la prioridad ambiental del siglo XXI. A nivel internacional se han llevado a cabo diversos esfuerzos para hacer frente al mismo, principalmente en los foros organizados por Naciones Unidas. Dichos esfuerzos han culminado con la adopción de acuerdos entre los Estados con el objetivo de frenar este problema. Estados Unidos es un actor clave en este tema, ya que es uno de los principales emisores de sustancias causantes del calentamiento global y, económicamente, cuenta con los recursos para desarrollar diferentes fuentes alternas de energía. No obstante, en ese país ha habido grupos que tratan de evitar o retrasar la adopción de medidas que favorezcan una solución integral.

El presente artículo sostiene como hipótesis principal que han sido los intereses de la clase empresarial de determinados sectores los que han paralizado la adopción de una política nacional que haga frente a la problemática climática en Estados Unidos. Este texto es producto de la investigación que realicé en la maestría en relaciones internacionales; si se desea obtener mayores datos e información, se puede consultar la tesis a la que hago referencia.¹ Mi objetivo fundamental es identificar a los principales actores que influyen en el diseño de la política de cambio climático dentro de Estados Unidos, tanto a favor como en contra.

Para los fines de este trabajo, el texto se encuentra dividido en tres partes; en la primera se aborda la revisión histórica de la evolución de la cuestión del cambio climático desde 1989 hasta 2008 en Estados Unidos. Se hace hincapié en las tres administraciones anteriores a la de Obama, porque es en este periodo cuando el tema aparece en la agenda internacional y cobra mayor relevancia; no obstante, como se verá más adelante, este tema siempre ha estado subordinado al de la energía. Las administraciones que se revisan en la primera parte se diferencian enormemente una de la otra, pero en conjunto establecieron las bases de la situación actual.

En esta primera parte, cabe destacar el juego de fuerzas que se da entre el Ejecutivo y el Congreso en torno a este asunto. Desde este periodo se puede dar cuenta de que el cambio climático afecta a muchos intereses corporativos y que éstos están respaldados en ambas cámaras. En este punto, me interesa identificar cómo la legislación sobre este tema lleva a un amplio debate sobre la afectación económica que provocaría a nivel nacional. El objetivo es entender, desde los grupos de presión que prevalecen en el Congreso, por qué sigue pendiente la aprobación de una ley nacional sobre el cambio climático.

¹ Ruth Zavala, "La influencia estadounidense en el régimen internacional de cambio climático", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS), UNAM, 2011.

La segunda parte de este análisis está dedicada a la administración de Obama. A más de tres años de su llegada a la presidencia, Barack Obama ha intentado impulsar el tema de la lucha contra el cambio climático como una posible salida a la crisis económica; como la vía adecuada para fortalecer el liderazgo tecnológico mundial; como la mejor forma de restablecer la legitimidad de las acciones de su país y, finalmente, como la mejor oportunidad para eliminar la dependencia energética de su sistema económico de los combustibles extranjeros. Sin embargo, si se comparan sus promesas de campaña con las acciones que se han materializado, el balance es negativo. A pesar de las buenas intenciones de Obama como candidato a la presidencia, a su llegada como titular del Ejecutivo se encontró con un sistema legislativo poco favorable a sus ideas y más comprometido con los intereses de aquellos que financian sus campañas de reelección que con el bien común. Se alude también al sistema político federal como el factor que ha paralizado los avances alrededor de este tema, lo cual sume a Estados Unidos en un retraso tecnológico considerable en comparación con la Unión Europea y afecta su imagen ante el resto de la comunidad internacional.

En las últimas dos conferencias de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en Copenhague y Cancún, Estados Unidos ha tenido mayor participación, pero la ausencia de una ley nacional limita su capacidad de negociación frente a países como China e India. Sin lugar a dudas, la administración de Obama representa un punto de inflexión en el tratamiento del cambio climático en ese país, pero aún falta mucho consenso por lograr. El objetivo de esta parte radica en comprender cuál ha sido la situación que ha enfrentado el presidente Obama respecto de este tema y tener mayores elementos para explicar por qué no se ha podido concretar una ley nacional en la materia.

La última parte de este artículo se aboca a los actores que influyen en la formulación de la política sobre el cambio climático. Para abordarlo, se revisan las ideas federalistas, pues la naturaleza del federalismo estadounidense ha permitido la promoción de políticas desde las entidades federativas hacia el gobierno central, cuando, por el tipo de tema, es difícil que la promoción provenga desde el gobierno federal. A este respecto, California es un ejemplo de esta tendencia (de abajo hacia arriba o *bottom up*). Hay esfuerzos importantes por establecer regulaciones desde los estados y hay un contagio hacia las entidades vecinas. En algunos casos, las legislaciones sobre cambio climático estatales son mucho más estrictas que las federales.

En segundo lugar, se encuentran las empresas petroleras, gaseras y de carbón que han promovido sus intereses en el Congreso como retribución a los recursos económicos que destinan para la reelección de los miembros que han apoyado. El congresista está comprometido con los intereses de ciertos sectores económicos y se opone a toda legislación que los afecte. En esta parte se puede apreciar el nivel de

influencia de estas grandes corporaciones en la formulación de la política sobre cambio climático. En contraposición, están las empresas que promueven la utilización de energías limpias. Cabe mencionar que el poder político y la influencia económica de este tipo de empresas es mucho menor. A la luz de esto se intenta dilucidar el poder de estas corporaciones y asociaciones comerciales sobre el Congreso.

La última parte se enfoca en los *think tanks*, que como centros de investigación y análisis de políticas públicas tienen un peso importante para generar opinión pública y, por tanto, orientar a favor de algún sector cualquier debate. Para el caso del cambio climático, los *think tanks* han desempeñado un papel fundamental, sobre todo en cuanto a la incertidumbre. Según la tendencia del *think tank* es su posición frente al tema; así, incluso pueden seguir negando la existencia de este fenómeno o magnificando sus consecuencias desastrosas para la economía, en caso de ser aprobada una legislación. Todo ello dependerá de cuál sea la fuente de financiamiento con la que estén comprometidos.

La segunda hipótesis gira en torno a la idea de que el retraso de la aprobación de una ley nacional sobre cambio climático en Estados Unidos se debe en buena medida al poder de influencia de la industria petrolera, gasera y de carbón sobre el Congreso. Esta realidad tiene sumido al país en un atraso tecnológico de fuentes alternativas de energía. La poca cooperación en este ámbito le ha traído a Estados Unidos un elemento más para su pérdida de prestigio ante el mundo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La política de George H. W. Bush sobre cambio climático (1989-1992)

Desde el periodo del antecesor de George H.W. Bush, Ronald Reagan (1981-1988), el contexto internacional se había caracterizado por la abundancia de petróleo. Las crisis petroleras ya habían sido superadas. La administración de Bush se basó en la afirmación de que había grandes cantidades de recursos disponibles y, por tanto, no era necesario regular en esta materia. Por el contrario, la política de *dejar hacer* que puso en marcha Reagan continuó hasta finalizar la presidencia de Clinton. Durante estos años el Estado permitió que fueran las propias empresas las que controlaran el sector energético basándose en la filosofía de mercado; la intervención gubernamental fue prácticamente nula. La paralización de los temas ambientales en el Congreso es una de las características que definen la inacción gubernamental durante este periodo. Los congresistas continuaban discutiendo otros asuntos desde años atrás, mientras que nuevos problemas ambientales surgían.

Más tarde, el presidente lanzó una iniciativa denominada Estrategia Nacional de Energía (NES por sus siglas en inglés). En dicha propuesta Bush planteó el cuidado ambiental junto con el crecimiento económico y el acceso a la energía a precios razonables como los objetivos más importantes. Una de las propuestas fue introducir a gran escala los combustibles alternativos para el transporte y desarrollar nuevas fuentes de energía y tecnologías ahorradoras de combustible (Vargas, 2005: 67). Esta estrategia no fue puesta en marcha ya que hubo muchos grupos opositores a la misma, tanto ambientalistas en contra de la creación de nuevas plantas nucleares, como grupos económicos que verían afectados sus intereses. De acuerdo con los ambientalistas, no se había siquiera fomentado el que hubiese un fondo suficiente para el desarrollo científico y tecnológico orientado a la creación de fuentes renovables de energía.

Durante el resto de su administración, el presidente tuvo otros modestos avances en la promoción de la conservación de energía, la reestructuración de la industria eléctrica y la promoción de mayor competencia y eficiencia (Kraft, 2003: 135). Pero las reformas a la Ley de Aire Limpio fueron el éxito legislativo ambiental más grande durante su administración. Estas reformas reactivaron la discusión en el Congreso, paralizada por varios años. La administración de George H.W. Bush experimentó una coyuntura internacional que no permitió la protección ambiental, ya que había otras prioridades derivadas del colapso de la Unión Soviética. La formulación de la política en torno al medio ambiente no se consideró esencial ni necesaria, pues prevalecía la idea de la abundancia de petróleo.

La política de William Clinton sobre cambio climático (1993-2001)

Las elecciones de 1992 dieron la mayoría en ambas cámaras al Partido Demócrata; sin embargo, durante este periodo el Congreso permaneció dividido ante los problemas ambientales clásicos, como la Ley de Agua Limpia (Clean Water Act) o la Ley de Agua Potable (Safe Drinking Water Act). Los líderes del Congreso y el presidente no tuvieron éxito para resolver los conflictos derivados del choque entre las coaliciones de grupos ambientales y los intereses empresariales. No obstante lo anterior, el presidente se enfrentó a varios diferendos presupuestales con el Congreso, entre los cuales los temas ambientales fueron de los más afectados. Un ejemplo de ello fue la reducción del presupuesto que contemplaba la Ley de Protección Ambiental (Environmental Protection Act, EPA, 1990) a finales de 1995, la cual fue vetada por el presidente. Además, las elecciones intermedias dieron la mayoría en ambas cámaras a los republicanos. Las recomendaciones de la agenda republicana se basaban primordialmente en el trabajo de *think tanks* conservadores y pro empresariales como la Heritage Foundation,

el Cato Institute y el Competitive Enterprise Institute (CEI). Durante esos años, varios grupos pagaron campañas para desacreditar el pensamiento ambientalista y sus políticas y para cambiar la opinión pública en torno a estos temas (Kraft, 2003: 136).

A nivel internacional, Clinton se presentó como un presidente muy cooperativo y verdaderamente preocupado por el cambio climático. La firma del Protocolo de Kioto en 1997 es la mejor prueba de ello. A nivel interno, el presidente propuso diversas iniciativas para alcanzar los compromisos adoptados en Kioto, como por ejemplo, los cuatro pilares del Plan Estratégico de Energía de 1997: seguridad energética, seguridad nacional, calidad ambiental y liderazgo científico. Asimismo, se destinaron mayores recursos a la investigación en energías renovables como futuras sustitutas de las fuentes energéticas convencionales; por lo tanto, no es extraño que entre los principales opositores al protocolo estuvieran las industrias de petróleo y carbón, que realizaron una intensa labor de cabildeo para convencer al Senado de no ratificarlo (Vargas, 2005: 77). Los intereses opuestos hicieron imposible alcanzar un consenso.

A nivel nacional privaba la idea de la abundancia de petróleo; el propio contexto internacional que corresponde a esa administración se caracterizó por los bajos precios del crudo. Todo ello contribuyó a mantener el ritmo de crecimiento del país sin tomar medidas estrictas en materia de cambio climático. En términos generales, de 1993 a 2001 no fue una etapa de grandes cambios en cuanto a la política de cambio climático; es necesario recordar que en ese periodo el Senado era dominado por una mayoría republicana, lo cual detuvo muchas de las iniciativas presidenciales en esta materia. Quizá la más importante haya sido el rechazo a ratificar el Protocolo de Kioto, lo que hizo que Estados Unidos confirmara su mala reputación en todo el mundo.

