

Número 9 – Enero de 2011

Las perspectivas de la legislación ambiental en Estados Unidos y su impacto internacional

El resultado de las elecciones

En noviembre de 2010 Estados Unidos atravesó el proceso electoral parlamentario denominado “de medio término”, cuyo resultado fue una nueva composición del Congreso, en el que ambas Cámaras ya no resultaron dominadas por la mayoría demócrata.

Por ello, el nuevo Congreso implicará para la Administración Obama negociar posiciones con la ahora mayoría republicana en la Cámara de Representantes, junto con una ajustada mayoría demócrata en la Cámara Alta.

El nuevo Congreso abre un interrogante, y a la vez genera expectativa en la comunidad internacional, dado que varios de los temas pendientes -entre ellos el devenir de la legislación ambiental que comenzó a debatirse durante las sesiones del Congreso anterior- tendrá un impacto directo sobre las actuales negociaciones internacionales en la materia, en las que se busca consensuar un Acuerdo Post Protocolo de Kioto.

Balances de la gestión ejecutiva y legislativa sobre el tema ambiental

El plan ambiental que presentó la Administración Obama durante su campaña electoral incluyó cuatro temas: cambio climático, aire limpio, agua limpia y preservación de la tierra. La preocupación por el cambio climático fue el eje principal de su campaña y la prioridad en materia ambiental, lo cual marcó un cambio respecto del gobierno anterior.

En esta línea, sostuvo que convertiría a los Estados Unidos en el líder mundial en la lucha contra el cambio climático, propuesta que en este aspecto, se basó en la hipótesis de implementación de un sistema de permisos negociables para reducir las emisiones de carbono en un 80% para el año 2050 respecto de los niveles de 1990, sistema denominado “*cap and trade*”¹.

La ruptura con la posición de la anterior Administración se apreció también en el ámbito de las negociaciones internacionales, donde el Presidente Obama propició la creación de un nuevo foro de cooperación entre los miembros del Grupo de los 8 más las principales naciones en vías de desarrollo, a su vez grandes consumidoras de energía: Brasil, México, China, India y Sudáfrica.

Sin embargo, estas propuestas de campaña no pudieron materializarse en un texto de ley, ya que si bien el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto, la prioridad estuvo centrada en otros temas, entre los cuales se destacó la reforma del sistema de salud,

¹ Sistema de mercado que permite comercializar los derechos de emisión que no se utilicen permitiendo cumplir el objetivo global de reducción de emisiones.

relegándose a un segundo lugar la cuestión ambiental. Así, durante el bienio 2008 – 2009 y la primera parte de 2010, el Congreso tuvo escasa deliberación en materia ambiental, mientras que en la segunda mitad de 2010 se perdió el dinamismo al aproximarse las elecciones que cambiarían el mapa legislativo, como ya se ha señalado.

La agenda ambiental en el Congreso con mayoría demócrata

Siguiendo el liderazgo del Presidente Obama, en junio de 2009 la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Ley denominado “Energía Limpia y Seguridad de Estados Unidos de 2009” (*The American Clean Energy and Security Act –ACES- H.R. 2454*) con un ajustado margen de 219 votos a favor y 212 en contra, para el cual requirió el apoyo de 8 republicanos.

En la Cámara de Representantes, la legislación fue promovida por el Presidente y el Vicepresidente del Comité Energía y Comercio, Henry A. Waxman y Edward J. Markey, respectivamente, con el objetivo de establecer una política energética limpia que asegure nuevos puestos de trabajo, reduzca los costos en energía, fortalezca la independencia energética de EE.UU. y reduzca la contaminación ambiental global. Esta ley hubiera establecido un amplio sistema “*cap and trade*” y medidas complementarias, entre ellas, posibles aranceles adicionales según el contenido de carbono de los productos importados para abordar la problemática del cambio climático y de la energía limpia.

No obstante, a pesar del trabajo de los Comités, no se logró llevar la votación al recinto del Senado, con lo cual la legislación no pudo cumplimentar su circuito procesal.

Los posibles instrumentos de política para evitar la fuga de carbono² o la pérdida de competitividad en Estados Unidos, a causa del cumplimiento de estándares ambientales más elevados que en otros países, también han generado divisiones