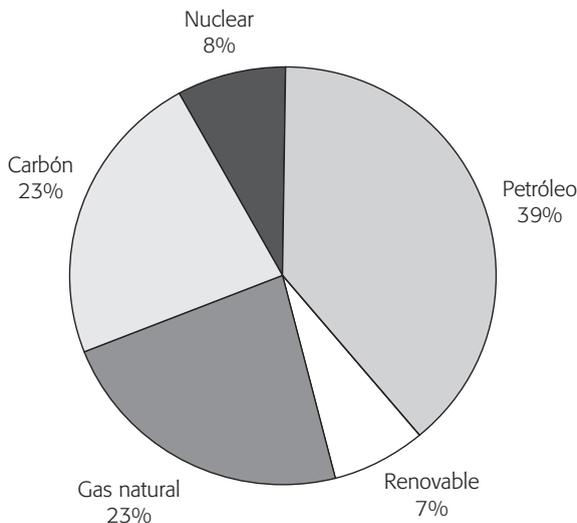
La política de George H. W. Bush frente al cambio climático (2002-2008)

El presidente Bush gozó de gran apoyo de parte del Congreso entre 2001 y principios de 2002, lo que le permitió alcanzar el índice de éxito presidencial más alto en el Congreso desde 1965 (Kraft, 2003: 129). Su política sobre cambio climático estuvo subordinada a la política energética, la cual retomó los principios de la Estrategia Nacional de Energía (NES) de su padre. Para este periodo, la política exterior buscó no sólo su seguridad energética en los recursos de Medio Oriente, sino que también intentó asegurar la integración energética hemisférica.

Las recomendaciones del presidente al Congreso solicitaban un incremento en la producción y uso de combustibles fósiles y energía nuclear, pero concedían poca

importancia a la conservación de energía e hicieron estallar el debate en el Capitolio por su énfasis en las excavaciones para hallar petróleo y gas en Alaska (Alaska's Arctic National Wildlife Refuge, ANWR). Este suceso fue calificado por la prensa como un persistente cabildeo por parte de la administración de Bush, sindicatos e industrias petroleras, gaseras y de carbón (Kraft, 2003: 145). Muy importante para la política estratégica de Bush fue dar marcha atrás al Protocolo de Kioto, con lo cual se ponía énfasis en otras prioridades para la nación. De acuerdo con Rosío Vargas, las dos razones más importantes de esta acción fueron: *a*) una vasta dotación de recursos carboníferos, que hoy en día contribuyen con el 52 por ciento de la generación de electricidad, opción energética a la que Estados Unidos no pretende renunciar; y, *b*) que la industria petrolera sintió amenazados sus intereses y cabildeó en el Senado estadounidense para no ratificar el acuerdo multinacional (Kraft, 2003: 83). Como se aprecia en la siguiente gráfica, la mayor parte del consumo para la producción de energía en Estados Unidos proviene del sector petrolero.

Gráfica 1
CONSUMO DE ENERGÍA EN ESTADOS UNIDOS POR FUENTE, 2007

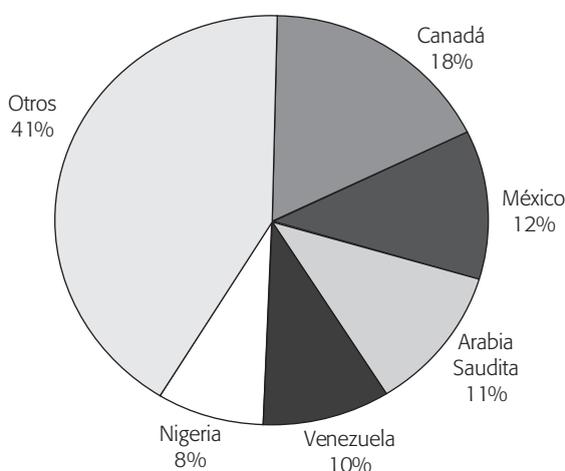


Fuente: Elaboración propia con base en la U.S. Energy Information Administration.

El presidente George H.W. Bush reconoció la existencia del problema del cambio climático hasta 2007 en Bali. Antes de esto, su gobierno se excusó de no haber ratificado

el Protocolo de Kioto argumentando que no había suficiente evidencia científica que comprobara la veracidad de tal fenómeno. *Think tanks* conservadores como la Heritage Foundation, el Cato Institute y el Competitive Enterprise Institute invirtieron tanto tiempo como recursos en infundir dudas acerca de la existencia del cambio climático (Antal, 2008: 61). Aunado a lo anterior, otro de los argumentos para tal rechazo fue que los países en desarrollo no eran obligados ni a reducir ni a limitar sus emisiones, por lo tanto, se trataba de un acuerdo desigual. Durante este periodo los objetivos estadounidenses en materia de energía fueron diversificar su dependencia energética de los combustibles fósiles y buscar otro tipo de fuentes y otros proveedores. En 2007, dicha diversificación se encontraba como nos muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 2
IMPORTACIONES ESTADUNIDENSES
DE PETRÓLEO POR PAÍS DE ORIGEN, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en la U.S. Energy Information Administration.

A nivel internacional, desde junio del 2001 Estados Unidos ha establecido esquemas bilaterales climáticos con países y organizaciones regionales, países que en conjunto son responsables del 80 por ciento de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI). Dichos esquemas han sido desarrollados con Australia, Brasil, Canadá, China, América Central –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá–, la Unión Europea, India, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, República de Corea, Federación Rusa, Sudáfrica. Las áreas que abarcan estos

esquemas son ciencia, sistemas de observación del clima, tecnologías energéticas limpias, captura o secuestro de carbón y enfoques políticos para reducir las emisiones de GEI (Watson, 2005: 7). Los conflictos presupuestales sobre temas ambientales fueron ocasionados por el interés del presidente en incrementar el gasto militar y de seguridad nacional, luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la llamada guerra global contra el terrorismo. Todo ello, aunado a la falta de acuerdo sobre la dirección de la política ambiental, contribuyó a la inacción en esta área durante los últimos años de la administración de Bush. Aunque ésta ha sido la posición a nivel nacional, a nivel estatal algunas entidades federativas han tomado medidas estrictas para legislar sobre el tema.

Obama: ¿el presidente del cambio?

El presente apartado tiene como objetivo hacer una revisión de la política de Barack Obama sobre cambio climático. Para ello, es necesario recordar cuáles fueron sus propuestas de campaña concernientes a este problema y respecto de la energía; posteriormente, enunciaré las acciones relevantes que ha llevado a cabo en el plano interno e internacional. Con todo ello se tratará de responder a la pregunta de si en verdad en los últimos años la posición de Estados Unidos frente al cambio climático ha cambiado, de ser poco cooperativa a asumirlo como un tema de gran relevancia nacional sobre el cual se requiere legislación.

Con base en la revisión histórica que he realizado con anterioridad, se puede afirmar que cuestiones como cambio climático, calentamiento global, dependencia energética y fuentes alternas de energía, tecnologías limpias o libres de carbón, sistemas de comercio de emisiones, etc., han ido cobrando relevancia en la medida en que se ha incrementado la preocupación internacional por los fenómenos naturales de que hemos sido testigos en los últimos veinte años. Dicha tendencia no ha sido diferente en Estados Unidos, muy a pesar de que el gobierno federal, desde la administración de George Bush hasta la de George W. Bush, había preferido evadir el asunto, y, con ello, los compromisos y responsabilidades al respecto. A raíz de la llegada del cuadragésimo cuarto presidente de Estados Unidos, Barack H. Obama, se anunciaba un cambio en la posición de este país, principal emisor mundial de gases de efecto invernadero.

Propuestas de campaña

Desde que fue nombrado candidato oficial del Partido Demócrata a la presidencia, Obama realizó fuertes declaraciones que condenaban la pasividad de Estados Unidos frente al tema del cambio climático. Una de sus principales propuestas era eliminar la dependencia energética estadounidense durante los siguientes años, lo cual sería realizable sólo mediante la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías y el establecimiento de un sistema *cap and trade*² a nivel nacional. “Rompiendo con la visión de su predecesor, Obama durante su campaña calificó al cambio climático como uno de los mayores desafíos morales de nuestra generación” (García, 2010: 118).

1. Son de destacarse las propuestas de campaña vinculadas con este tema, a saber: duplicar los fondos federales destinados a la investigación básica y asegurar que el 10 por ciento de la electricidad de Estados Unidos provenga de recursos renovables en 2012 y que esta cifra ascienda al 25 por ciento en 2050 (*The Washington Post*, 2010). A pesar de que estos objetivos eran muy laxos en comparación con las recomendaciones que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) había propuesto, destaca que por primera vez en la historia del país un candidato daba esta gran importancia al tema. La disminución de la inversión en energía es para muchos expertos la causa que justifica la pérdida de reputación de Estados Unidos como principal innovador tecnológico en el mundo. También es un hecho que otros países desarrollados destinan un mayor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) a la investigación y desarrollo de tecnologías limpias pero, más grave aún para el papel de Estados Unidos como la principal economía mundial, es que países como China, Japón, Corea del Sur y otros del Sudeste Asiático en conjunto invertían mucho más en esos rubros (Atkinson *et al.*, 2009).

² El sistema *cap and trade* o comercio de emisiones consiste en que, en principio, se asigna un precio a la tonelada de GEI emitida, por lo que todas las empresas emisoras tienen un tope permitido. Cuando se rebasa este tope porque la empresa no está en condiciones de reducir sus emisiones, ésta debe comprar derechos que le permiten seguir contaminando hasta que pueda invertir en tecnologías limpias, las cuales le ayudarán a reducir sus emisiones totales. Las empresas que sí han logrado reducir sus emisiones por debajo de su tope asignado pueden vender sus derechos restantes a aquellas que no lo han conseguido. De esta forma, este mecanismo de mercado recompensa a las empresas que sí reducen sus emisiones por debajo de su tope asignado, mientras que castiga a aquellas que lo han rebasado, al tener éstas que pagar por los permisos. Así, las empresas que han sido recompensadas pueden invertir esos excedentes de recursos en fuentes alternas de energía o bajas en carbón.

Aunado al problema de la pérdida de liderazgo tecnológico de su país, el entonces candidato Obama y sus principales asesores estaban conscientes de que Estados Unidos sufría también una pérdida de legitimidad a nivel internacional (Pew Global Attitudes Project, 2006). De hecho, para algunos autores Estados Unidos padece una crisis crónica de legitimidad, destinada a agravarse en la próxima década, como resultado de las fallas significativas tanto de no suscribir el Protocolo de Kioto como del esfuerzo estadounidense para frenar sus emisiones de GEI (Eckersley, 2007: 307). Por tanto, abatir esta crisis de legitimidad³ en este régimen depende en gran medida de una regulación estricta al interior de Estados Unidos. Obama asumió la presidencia en un clima de necesidad de cambio de políticas. Uno de los objetivos centrales de este presidente es restaurar la “autoridad moral”, el prestigio, el poder y la buena posición de Estados Unidos a nivel global. Lo que hizo tan atractivo a Obama para muchos votantes y simpatizantes alrededor del mundo es que se lo vio como el “anti-Bush” (Lynch y McCrisken, 2009: 115). Para lograr esto, por lo menos en lo que respecta a la materia de cambio climático, el presidente puso en marcha numerosas acciones para alcanzar los objetivos planteados en su campaña; sin embargo, también ha tenido que sortear numerosos obstáculos.

Acciones nacionales

Desde su llegada a la presidencia, Barack Obama ha tenido que enfrentar la oposición del Congreso a varias de sus iniciativas de ley en distintos temas. El caso del cambio climático no ha sido la excepción. De acuerdo con Isbell (2009), para lograr los objetivos planteados en cuanto a la generación de energía renovable se refiere, el presidente ha puesto en marcha los siguientes estímulos: *a)* desgravaciones fiscales a la producción de energía solar y eólica, lo cual ya es una realidad, pero esta política se pretende hacer extensiva a más tipos de energías renovables y a la inversión en eficiencia; *b)* desgravaciones fiscales para energías híbridas; *c)* primas;⁴ *d)* normas de cartera de renovables;⁵ *e)* fondo para la tecnología de energía renovable; *f)* programa nacional

³ El autor entiende por crisis de legitimidad aquella crisis de un actor o la capacidad de una institución para alcanzar sus fines o conseguir que se cumplan sus normas, debido a una pérdida significativa del reconocimiento social o de su derecho o autoridad para actuar o regular en un ámbito particular de la acción política (Eckersley, 2007: 307-308).

⁴ 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.

⁵ Se refiere a que la energía renovable represente por lo menos un 10 por ciento de la mezcla eléctrica en 2012 y el 25 por ciento en 2025.

para gestionar las emisiones de CO₂ (sistema *cap and trade*);⁶ g) mejorar la recuperación del petróleo y el secuestro de CO₂; ⁷ y h) energía nuclear.⁸

Algunos expertos describen esta dinámica diciendo que las manos de la administración de Obama están atadas por el Congreso (Ladislaw, 2009). No obstante, esto no ha impedido que el presidente ponga en marcha acciones que le estén permitidas con base en las funciones que le confiere el sistema jurídico. Entre otras, se pueden destacar: 80 000 millones de dólares destinados a inversión en energía, las propuestas de la EPA para legislar y regular las emisiones de CO₂ en los vehículos y las fuentes estacionarias, el establecimiento de los primeros estándares de GEI en carros y camionetas nuevas (mucho más estrictos que los estándares de eficiencia propuestos por el Congreso), la promoción del desarrollo de proyectos sobre energía renovable y el establecimiento de estándares estrictos para los nuevos dispositivos energéticos (Ladislaw, 2009: 9).

A pesar de los esfuerzos del presidente Obama por posicionar el cambio climático como una prioridad, no sólo en la agenda legislativa, sino también entre la opinión pública, este proceso ha sido muy lento. De acuerdo con el Pew Reserch Center for the People and the Press, en enero de 2010 el calentamiento global ocupaba el último lugar en la jerarquía de los temas apremiantes para la sociedad estadounidense con sólo un 28 por ciento en la escala de prioridades. La energía tenía mayor relevancia, contaba con un 49 por ciento de importancia; no es de sorprender que el presidente Obama desde su campaña haya dado prioridad al problema de la dependencia energética sobre la mitigación y adaptación al cambio climático. Esto no quiere decir que sea uno más importante que el otro, sino que son vistos de manera integral y, por tanto, pueden ser tratados desde ambos puntos de vista. Esta lista de prioridades puede entenderse también desde la visión de la crisis financiera mundial de 2008, que ha hecho más apremiante el tema de la reactivación de la economía y la generación de empleos, minimizando otros, como los ambientales. Pero, aún más revelador es el hecho de que en enero de 2010 el calentamiento global ocupaba el último lugar de importancia de las prioridades del presidente y del Congreso.

⁶ El sistema de comercio de emisiones, comercio de bonos de carbono o sistema *cap and trade* son expresiones sinónimas, por lo que en este texto se emplearán de manera indistinta.

⁷ Es el proceso mediante el cual se captura o extrae el dióxido de carbono de la atmósfera y se almacena en un depósito. Estos depósitos o sumideros de carbono pueden ser naturales o artificiales; los más importantes son los océanos y los bosques.

⁸ El presidente Obama ha reconocido que no será posible prescindir de este tipo de energía, por lo menos en el corto plazo, pues representa el 20 por ciento de la mezcla energética de Estados Unidos. No obstante, ha reconocido que no es una energía limpia ni la solución al problema ambiental.

Cuadro 1	
PRIORIDADES NACIONALES PARA OBAMA Y EL CONGRESO (ENERO DE 2010)	
Porcentaje en la escala de prioridades	
Fortalecimiento de la economía nacional	83
Mejorar la situación del empleo	81
Defender a EU del terrorismo	80
Seguridad social	66
Reducir los costos de la atención médica	57
Fortalecimiento del sector militar	49
Reglas más estrictas para las instituciones financieras	45
Inmigración ilegal	40
Reducir la influencia del cabildeo	32
Enfrentar el calentamiento global	28
Fuente: Kohut <i>et al.</i> , 2010.	

Lo anterior explica por qué los temas de la dependencia energética y el cambio climático han quedado relegados en la agenda legislativa. Inicialmente, el presidente fue muy entusiasta al plantearse objetivos, pero la crisis ha sido un obstáculo para que Obama cumpla con sus compromisos de campaña. El déficit presupuestario del gobierno fue aproximadamente del 10 por ciento del PIB, el mayor desde la segunda guerra mundial (Isbell, 2009: 3). Por lo tanto, los fondos canalizados al programa energético de Obama no han sido los esperados.

A raíz de lo difícil que ha sido posicionar el tema del cambio climático tanto en la agenda legislativa como en la opinión pública, el presidente ha decidido tomar otros caminos para asegurarse de que, por lo menos, durante su administración se realicen acciones mínimas. Actualmente, grupos de expertos están considerando todas las medidas legales que puede tomar el presidente sin la aprobación del Congreso. Justamente en este contexto se inserta la orden ejecutiva 13514 emitida el 5 de octubre de 2009, titulada "Liderazgo federal en desempeño sobre medio ambiente, energía y economía" ("Federal Leadership in Environmental, Energy and Economic Performance"), con el objetivo de establecer una estrategia integral hacia la sustentabilidad

y hacer de la reducción de GEI una prioridad para las agencias federales. Por primera vez en la historia estadounidense, la propuesta del año fiscal 2010 incluyó un programa de *cap and trade* diseñado para limitar las emisiones de GEI, que genera ciento cincuenta billones de dólares en ingresos para inversiones en tecnología limpia, y redistribuye los ingresos a los ciudadanos afectados por los altos costos de la energía. El avance en este tema por parte de la presidencia ha sido lento; sin embargo, para la mayoría de los expertos es evidente que la estrategia energética y de cambio climático ha dado un giro importante. Dicho cambio es visible en la revisión de iniciativas de ley, leyes aprobadas, propuestas, etc., que descansan en el Congreso.

Por otra parte, en la decisión de 2007 de la Suprema Corte de Justicia, conocida como el caso *Massachusetts vs. EPA* (U.S. Environmental Protection Agency), se confirió al estado el poder para regular las emisiones de GEI por ser potenciales amenazas a la salud y al bienestar de la población (Weiss, Lefton *et al.*, 2010). Dicha decisión fue una respuesta a las determinaciones a las que la EPA llegó en 2003, cuando quedó en evidencia su falta de autoridad por medio de la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act) para regular el dióxido de carbono y otros GEI con lo que se hiciera frente al cambio climático, pues aun teniendo autoridad podía negarse a expedir dichas normas, pues consideraba inapropiadas estas medidas en su momento (EPA, 2003). Ante esto, doce estados y varias ciudades⁹ estadounidenses demandaron a la EPA frente a la Suprema Corte, a fin de que regulara la emisión de los gases mencionados.

Esta decisión se basó en la Ley de Aire Limpio y el artículo tercero constitucional, referente al Poder Judicial de Estados Unidos, y dota de autoridad a la EPA para establecer estándares de emisión para cualquier contaminante del aire proveniente de los motores o máquinas de los vehículos, los que a su juicio causen o contribuyan a la contaminación del aire y que puedan dañar la salud pública o el bienestar. En principio, la Suprema Corte consideró que el Estado tenía un interés particular en dicho análisis; en segundo lugar, estableció que la Ley de Aire Limpio da la autoridad a la EPA para regular las emisiones del tubo de escape de los vehículos. Dicha ley define como “contaminante aéreo” a cualquier sustancia, agente o combinación de agentes, incluyendo físicos, químicos, biológicos, radiactivos, que sea emitido al ambiente aéreo. La opinión mayoritaria fue que los GEI encajaban perfectamente en la definición de contaminante aéreo de la mencionada ley. Lo anterior es importante, pues, como

⁹ Los estados demandantes fueron California, Connecticut, Illinois, Maine, Massachusetts, Nueva Jersey, Nuevo Mexico, Nueva York, Oregon, Rhode Island, Vermont, Washington; y las ciudades de Nueva York, Baltimore y Washington, D.C.; el territorio de American Samoa y las organizaciones Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Conservation Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, International Center for Technology Assessment, National Environmental Trust, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Union of Concerned Scientists y U.S. Public Interest Research Group.

se ha visto a lo largo de la administración de Obama, la aprobación de una ley en el Congreso es sumamente difícil. De hecho, las iniciativas proponen echar a andar un sistema *cap and trade*, pero para algunos analistas dicho sistema está muerto por su falta de visión respecto de la realidad del país y su percepción integral del Congreso (Eilperin, 2010).

Iniciativas de ley

Las dos iniciativas de ley más importantes para el cambio climático, pendientes de aprobación, son las iniciativas Waxman-Markey y la Kerry-Lieberman. En este punto me centraré en su análisis, pues son de lo más avanzado en materia de cambio climático propuesto al Congreso y porque ambas conforman la pauta para que Estados Unidos, finalmente, regule a nivel federal. La importancia de estas iniciativas radica en que una vez que Estados Unidos las apruebe, aunque es discutible, se podría hablar de la posible adopción de un nuevo instrumento internacional continuador o sustituto del Protocolo de Kioto, como se pretendió en Copenhague. Mientras no se acepten dichas iniciativas, las negociaciones en el seno de la Conferencia de las Partes están destinadas a seguir estancadas.

La iniciativa de ley Waxman-Markey, también conocida como Ley Estadunidense de Energía Limpia y Seguridad de 2009, tiene como objetivo la creación de un sistema *cap and trade* o mercado de emisiones, por medio del cual en 2020 se alcanzarían reducciones del 17 al 20 por ciento de las emisiones de GEI con respecto a los niveles de 2005, una reducción del 30 por ciento en 2025, un 42 por ciento en 2030 y un 83 por ciento en 2050. Mediante esta ley, se emitirá un número fijo anual de permisos de emisiones de CO₂, que las empresas tendrán que comprar para poder seguir emitiendo (AB American Clean Energy and Security Act, 2010). El número de los permisos comerciables irá disminuyendo con el tiempo. Ante el panorama de la crisis financiera, lo que más alentó a los representantes a aprobar esta iniciativa fue la promesa de creación de millones de empleos denominados “verdes” y la disminución de la dependencia energética exterior estadounidense.

El comercio de emisiones es una forma más rápida de reducir el carbono en la atmósfera porque combina sanciones e incentivos para los participantes. El solo impuesto a las emisiones únicamente restringe la acción de contaminar, pero no motiva ni estimula a los emisores para que cambien su tecnología, lo que sí se logra mediante los incentivos que forman parte del sistema *cap and trade* (Kurtzman, 2009: 118).¹⁰

¹⁰ Todas las traducciones de las citas de obras publicadas en inglés son de la autora.

La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés) estimó que los costos directos de la ley en 2020 serán de 175 dólares estadounidenses por año (por familia), a pesar que una reciente encuesta indicó que sólo 30 por ciento de los estadounidenses estaría dispuesto a pagar por el monto señalado. Adicionalmente, la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency) estimó que 1.4 billones (millones de millones) de dólares –*trillions* en inglés– irían al exterior para cubrir las reducciones obligatorias establecidas en el proyecto de ley, lo que no tiene muy contentos a los republicanos (Pérez, 2010).

Dichas metas parecen cuestionables para muchos países, principalmente debido a que toman el año de 2005 como base, mientras que el resto de los Estados pertenecientes al Anexo B del Protocolo de Kioto parten de 1990 como año base. Para gran parte de la comunidad internacional, los objetivos de la iniciativa Waxman-Markey no son suficientemente ambiciosos (Ladislaw, 2009: 3); no obstante, la iniciativa Waxman-Markey representa el cambio de visión estadounidense frente al problema del cambio climático, si se considera que hace apenas unos pocos años Estados Unidos ni siquiera reconocía la existencia del problema. Es justamente la falta de la aprobación de esta ley lo que le impidió tener la autoridad para promover la adopción de un nuevo mecanismo internacional en la reunión de Copenhague.

Por su parte, la iniciativa Kerry-Lieberman¹¹ (American Power Act, 2010) es una ley integral energética y climática. En términos generales propone una reducción del 40 por ciento de las importaciones de petróleo en 2030 mediante la puesta en marcha de un sistema *cap and trade*. Esta ley se centra en limitar las emisiones que generan las compañías de los sectores eléctricos,¹² gas natural, operaciones industriales y petrolero a partir de 2013. La iniciativa Kerry-Lieberman retoma en gran medida las metas de reducción propuestas por la iniciativa Waxman-Markey, tomando como año base 2005 y tiene como objetivos una reducción del 17 por ciento en 2020, el 42 por ciento en 2030 y el 83 por ciento para 2050 (American Power Act, 2010). Estos números están en concordancia con los objetivos que Estados Unidos ha propuesto en las negociaciones internacionales, lo que representa su máxima contribución posible.

Lo cierto es que parece difícil lograr la aprobación de ambas iniciativas. Luego de que en el Senado fue pospuesta la discusión de la iniciativa de ley Waxman-Markey para el siguiente año, por las elecciones legislativas de noviembre, el presidente Obama ha tomado la decisión de que si no puede imponer límites de emisiones mediante una ley, lo hará por medio de una orden ejecutiva. A partir de enero de 2011,

¹¹ Esta iniciativa recoge en gran medida las estrategias políticas de reducción de carbono y energía limpia californiana (Assembly Bill 32).

¹² Sector que genera casi un tercio del total de emisiones de CO₂ estadounidense.

la EPA comenzó a tomar medidas más estrictas en la regulación de estos gases. En principio, está evaluando a las empresas que emiten más de 75 000 toneladas de gases contaminantes por año; se contempla que esta primera fase dure dos años. En la siguiente se regularán empresas que emitan más 100 000 toneladas anuales (Alandete, 2010). Existen ya diecisiete demandas contra dichas medidas, entre ellas la que presentó el gobernador del estado de Texas, Rick Perry, las cuales argumentan que son violatorias de la Ley de Aire Limpio. Por otro lado, estas demandas pretenden señalar un agotamiento burocrático por parte de la EPA ya que, conforme a la mencionada ley, se tiene que regular empresa por empresa, labor por demás titánica.

Luego del fracaso por la regulación a nivel nacional, se ha puesto énfasis en los estados; treinta de ellos han desarrollado sus propias leyes y cuentan con una gran variedad de medidas como proyectos de molinos de viento, *cap and trade*, estándares de energía renovable, etc. “Si los cincuenta estados promulgaran políticas climáticas, se crearían 2.5 millones de empleos, se ahorrarían 5 billones de dólares en costo energético y se reducirían en 27 por ciento las emisiones en 2020, comparado con los niveles de 1990. Estas reducciones son mucho más significativas que las que han sido propuestas al Congreso” (Lehmann, 2010). Es importante mencionar que el accidente del derrame de petróleo en el golfo de México, cuya responsabilidad recayó en la empresa British Petroleum (BP), ha sensibilizado a la opinión pública y sirvió al presidente Obama para ejercer presión en el sistema sobre el hecho de que se requiere una reforma energética urgente.

Más allá de la aprobación de estas dos iniciativas, lo que se puede afirmar en términos generales es que “las políticas de Washington se han vuelto combativas [...], un clima de confrontación ha desplazado a la cultura de la cooperación” (Armitage y Nye Jr., 2007: 65). La transición hacia una economía limitada en carbono puede traer consecuencias económicas serias para este país; por lo tanto, el presidente, como el intermediario político por excelencia, deberá convencer al Congreso de que los beneficios de estas iniciativas serán mayores que las consecuencias negativas. Obama tiene la difícil tarea de conciliar la visión de los ambientalistas con la de los empresarios.

Actuación en Copenhague

Previo a la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes o reunión de Copenhague (COP-15) hubo grandes expectativas a nivel internacional acerca de si finalmente se aprobaría un nuevo acuerdo sobre cambio climático. Mucho se habló sobre un instrumento sustituto o continuador del Protocolo de Kioto. Dicha expectativa se

fundamentó en gran medida en el cambio de actitud de la política sobre el cambio climático en Estados Unidos, luego de la llegada de Barack Obama a la presidencia.

La reunión de la COP-15 puede verse como la consolidación del cambio de posición estadounidense frente al régimen internacional sobre cambio climático. A pesar de que mucho se había especulado sobre la participación de Obama, debido a la falta de una ley nacional sin la cual no era posible comprometerse a nivel internacional, aquél tuvo una participación destacada, aunque para muchos Estados la activación de Estados Unidos y unos cuantos Estados más dejó mucho que desear, pues la gran mayoría de los participantes no fue tomada en cuenta para la redacción de la declaración final, producto de “un acuerdo que se negoció a puerta cerrada entre los jefes de Estado de Estados Unidos, China, Brasil, Sudáfrica e India” (Ladislaw, 2009: 1). Debido a la evidente polarización de los intereses en las negociaciones de este régimen, fue imposible lograr un nuevo tratado internacional. Lo anterior, para algunos analistas, provocó que se difundiera la percepción de que “el tema del cambio climático es muy difícil para ser negociado y la esperanza de cualquier tipo de acción global coordinada por Naciones Unidas es una causa perdida” (Ladislaw, 2009: 2).

No obstante, Ladislaw afirma que Naciones Unidas ha sido el vehículo principal para las negociaciones por tres razones principales: *a*) la ONU alberga el único acuerdo vinculante global sobre cambio climático (la CMNUCC y el Protocolo de Kioto); *b*) el cambio climático es un problema global y, por tanto, afecta a todos, y Naciones Unidas es el único órgano que representa adecuadamente los intereses globales (mediante la representación por país y la participación de ONG); y *c*) muchos de los mayores emisores insisten en utilizar el proceso de Naciones Unidas como la sede de negociación para proteger sus intereses. China, India y Brasil quieren seguir siendo incluidos en el bloque de países en desarrollo de Naciones Unidas (Ladislaw, 2009: 5).

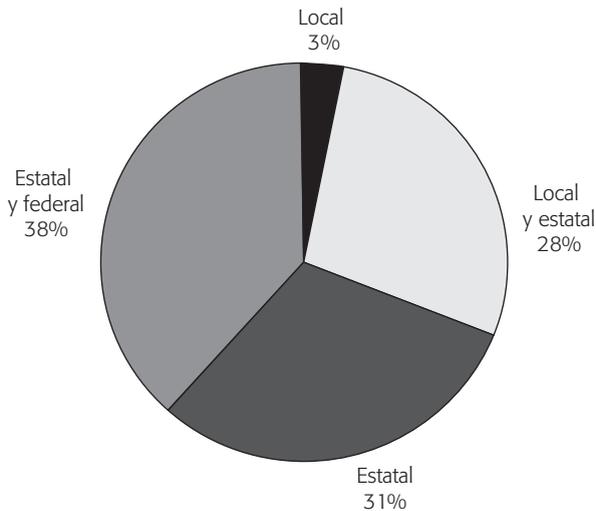
INFLUENCIA DE OTROS ACTORES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO

El federalismo como factor de cambio: la importancia de las entidades federativas

A pesar de que Estados Unidos se negó a suscribir en el Protocolo de Kioto, algunos de sus estados han puesto en marcha medidas que contribuyen a hacer frente al cambio climático. Como veremos a continuación, no todos han podido hacerlo, pues esta decisión está sujeta al tipo de actividades industriales de que dependen sus economías, lo cual será el factor que les permita tener mayor o menor margen de acción.

Mucho se argumentó en su momento sobre las consecuencias de tipo económico que conllevaría la aprobación de un acuerdo internacional vinculante y su posterior recepción en el derecho interno de Estados Unidos; no obstante, desde una visión más integral, un informe del Centro de Estrategias Climáticas (Center for Climate Strategies) y la Universidad Johns Hopkins, titulado “Impactos de las opciones de una política integral climática y energética en la economía de Estados Unidos” (“Impacts of Comprehensive Climate and Energy Policy Options on the U.S. Economy”), demuestra la importancia de la integración de las acciones federales, estatales y locales, así como la relevancia de poner en marcha los veintitrés instrumentos de políticas que ellos recomiendan para minimizar los costos y maximizar los beneficios compartidos. De acuerdo con sus hallazgos, los porcentajes de acción entre los tres niveles de gobierno se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfica 3
GOBIERNO ESTATAL Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA
PARA LA REDUCCIÓN DE GEI
Potencial de reducción de GEI para 2020 por jurisdicción



Fuente: Peterson *et al.*, 2010: 8.

Con base en lo que nos muestra la gráfica anterior, el 38 por ciento del total de la reducción de GEI potencial de estas veintitrés opciones puede alcanzarse a través de medidas cuya jurisdicción sería compartida por la federación y las entidades

federativas. Por otro lado, el 31 por ciento del total de la reducción de GEI potencial puede lograrse a través de medidas básicamente de jurisdicción estatal. El 31 por ciento restante del potencial de reducción de GEI únicamente puede obtenerse a través de medidas puestas en marcha bajo jurisdicción local o compartida: estatal y local (Peterson *et al.*, 2010: 8).

Este informe cobra relevancia en tanto que da gran importancia a las entidades federativas como agentes de cambio y presión a nivel nacional, pero también da peso al rol del gobierno central, como el responsable de crear un marco legal general que tenga estándares de acción para los estados. El rol de los niveles estatal y local es de gran trascendencia; el gobierno federal no puede hacer frente a este problema por sí solo, “una pieza fundamental parece ser el nivel estatal; el 97 por ciento de toda la reducción de emisiones alcanzable sólo puede realizarse mediante políticas en las que el estado tiene jurisdicción plena o compartida” (Peterson *et al.*, 2010: 56). En este sentido, el enfoque va más allá de la discusión de si el federalismo favorece o no la regulación ambiental, sino que se centra en la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, haciendo énfasis en ese marco general que debe provenir del gobierno central para que las entidades actúen con base en éste. Para Kincaid (2000: 291), es importante la naturaleza del federalismo en Estados Unidos en cuanto a que la transferencia del poder a los gobiernos locales ha venido acompañada de una parálisis del sistema de este país en numerosas ocasiones, debido a la visión pueblerina de numerosos miembros del Congreso. En este sentido, el federalismo ha obstaculizado más que beneficiado al sistema político de Estados Unidos, sobre todo en el tema del cambio climático.

El caso de California

A continuación, revisaré el caso del estado de California¹³ y sus acciones para solucionar el problema de la crisis climática, a la luz de la idea introducida por Peterson, quien afirma que son las acciones estatales las que han influido en la adopción de leyes nacionales, derechos civiles, protección al consumidor, entre otras políticas públicas. En este sentido, California ha sido considerado uno de los estados pioneros en la regulación a favor de la mitigación del cambio climático. Ha puesto en marcha acciones desde 1988 para encontrar soluciones a su impacto en el clima. Actualmente, California participa con el 1.4 por ciento del total mundial y el 6.2 por ciento del total

¹³ Para algunos autores, el caso de California es citado como una *race to the top*, sobre todo en cuanto a la regulación de automóviles (Ludwiszewski y Haake, 2010).

estadunidense de emisiones de GEI (Gobierno del estado de California, 2005). La decisión tomada por ese estado parte de la idea de que los costos de la inacción serían mucho más severos.¹⁴

Así como ha apoyado la normativa internacional, California goza de buena reputación lo que le facilitaría influir a nivel regional y nacional. Lo anterior es constatable, entre otras acciones, mediante el análisis de las enmiendas a la Ley de Aire Limpio de 1990, firmadas por el presidente George H.W. Bush, que reflejaban en gran medida los elementos contenidos por la ley californiana en la misma materia. Dichas enmiendas requerían entre otras cuestiones: nuevos programas que contribuirían a reducir el ozono, la lluvia ácida, el ozono estratosférico, las emisiones de contaminantes atmosféricos tóxicos, las emisiones de vehículos y el establecimiento de un nuevo sistema nacional unificado de permiso.

Por ello mismo, Vogel define el “efecto California” como una *race to the top*,¹⁵ una carrera hacia a una combinación óptima entre el beneficio medioambiental y el costo económico (Ludwiszewski y Haake, 2010: 672). Este punto óptimo a veces se pone en marcha, ya sea para beneficiar a los productores internos o para transferir los costos a otras jurisdicciones. Y, debido a que los productores externos se ven obligados a cumplir con estándares ambientales más estrictos, tienen que seguir normas similares, lo que trae como consecuencia que, para mantener sus mercados de exportación, deben adoptar ciertas medidas para seguir exportando a jurisdicciones más comprometidas con el cuidado del medio ambiente, como la californiana. Los efectos de lo anterior podrían juzgarse como negativos desde el punto de vista de los productos provenientes de países en desarrollo quienes, de acuerdo con los principios de este régimen, no tienen obligación de reducir sus emisiones de GEI; sin embargo, las legislaciones avanzadas, como la californiana, los obligan a transitar hacia una economía limitada en carbono. Lo anterior es una contradicción del régimen, ya que atenta contra sus principios.

De la misma forma, esta entidad federativa ha involucrado en los compromisos ambientales a otros estados vecinos, lo cual es bien visto, pues su labor ha servido para que otros la imiten en favor de resolver este problema. Prueba de ello es que en 2003 los estados de California, Oregon y Washington crearon la Iniciativa contra el

¹⁴ En gran medida apoyado por las conclusiones arrojadas por el Informe Stern sobre la economía del cambio climático.

¹⁵ Históricamente, California ha adoptado estándares de emisiones de vehículos de motor que son más estrictas que los vigentes a nivel federal. Generalmente, los incrementos en el rigor de la legislación de California se acompañan de incrementos en el rigor de las normas federales. En 1990, por ejemplo, el Congreso nacional ajustó los niveles de monóxido de carbono, hidrocarburos y óxidos de nitrógeno a los niveles de la legislación de California. Además, once estados han adoptado las normas de emisiones de California desde 1994; por lo tanto, ha exportado sus normas ambientales, aun cuando su propia ley es mucho más estricta, lo cual es un típico ejemplo de *race to the top* (Ludwiszewski y Haake, 2010).

Calentamiento Global de la Costa Oeste (West Coast Global Warming Initiative). En 2006, los estados de Arizona y Nuevo México lanzaron la Iniciativa de Cambio Climático del Suroeste (Southwest Climate Change Initiative). Como resultado de estos dos esfuerzos estatales y regionales, en 2007 los gobernadores de estos cinco estados suscribieron un acuerdo por el que crearon la Iniciativa Climática del Oeste (Western Climate Initiative, wci), por medio de un acuerdo firmado entre los gobernadores de los estados de California, Arizona, Nuevo México, Oregon y Washington (wci, 2010). A la wci la conforman jurisdicciones independientes que trabajan de manera conjunta para identificar, evaluar y echar a andar políticas para hacer frente al cambio climático a nivel regional.

La wci se considera a sí misma un esfuerzo global para reducir la contaminación por gases de efecto invernadero, impulsar la inversión en tecnologías de energía limpia que creen empleos verdes y que reduzca la dependencia del petróleo importado (wci, 2010). Los primeros ministros de Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec, y los gobernadores de Montana y Utah se han unido a los cinco estados fundadores de la wci para hacer frente al cambio climático a nivel regional. Actualmente, a la wci se han sumado otros estados de Canadá, México y Estados Unidos como observadores y simpatizantes de sus acciones.

Luego de haber revisado algunos de los logros más relevantes del estado de California como pionero en la regulación jurídica a favor de luchar contra la crisis climática, podemos afirmar que los avances que se están realizando al interior de Estados Unidos han provocado, básicamente, la concientización de la opinión pública en torno al problema y la seguridad de que aun con regulaciones jurídicas estrictas existen oportunidades para hacer negocios y obtener ganancias. Es de destacar la labor de este nivel de gobierno cuyas acciones, como se ha revisado, han tenido eco entre otros gobiernos estatales y han logrado formar coaliciones regionales con estándares reguladores.

No obstante, es necesario que a nivel federal se realicen acciones comprometidas con el tema; el Congreso estadounidense no debería esperar tanto tiempo para formular estrategias generales que guíen el trabajo de las entidades. Las entidades federativas que van a la vanguardia en la regulación de este tema han logrado captar altos porcentajes de inversiones de empresas que se han volcado hacia las tecnologías limpias. Dichos estados han logrado lo anterior, debido a que sus economías no están altamente vinculadas ni son tan dependientes de la producción y explotación de combustibles fósiles como, por ejemplo, Texas, de tradición petrolera. Es de suponer que el avance en este tema para Texas no será tan sencillo como lo ha sido para California, debido a los intereses económicos que predominan en su interior.

El sector empresarial en la toma de decisiones políticas

Dentro de la compleja dinámica de los actores que influyen en la toma de decisiones y en la formulación de la política climática en Estados Unidos, las empresas merecen especial atención. Las grandes corporaciones petroleras, gaseras, de carbón y eléctricas representan el sector menos proclive a apoyar la aprobación de una legislación que limite las emisiones de GEI porque amenaza sus finanzas de manera importante. Ello se puede comprobar con las grandes cantidades de recursos destinados a promover medidas contrarias a la disminución de la contaminación causante del cambio climático y, por otro lado, a influir en diferentes espacios para difundir la idea de que si se aprobara una política integral, ésta causaría graves daños a la economía de ese país.

A pesar de que muchos ven la inversión en nuevas tecnologías como un incentivo económico y una salida a la recesión derivada de la reciente crisis financiera mundial, en Estados Unidos parece prevalecer la idea de un escepticismo y gran incertidumbre sobre las medidas que deberían tomarse para hacer frente a esta problemática. Esto en parte se explica por la preocupación de qué tan pronto será asequible la tecnología que provea alternativas bajas en carbón y cuándo estará disponible (Armitage y Nye Jr., 2007: 58). La solución se ha retrasado durante varios años, lo que ha provocado que exista un rezago considerable en comparación con otros países con respecto a las políticas, el complejo institucional requerido para ponerlas en marcha, la inversión y el desarrollo de tecnologías limpias, etc. Es importante poner de manifiesto que lo anterior refleja una política de interés en la que se vincula, por un lado, la obtención de la nueva tecnología limpia y, por otro, la carrera tecnológica que conlleva. Dicha carrera se ha dado a nivel internacional, no sólo entre los Estados considerados potencias por su innovación tecnológica, sino principalmente entre las empresas de la industria energética.

Si Estados Unidos participara a favor de un consenso global sobre el costo del carbón, se podría alentar a los sectores de la economía que están apostando por la inversión en fuentes alternas de energía; además de buscar el posicionamiento de ese país como el líder en esta carrera tecnológica. El liderazgo estadounidense para formar un marco mundial sobre nuevas energías limitadas en carbono ofrece una oportunidad única para cambiar la geopolítica de la energía, mejorar la seguridad energética, revigorizar el espíritu de innovación y empresarial y comprometer a las partes no representadas del mundo en desarrollo (Armitage y Nye Jr., 2007: 58). A pesar de lo importante que es el tema de la competitividad y el liderazgo tecnológico a nivel nacional, los actores parecen no ponerse de acuerdo sobre cuál tendría que ser la estrategia que Estados Unidos debe poner en práctica. Este tema ha tenido una evolución importante,

por lo que hoy en día parece existir un consenso sobre su existencia y la necesidad de hacer algo al respecto; sin embargo, intereses poderosos continúan frenando la acción y con ello amenazan la consolidación de Estados Unidos como la gran potencia del siglo XXI, todo ello como consecuencia de la presión que ejercen las empresas del sector energético a su favor.

Es necesario destacar la falta de información en torno al tema del gasto empresarial con estos fines, salvo algunos reportes de cabildeo publicados por ONG que se dedican a transparentar este tipo de información, reconocidas por su prestigio. Estos vacíos de información se enfocan a la presión y las tácticas empresariales sobre los medios de comunicación, encuestas, reuniones, publicidad televisiva, etc. En este sentido, es importante mencionar que una decisión de la Suprema Corte en enero de 2010 permite a las empresas gastar su dinero sin limitaciones en campañas para elegir o derrotar a candidatos sin tener que informar o reportar dichas acciones (Liptak, 2010).

El gasto en cabildeo por parte de las empresas y las asociaciones comerciales se destina a los congresistas para sus campañas de elección o reelección, las cuales son muy costosas. Esto lo hacen a través de sus comités de acción política (PAC, por sus siglas en inglés). Para los congresistas el cabildeo es una fuente importante de ingresos para mantenerse en sus puestos. Lo anterior facilita a las empresas defender sus intereses en la agenda legislativa, pues el congresista que recibe los recursos deberá defender los intereses de dichas corporaciones mientras desempeña su cargo. De no hacerlo, pone en riesgo su propia reelección, debido a la falta de recursos que enfrentaría al perder sus ingresos por concepto de cabildeo. Es por eso importante destacar el poco dinero que invierten las empresas limpias en cabildeo, ya que en esta dinámica, quien invierte más dinero tiene mayores posibilidades de éxito.

Desafortunadamente, el Senado no ha sido capaz de lograr la mayoría para la aprobación de iniciativas de ley importantes como la American Clean Energy and Security Act. Para algunos analistas, lo anterior no es coincidencia, por el contrario, responde a intereses de estos sectores empresariales, los que destinan importantes recursos para cabildear en el Congreso. Las empresas y las asociaciones de comercio tienen dos herramientas poderosas para paralizar las medidas legislativas que no les convienen. Pueden gastar millones de dólares en cabildeo para fortalecer la oposición a las decisiones que ellos creen que les costarán dinero y estos intereses especiales pueden destinar dinero para las campañas de los legisladores que apoyarán sus intereses y se oponen a aquéllos que están en contra de dichos intereses (Weiss *et al.*, 2010).

En palabras de Sam Thernstrom, especialista del Instituto Empresarial Estadunidense y asesor durante la administración de George H.W. Bush en calidad ambiental, cuando los medios de subsistencia de las empresas están en riesgo, éstas ponen

mucho dinero sobre la mesa para influir en las políticas que las afectarán (Mulkern, 2010). El presidente Obama ha llamado este fenómeno la gigantesca influencia de los cabilderos (Mulkern, 2010). La industria petrolera y la gasera aseguran que su cabildeo en 2009 se centró en compartir información con los legisladores (Mulkern, 2010). En el siguiente cuadro destacan las empresas que más gastaron en cabildeo en el periodo de junio de 2009 a junio de 2010.

Cuadro 2	
PRESIÓN POLÍTICA: GASTO EN <i>LOBBYING</i> Y CONTRIBUCIONES A CANDIDATOS FEDERALES, JUNIO DE 2009-JUNIO DE 2010 (millones de dólares)	
Empresa	
Exxon Mobil	33.80
Conoco Phillips	30.60
Chevron Corporation	28.20
Southern Company	19.90
BP	19.40
Koch Industries	16.90
Royal Dutch Shell	16.60
American Electric Power	10.00
Peabody Energy	9.30
Berkshire Hathaway	8.90
Duke Energy	7.00
Energy Future Holdings Corporation	6.90
Anadarko Petroleum	5.50
Williams Companies	5.30
Energy Corporation	5.30
Exelon Corporation	5.20
Consol Energy	5.20
Public Service Enterprise Group	5.10
Constellation Energy	4.20
Chesapeake Energy	3.80
Total	247.10
Fuente: Elaboración propia con datos del Center for Responsive Politics, 2010	

Ese gasto total de la presión política se obtiene de la suma del gasto en cabildeo y el de las contribuciones que los PAC destinan a los candidatos federales. El gasto en este rubro no sólo se da por empresa, sino también por asociaciones comerciales, las que, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, han invertido más recursos que las empresas de manera individual. El peso de estas asociaciones es de gran trascendencia para la toma de decisiones sobre este tema, debido a la enorme cantidad de recursos que invierten para ejercer presión política. Las asociaciones comerciales que generalmente se oponen a las políticas de energía limpia gastaron otros 290 millones de dólares en ese mismo periodo. Esto representa más de 1800 millones de dólares de gasto en cabildeo al día por congresista (Weiss *et al.*, 2010).

Cuadro 3	
PRESIÓN POLÍTICA: GASTO EN <i>LOBBYING</i> Y CONTRIBUCIONES A CANDIDATOS FEDERALES, JUNIO DE 2009-JUNIO DE 2010 (millones de dólares)	
Asociación comercial	
U.S. Chamber of Commerce	188.80
Edison Electric Institute	18.00
Business Roundtable	16.30
American Chemistry Council	11.70
National Association of Manufacturers	11.60
American Petroleum Institute	10.90
National Rural Electric Cooperative Association	8.70
American Farm Bureau	8.50
National Mining Association	4.50
National Petrochemical and Refiners Association	2.60
Independent Petroleum Association of America	2.50
American Coalition for Clean Coal Electricity	2.40
American Gas Association	2.00
Total	288.40
Fuente: Elaboración propia con base en Weiss <i>et al.</i> , 2010.	

Las agendas de estas empresas y asociaciones son variadas, pero todas coinciden en oponerse a la mayoría de las políticas que vayan encaminadas a reducir la contaminación causante del calentamiento global provocada por sus sectores. El gasto total de las empresas petroleras, carboneras y otras industrias energéticas tradicionales no sólo se destina al cabildeo y a influir en las campañas y elecciones, sino que parte importante de ese dinero se destina a evitar que las expongan a través de los medios de comunicación como la televisión, radio o medios impresos, o bien, impedir que se promueva la legislación contra el calentamiento global o cuestiones energéticas (Weiss *et al.*, 2010). De esta manera este sector empresarial también influye en la visión de los votantes y los legisladores. Las empresas no están obligadas a divulgar la información sobre el gasto que destinan a los medios de comunicación, como sí lo hacen con el gasto de cabildeo en campañas.

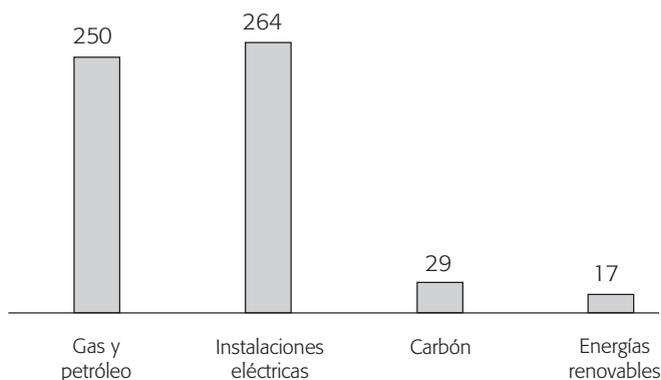
El cabildeo de otras empresas innovadoras

En el presente subapartado se pone de manifiesto el papel del sector empresarial dedicado a las tecnologías limpias, el cual desde hace unos años ha encontrado oportunidades para hacer negocios en las fuentes alternas de energía. Dicho sector, aunque muy pequeño en comparación con la industria petrolera y gasera, ha venido invirtiendo parte de sus ganancias para favorecer la legislación climática y energética en Estados Unidos; sin embargo, dichos esfuerzos son apenas simbólicos como para contrarrestar la gran influencia de sus competidores. Entre las industrias petroleras, gaseras y de carbón, el gasto en cabildeo en el Congreso asciende a más de 2 billones de dólares desde 2009, mientras que las empresas de energías alternas gastaron menos de 32 millones en esto en 2009 y 14.8 en 2010 (Weiss *et al.*, 2010). Las ONG también invierten en cabildeo; destinaron por lo menos 21.3 millones de dólares en 2010 a esta actividad (Mulkern, 2010).

En los últimos años, el nuevo sector dedicado a las fuentes alternas de energía se ha fortalecido y agrupado en asociaciones y coaliciones para poder tener mayor representación e influencia en la toma de decisiones. Actualmente, la Asociación Americana de Energía Eólica ha gastado 516 620 dólares en cabildeo. El Grupo de Energía Limpia (Clean Energy Group) es una coalición de empresas que apoyan las políticas climáticas; ha invertido 461 250 dólares en este rubro. Algunos de sus miembros son: Pacific Gas & Electric Corp., Calpine Corp., Energy Corp., Exelon Corp., Florida Power & Light Co. y Sempra Energy (Mulkern, 2010).

El gasto en cabildeo del sector ambientalista en 2008 ascendió a 18.3 millones de dólares, y en el año y medio siguiente se incrementó por lo menos un 16 por ciento

Gráfica 4
GASTO TOTAL DE *LOBBYING* POR INDUSTRIA ENERGÉTICA
ENERO DE 2009-JUNIO DE 2010
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Weiss *et al.* (2010).

(Mulkern, 2010). Desde la visión de Altman, director de la campaña climática del Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, los grupos ambientalistas están desafiando al sector energético tradicional mediante sus esfuerzos de cabildeo. Altman dice: “nosotros podemos competir en cuanto a la calidad de las ideas y visión de la política [...] Pero es muy difícil cuando te enfrentas a los intereses petroleros y gaseros, los que gastan diez veces más de lo que quienes defienden los intereses ambientalistas gastan para transmitir su perspectiva”. Para los grupos ambientalistas, el dinero utilizado en *lobbying* proveniente de estas industrias es lo que moldea la legislación (Mulkern, 2010).

Luego de esta revisión de la presión política que ejercen las empresas, puede afirmarse que entre los actores que influyen para la formulación de la política sobre el cambio climático en Estados Unidos, éstas han sido el actor más reticente a apoyar la legislación en la materia. En la medida en que entendamos los intereses de los sectores empresariales que resultarían más afectados por una política climática y energética integral, podremos entender por qué han asumido una actitud pasiva. El *lobbying* en Estados Unidos es una cuestión inherente al sistema, el cual permite que se transparenten los flujos de dinero que llegan a los congresistas. Una crítica que se podría hacer a este punto es que los congresistas se convierten en empleados de las empresas. Es decir, tanto los representantes como los senadores, más que favorecer a quienes los eligen, favorecen los intereses de las corporaciones que contribuyen en términos monetarios a sus campañas para obtener cargos y mantenerse en ellos.

Existe consenso a nivel nacional en cuanto a que Estados Unidos debe buscar y alcanzar su independencia energética o por lo menos la reducción de su dependencia petrolera hacia los países proveedores. No obstante, el debate gira en torno a la idea de cómo lograr dicho objetivo. Por un lado, los conservadores son partícipes de la idea de que dicha independencia puede alcanzarse mediante la explotación de nuevos yacimientos petroleros, es decir, si se continúa utilizando los combustibles fósiles aunque cada vez menos, e incentivando la energía nuclear. Por otro lado, los liberales apoyan las tecnologías alternas y promueven la sustitución del petróleo y sus derivados por fuentes alternas de energía.

Think Tanks

El análisis del papel y la influencia que ejercen los centros de investigación y análisis de política pública (*think tanks*) en la formulación de políticas en Estados Unidos es de gran relevancia para la presente investigación. A lo largo de la historia del debate sobre cambio climático en Estados Unidos, estos centros han contribuido a él de forma significativa, influyendo mediante éste a generar opinión pública. Como ya ha sido mencionado, el cambio climático es un tópico plagado de incertidumbre y posiciones contrarias, en el que los *think tanks* han jugado el papel de puente comunicador entre el mundo académico y el gobierno.

Dichos centros “generan ideas y opciones políticas originales, proveen un conjunto de expertos listos para su empleo en el gobierno, ofrecen espacios para la discusión de alto nivel, educan a los ciudadanos estadounidenses acerca del mundo y complementan los esfuerzos oficiales para mediar en conflictos y resolverlos” (Haas, 2009: 6). Para Richard N. Haas, el poder de los *think tanks* “consiste en generar un nuevo modo de investigar y analizar que cambia la manera en que los responsables de tomar las decisiones estadounidenses perciben el mundo y responden a él” (Haas, 2009: 7-8). En este sentido, la política sobre el cambio climático ha sido enormemente influida en Estados Unidos por las opiniones vertidas en las investigaciones generadas por los *think tanks*, a favor o en contra. Cada *think tank* favorece una posición determinada por diferentes razones, como por ejemplo su tradición conservadora, por su ideología, sus valores, la posición de la mayoría de sus miembros, por los intereses de sus fuentes financiadoras, etc.; sin embargo, la influencia que ejercen es un tanto difusa, ya que quienes toman las decisiones cuentan con múltiples fuentes de información como artículos, libros, periódicos, programas de televisión, entrevistas, Internet, etcétera.

A continuación me ocuparé de tres *think tanks* que considero relevantes por sus aportaciones al debate sobre el cambio climático en Estados Unidos en cuanto a la

divergencia de sus posiciones: el Consejo de Relaciones Exteriores (The Council on Foreign Relations, CFR), la Heritage Foundation y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (Center for Strategic and International Studies, CSIS). Las razones por las cuales se eligieron estos tres *think tanks* son las siguientes: en el caso del CFR, debido al papel protagónico y determinante que ejerce sobre la formulación y ejecución de la política exterior de Estados Unidos. La Fundación Heritage porque a pesar de su tendencia conservadora posee un prestigio internacional y además porque destina grandes cantidades de recursos financieros a la investigación científica a fin de influir en la política estadounidense y en la política internacional. Finalmente, se aborda el papel del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales por ser una institución con una labor académica destacada que integra a una gran variedad de pensadores y analistas contemporáneos de reconocidas trayectorias. La finalidad es exponer cuál es su posición oficial actual frente al tema, para entonces responder a la pregunta de qué papel juegan en la formulación de la política estadounidense sobre cambio climático y sobre qué actores influyen o intentan hacerlo.

THE COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, CFR (Consejo de Relaciones Exteriores)

El Consejo de Relaciones Exteriores cuenta con un programa sobre seguridad energética y cambio climático dirigido por Michael Levi. La posición oficial del CFR es que los esfuerzos del Partido Demócrata para establecer un sistema *cap and trade* han fracasado debido a que dicha legislación parece estar muerta en la presente legislatura. “La economía estadounidense mató la iniciativa de ley climática. Sus principales cómplices fueron el obstruccionismo republicano en el Congreso, un esfuerzo anémico de la Casa Blanca y una confianza absurda en la industria y los grupos de interés ambientales para entregar los votos” (Levi, 2010c). De acuerdo con la visión de Levi, la decisión del Senado de archivar la iniciativa de ley climática debilitará la posición negociadora en el mundo de la diplomacia climática, pues Estados Unidos no cuenta con el respaldo de una ley interna.

Ni siquiera sucesos como el derrame petrolero en el golfo de México, que muchos consideraron podría alentar la preocupación del Congreso sobre el tema, han producido un efecto positivo. De acuerdo con el CFR, nadie ha podido explicar por qué pagar más por la electricidad producida con carbón evitaría explosiones bajo el agua (Levi, 2010c). Por otra parte, con base en las encuestas realizadas por el propio CFR, la opinión pública considera que el *cap and trade* es un experimento y lo que se requiere es seguridad. Otra arista de este tema abordada por el CFR es la función de

Naciones Unidas en la negociación; Levi afirma que otras instituciones, debido a su estructura, podrían enfrentar mejor los problemas derivados del tema. Entre las opciones que parecen más viables se encuentra el G20 y el MEF (Major Economies Found) (Levi, 2010a). Lo anterior, evidentemente se encamina a romper con la negociación internacional y a fortalecer los acuerdos en menor escala, lo cual es contrario a los principios del régimen internacional de cambio climático.

“En el último año y medio se aprecia una nueva actitud en Estados Unidos. Observadores internacionales ven el debate político en Estados Unidos con gran escepticismo [...] El fuerte revés del Senado a los esfuerzos de un *cap and trade* el 22 de julio significa que la luna de miel de la diplomacia climática estadounidense se ha terminado” (Levi, 2010b), por lo que Estados Unidos debería sustentar una estrategia diplomática que no requiera grandes promesas financieras; a pesar de esto, la reunión en Cancún se vislumbraba demasiado complicada para ese centro de investigación.

THE HERITAGE FOUNDATION

En cuanto al tema de cambio climático, en su más reciente reporte anual publicado en línea, la Heritage Foundation, con su característico corte conservador, destaca el mínimo porcentaje (219-212) por el que fue aprobada en la Cámara de Representantes la iniciativa de ley Waxman-Markey. El proyecto de ley amerita por completo toda la oposición que ha enfrentado (HF Annual Report, 2010). De acuerdo con sus cálculos econométricos, esta iniciativa expone a la economía estadounidense a un riesgo de varios billones de dólares; contemplando los costos de la gasolina, electricidad, bienes de consumo, el efecto sobre el empleo, la productividad económica, el ingreso personal, etc., por lo que los miembros del Congreso deberían inquietarse. Según dichos estudios, la creación del sistema *cap and trade* propuesto por la iniciativa Waxman-Markey costaría a la economía estadounidense 1.9 trillones de dólares; un presupuesto mucho mayor que la reparación de los daños causados por el huracán *Katrina* (ciento cincuenta billones), o que el costo del Nuevo Trato o New Deal de los años treinta (quinientos billones) (Heritage Economies Found, 2010). Asimismo, destacan las incontables ocasiones en que dichos estudios han sido citados o revisados por legisladores y columnistas, sindicatos, editoriales, etcétera, condenándose los efectos que esta ley generaría.

La influencia de la Heritage Foundation en el tema es tal que los comités de energía y comercio de ambas cámaras y personal del Congreso en general han requerido sus evaluaciones para comprender los efectos de esta iniciativa. En la opinión de sus miembros, tanto la EPA como la Oficina de Presupuesto del Congreso han subestima-

do los costos de este planteamiento. La EPA tiene una nueva táctica, insinuando mediante un “aviso previo” que intenta clasificar al CO₂ (el mismo gas que los humanos exhalan y las plantas necesitan para vivir) como un “contaminante” (Heritage Economics Found, 2010). Dicha designación permitiría a esta agencia promover nuevas regulaciones, pero ante esto, la Heritage Foundation se prepara para dar una respuesta conservadora e integral. Esta fundación se ha valido de los medios de comunicación para difundir sus ideas y exponer las acciones de algunas dependencias de gobierno; también ha creado un sitio interactivo y ha subido varios videos en YouTube, en los que se pregunta tendenciosamente a los ciudadanos si creen que el sistema *cap and trade* salvará al mundo. Con lo anterior se pretende influir en la opinión pública, infundir la idea de que la legislación a favor de revertir el cambio climático es un error y no un acierto, como lo ha asegurado la administración de Obama.

Con base en sus análisis, la regulación propuesta por la EPA causaría pérdidas acumulables en el PIB que ascenderían a 7 trillones de dólares en 2029, lo que se acompañaría de la pérdida de más de 800 000 empleos anualmente durante varios años. Algunas industrias perderían más de la mitad de su fuerza laboral (Heritage Economics Found, 2010). Por el contrario, la American Energy Act (la cual señala buenas expectativas para la energía nuclear) incluye algunos cambios y propuestas programáticas recomendados por la Heritage Foundation.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, CSIS (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONALES)

El tema del cambio climático es prioritario en los estudios que desarrolla el CSIS, el cual se ha enfocado a la relación existente entre el tema de la seguridad y el cambio climático, energías alternativas, mercado y tendencias y análisis regional. Los temas energéticos son tratados en este mismo grupo. Gracias al apoyo de la Fundación MacArthur, el CSIS se encuentra desarrollando un profundo análisis de la región Asia-Pacífico; la idea es dilucidar si la región puede trabajar en conjunto para enfrentar los desafíos de la inseguridad energética, el cambio climático y las crisis humanitarias de los años venideros. Este estudio regional pone de manifiesto la importancia de la transición china hacia una economía baja en carbono.

El CSIS tiene un programa de seguridad nacional y energética, cuya misión principal es centrar la investigación en temas de seguridad emergentes y entregar análisis independientes que informen y dirijan políticas efectivas. Este programa está integrado por investigadores con una amplia experiencia profesional en el sector público y privado. Dicho grupo de expertos tiene la tarea de identificar los elementos clave,

oportunidades y desafíos energéticos para hacer aportaciones al debate de los temas relevantes para la economía, el medio ambiente e imperativos políticos (CSIS, 2010). Un reporte encargado a la Comisión de Poder Inteligente del CSIS pretende dar las pautas para que Estados Unidos recupere la legitimidad que parece haber perdido durante su lucha contra el terrorismo. Richard Armitage y Joseph Nye Jr. proponen cinco áreas estratégicas donde la acción no puede esperar, a saber: *a)* alianzas, asociaciones e instituciones: reconstruir el fundamento para lidiar con los desafíos globales; *b)* desarrollo global: desarrollo de un acercamiento unificado, comenzando con la salud pública; *c)* diplomacia pública: mejorar el acceso al conocimiento y aprendizaje global; *d)* integración económica: incrementar los beneficios del comercio para toda la población; y *e)* tecnología e innovación: mediante la lucha contra el cambio climático y la inseguridad energética (Armitage y Nye Jr., 2007: 5). De acuerdo con este reporte, Estados Unidos debe asumir el liderazgo en las negociaciones climáticas; buscar el bien global le aseguraría recuperar la confianza de sus aliados y no aliados; además, se debe proponer la creación de una carta en la que se establezcan los principios comunes de las políticas energéticas y las prácticas que sirvan como fundamento de la seguridad energética global (Armitage y Nye Jr., 2007: 59).

En suma, cada uno de estos tres centros tiene posiciones divergentes: el CFR está de acuerdo con que el tema sea legislado a nivel nacional, pero tiene reservas en cuanto a los planteamientos del régimen internacional y la función de Naciones Unidas. La Heritage Foundation asume una actitud completamente conservadora en contra de cualquier legislación que amenace la economía; incluso, pone en tela de juicio la existencia del fenómeno del cambio climático. Y finalmente, el CSIS analiza este tema junto con el energético y los hace ver como un punto que Estados Unidos debe fortalecer, si desea construir un pilar que lo consolide como la gran potencia del siglo XXI. La labor de los *think tanks* es de suma relevancia en el mundo académico; sus estudios nutren y originan artículos, libros, entrevistas, encuestas de opinión, iniciativas de ley, informes para el Congreso, discursos políticos, etcétera; es decir, todo el sistema está plagado de su influencia ideológica. Sería interesante conocer ante quiénes responden los *think tanks* o a favor de quién trabajan.

En principio, se puede pensar en las fuentes de financiamiento, aquellos que destinan recursos para que estos centros desarrollen su trabajo; es a ellos a quienes deben lealtad. Entonces, el *think tank* se encuentra comprometido con esos intereses. Lo anterior ha vuelto discutible toda la información creada por ellos, ya que por ser investigación de alto nivel se podría juzgar como objetiva, pero por haber sido realizada para defender los intereses de un sector determinado, está cargada de subjetividad. Por lo tanto, la información creada por estos centros de investigación puede fundamentar prácticamente cualquier tipo de acción de gobierno. En otros términos, la

figura del *think tank* podría entenderse como un traje hecho a la medida para justificar cualquier política proveniente de cualquier actor político, sector económico, grupo civil, etcétera. Estos centros ponen de manifiesto, desde el ámbito académico, el discurso de la doble moral que impregna todo el sistema estadounidense.

CONCLUSIONES

La crisis climática se vincula de manera directa con el tema energético, pues la utilización de los combustibles fósiles, principal fuente de energía, es la causa primordial de emisiones de GEI a la atmósfera. Esta peculiaridad hace que la amenaza climática se vincule de manera directa con los intereses de prácticamente todos los sectores de la economía, los que se verían perjudicados si son sometidos a leyes que limiten dichas emisiones. Son bien conocidas las razones por las que Estados Unidos no quiso formar parte del Protocolo de Kioto; básicamente, no establecía obligaciones para todos los miembros e ignoraba los impactos negativos que traería a su economía. Tal parece que después de más de diez años, el Senado estadounidense tiene las mismas razones para no aprobar una ley que respalde el papel de líder en las negociaciones internacionales, además de la preocupación generalizada de que otros países en desarrollo, que en un futuro serán los mayores emisores de GEI, reciban recursos para financiar su conversión tecnológica a expensas de los impuestos de los ciudadanos estadounidenses, nutriendo así las economías de actuales y futuros competidores potenciales.

Ciertamente, un grupo de países del mundo en desarrollo, entiéndase China, India, Sudáfrica, Indonesia, Brasil y México, en algunas décadas contaminarán más que las economías desarrolladas, debido a que éstas están trabajando desde hace más de una década en su conversión tecnológica, lo que pone en una difícil situación a estos países y a la propia comunidad internacional, pues ahora se debate si se debería establecer obligaciones para ellos o no, y, por otro lado, Estados Unidos escuda su poco compromiso tras la falta de obligaciones asumidas por China, principalmente.

El lento avance se debe, en buena medida, a los intereses económicos que ostentan un enorme poder de presión política sobre quienes toman decisiones en Estados Unidos. Me refiero, en primer lugar, al sector empresarial que siente amenazados sus intereses en caso de que se apruebe una ley federal que estableciera un *cap and trade*. Con respecto a los mecanismos que posibilitarían la transición hacia una economía baja en carbono, el sistema de comercio de emisiones o *cap and trade* ha sido evaluado por los expertos como el más viable en términos económicos y políticos, pero no necesariamente el más benéfico para el ambiente. Este sistema establece un precio a la

tonelada de carbono emitida, así como topes de emisión a las empresas, las cuales, una vez excedido este tope, deben pagar por el excedente de contaminación. Para lo anterior, las empresas tienen que adquirir o desarrollar tecnología limpia que les permita limitar sus emisiones. Lo anterior representa enormes gastos que algunos sectores no están dispuestos a asumir, por lo que el gobierno estadounidense tendría que fungir como el principal inversionista en estos proyectos. No obstante, la dinámica de correlación de fuerzas es bastante complicada, ya que las ramas del Ejecutivo apoyan la legislación en la materia, pero el Congreso está sujeto a los intereses empresariales y se considera comprometido con ellos por el dinero que le representan.

La visión provincialista o pueblerina del Congreso, consecuencia de los intereses de las grandes corporaciones, ha sido uno de los principales obstáculos a la evolución de la legislación en este tema. Tanto los representantes como los senadores se encuentran más preocupados por mantenerse en su cargo, por lo que su principal objetivo es satisfacer a aquellos que les aportan los recursos para su reelección. Los congresistas se sienten más comprometidos con estos intereses que con los de sus votantes. Como mencioné, entre las diferentes formas de ejercer presión por parte de las grandes corporaciones, es de destacar que las empresas apoyan económicamente la reelección los congresistas que defienden sus intereses, mientras que contribuyen a derrotar a quienes tienen una visión distinta. Esto convierte al congresista en un empleado de las corporaciones más que en un verdadero representante de la población o entidad federativa en la que fue electo.

Hoy en día, la opinión pública estadounidense no considera un problema de primer orden al cambio climático. Para esa sociedad existen otras prioridades antes que pensar en regular las emisiones de GEI, como por ejemplo el empleo, los servicios de salud, el terrorismo, etcétera. Por su lado, las ONG, a diferencia de cómo trabajaban en décadas pasadas, no asumen una posición radical sino más bien moderada. Estos grupos ambientales parecen haber sido penetrados por los intereses de las grandes empresas; en la actualidad están de acuerdo en fortalecer la legislación ambiental siempre y cuando no transgreda los intereses corporativos. Lamentablemente, el papel de las ONG no logra ejercer un contrapeso en el sistema para favorecer a la población, sino que se ha sumado a la causa de los intereses privados.

Un buen ejemplo de lo anterior es el enorme gasto que destinó la compañía British Petroleum a los medios de comunicación para limpiar su imagen, a raíz del derrame de petróleo en las costas del golfo de México, calificado como el peor desastre ecológico en la historia de Estados Unidos. El poder de ejercer presión política por parte de ciertos sectores empresariales, principalmente el petrolero, eléctrico, el de las industrias del gas y del carbón, es enorme en comparación con el gasto en *lobbying* que destinan otros actores que sí están a favor de la regulación en esta materia.

Las denominadas empresas verdes y las ONG desde hace ya varios años han trabajado para que el asunto progrese a nivel federal, pero por las razones antes expuestas dicho avance se ha logrado desde algunos gobiernos locales y estatales. Desafortunadamente, el dinero que aquéllas pueden destinar es mucho menos que el que invierten los sectores vinculados con las fuentes convencionales de energía. Esto pone en desventaja las ideas y acciones ambientalistas en la formulación de la política contra el cambio climático en Estados Unidos. En este sentido, las entidades federativas tienen una gran ventaja en comparación con el gobierno central, con respecto de la legislación y el complejo institucional que se requiere para poner en marcha un sistema *cap and trade*. La entidad federativa es un actor fundamental que puede propiciar finalmente la aprobación de una ley climática y energética integral en Estados Unidos.

El presidente Obama tiene ante sí un enorme desafío: lograr la aprobación de una ley que le permita regular el tema y destinar recursos a los sectores empresariales, de investigación, institucionales, gubernamentales, etcétera, que lo requieran. Es importante mencionar que la reciente crisis financiera contribuyó a postergar cuestiones que fueron planteados como prioritarios durante la primera campaña presidencial de Obama. A raíz de esto, en la agenda legislativa se priorizaron tópicos como el fortalecimiento de la economía y la creación de empleos. De acuerdo con la visión de los expertos, si Estados Unidos lograra enfocarse a la innovación y desarrollo de tecnologías limpias podría jugar el rol de líder en esta carrera tecnológica; sin embargo, el Congreso ha decidido seguir posponiendo la regulación energética y climática. A pesar de las declaraciones del presidente sobre la necesidad de realizar perforaciones en el subsuelo marino para exploración y extracción de petróleo y gas natural, esta cuestión se ha dejado para después en beneficio de las preocupaciones ambientalistas; dichas declaraciones han sido bien vistas por los sectores empresariales interesados. En la medida en que se logre satisfacer los intereses de los actores involucrados se podrá lograr la aprobación de una política energética y climática integral en ambas cámaras. El reto de la actual administración no es decidir entre continuar consumiendo o produciendo energía "sucía", sino decidir qué tecnología habrá de respaldar para desarrollarla, producirla y comercializarla.

BIBLIOGRAFÍA

AB AMERICAN CLEAN ENERGY AND SECURITY ACT

2010 <http://pdf.wri.org/wri_summary_of_aces_0731.pdf>, consultada el 12 de octubre de 2010.

ALANDETE, DAVID

2010 “Obama regulará las emisiones empresa por empresa”, *El País*, sec. Sociedad, 8 de agosto, en <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Obama/regulara/emision/gases/empresa/empresa/elpepisoc/20100808elpepisoc_3/Tes>, consultada el 26 de octubre de 2010.

AMERICAN POWER ACT

2010 <http://pdf.wri.org/wri_summary_american_power_act_2010-06-07.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2010 (traducción propia).

ANTAL, EDIT

2008 “Red, White, Blue, and Green: High Politics, The Climate Change Challenge”, *Canada Watch* (verano).

ARMITAGE, RICHARD y JOSEPH NYE JR.

2007 “A Smart, More Secure America”, Center for Strategic & International Studies-Commision on Smart Power, en <http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2010.

ATKINSON, ROB *et al.*

2009 “Rising Tigers, Sleeping Giant. Asian Nations Set to Dominate the Clean Energy Race by Out-investing the United States”, Institute and the Information Technology and Innovation Foundation-Breakthrough Institute, noviembre, en <<http://www.itif.org/files/2009-rising-tigers.pdf>>, consultada el 1º de agosto de 2010.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS

2010 “Lobbying Spending”, en *Open Secrets*, en <<http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2009&indexType=s>>, consultada el 22 de noviembre de 2011.

CENTER FOR STRATEGIES AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS)

2010 Programs, Defense and Security. Washington, D.C., en <<http://csis.org/programs/browse/all/1>>, consultada el 16 de junio de 2010.

ECKERSLEY, ROBYN

2007 “Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration’s Climate Policy and the Erosion of Legitimacy”, *International Politics*, no. 44.

EILPERIN, JULIET

2010 “Senators to Propose Abandoning Cap and Trade”, *The Washington Post*, Business, 27 de febrero, <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/26/AR2010022606084.html>>, consultada el 26 de octubre de 2010.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA)

2003 “EPA Denies Petition to Regulate Greenhouse Gas Emissions from Motor Vehicles”, *News Releases by Date*, 28 de agosto, <<http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/fb36d84bf0a1390c8525701c005e4918/694c8f3b7c16ff6085256d900065fdad!OpenDocument>>, consultada el 27 de octubre de 2010.

GARCÍA, CATERINA

2010 “Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior”, Universidad Pompeu Fabra, <<http://www.ceipaz.org/images/contenido/CaterinaGarcia.pdf>>, consultada el 21 de septiembre de 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE CALIFORNIA

2005 <<http://www.climatechange.ca.gov/>>, consultada el 15 de marzo de 2010.

HAAS, RICHARD N.

2009 “Los ‘think tanks’ y la política exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas”, *Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América* 7, no. 3, versión en español del periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, en <<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ijps1102.pdf>>.

HERITAGE ECONOMIES FOUND

2010 Annual report, “Solutions for America”. Washington, D. C.

ISELL, PAUL

2009 “Una visión preliminar de la futura política energética de Obama”, Real Instituto Elcano, Madrid, abril de 2009, <<http://www.almendron.com/politica/pdf/2009/9122.pdf>>, consultada 10 de enero de 2010.

KINCAID, JOHN

2000 “Retrocesión en el sistema federal de Estados Unidos: ¿hecho o ficción?”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, coords., *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, CISAN, UNAM.

KOHUT, ANDREW *et al.*

2010 “Public’s Priorities for 2010: Economy, Jobs, Terrorism. Energy Concerns Fall, Deficit Concerns Rise”, The Pew Reserch Center for the People and the Press, 25 de enero, en <<http://people-press.org/report/584/policy-priorities-2010>>, consultada el 17 de septiembre de 2010.

KRAFT, MICHAEL

2003 “Environmental Policy in Congress: del consenso a la paralización”, en Norman Vig y Michael E. Kraft, *Environmental Policy, New Directives for the Twenty First Century*, 5ª ed., Washington, D. C. CQPress.

KURTZMAN, JOEL

2009 “The Low-Carbon Diet, How the Market Can Curb Climate Change”, *Foreign Affairs* 88, no. 5, septiembre-octubre.

LADISLAW, SARAH

2010 “A Post-Copenhagen Pathway”, Center for Strategic & International Studies, Energy & National Security, 11 de enero, en <http://csis.org/files/publication/100111_Ladislaw_Post_copenhagen.pdf>, consultada el 10 de septiembre de 2010.

2009 “The Day After Copenhagen: How to Sustain Momentum for Climate Change”, Center for Strategic & International Studies, 3 de diciembre, en <http://csis.org/files/publication/091203_Ladislaw_DayAfterCopenhagen.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2010.

LEHMANN, EVAN

2010 “Obama Gets a Menu of Climate Actions He Can Take without Congress”, *Climate Wire*, E&E, 6 de agosto, en <<http://www.eenews.net/public/climatewire/print/2010/08/06/1>>, consultada el 26 de octubre de 2010.

LEVI, MICHAEL

2010a “UN Doesn’t Understand Climate Change”, 17 de septiembre, en <<http://blogs.cfr.org/levi/2010/09/17/the-un-doesnt-understand-climate-change/>

?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+mlevi+%28Michael+Levi%27s+Blog%29>, consultada el 30 de septiembre de 2010.

2010b “Gloom Awaits U.S. Climate Diplomacy”, CFR, 23 de julio, en <http://www.cfr.org/publication/22689/gloom_awaits_us_climate_diplomacy.html>, consultada el 30 de septiembre de 2010.

2010c “Who Killed the Climate Bill”, *Foreign Policy*, 23 de julio, en <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/23/who_killed_the_climate_bill?page=0,5>, consultada el 30 de septiembre de 2010.

LIPTAK, ADAM

2010 “Justices, 5-4 Reject Corporate Spending Limit”, *Politics*, *The New York Times*, 21 de enero, en <http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?_r=1>, consultada el 8 de octubre de 2010.

LUDWISZEWSKI, RAYMOND B. y CHARLES H. HAAKE

2010 “Cars, Carbon, and Climate Change”, *Northwestern University Law Review* 102, no. 2, en <<http://www.law.northwestern.edu/lawreview/v102/n2/665/LR102n2Ludwiszewski&Haake.pdf>>, consultada el 29 de julio de 2010 (traducción propia).

LYNCH, TIMOTHY J. y TREVOR B. MCCRISKEN

2009 “Beyond Bush: A New Era in US Policy?”, *International Politics* 46, nos. 2-3.

MULKERN, ANNE

2010 “Oil and Gas Interests Set Spending Record for Lobbying in 2009”, *Business Energy & Environment*, *The New York Times*, 2 de febrero, en <<http://www.nytimes.com/gwire/2010/02/02/02greenwire-oil-and-gas-interests-set-spending-record-for-l-1504.html>>, consultada el 3 de octubre de 2010.

PÉREZ, JAVIER

2010 “COP-16 ¿quién marca la pauta?”, *Energía a debate*, julio-agosto, en <<http://energiaadebate.com/cop-16-%C2%BFquien-marca-la-pauta/>>, consultada el 17 de septiembre de 2010.

PETERSON, THOMAS *et al.*

2010 “The Impacts of Comprehensive Climate Energy Policy Options on the U.S. Economy”, Massachusetts, Johns Hopkins University-Center for Climate

Strategies, en <<http://www.climatestrategies.us/ewebeditpro/items/O25F23386.PDF>>, consultada el 18 de septiembre de 2010.

PEW GLOBAL ATTITUDES PROJECT

2006 <http://www.pewtrusts.org/news_room_detail.aspx?id=23990>, consultada el 23 de septiembre de 2010.

THE WASHINGTON POST

2010 "Obama's Key Promises. Track the Status of the President's Campaign Promises", <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/obamas-promises/>>, consultada el 25 de julio de 2010.

VARGAS, ROSÍO

2005 *La política energética estadounidense*, México, CISAN, UNAM.

WATSON, HARLAN

2005 "U.S. Climate Change Policy", U.S. Department of State, Seminario de *Government Experts*, Maritim Hotel, plenaria I, Bonn, Alemania, 16 de mayo.

WCI

2010 "Historia", en <<http://www.westernclimateinitiative.org/history>>, consultada el 9 de junio de 2010.

WEISS, DANIEL J. *et al.*

2010 "Dirty Money, Oil Companies and Special Interests Spend Millions to Oppose Climate Legislation", *Open Secrets*, 27 de septiembre, en <http://www.americanprogressaction.org/issues/2010/09/dirty_money.html>, consultada el 2 de octubre de 2010.

WRI

2010 <http://pdf.wri.org/wri_summary_american_power_act_2010-06-07.pdf>, consultada el 12 de septiembre de 2010 (traducción propia).

YOUTUBE

"Cap and Trade: Will it Save the Earth?", video creado y publicado por The Heritage Foundation, en <<http://www.youtube.com/watch?v=LPPVDO-pFCIA>>.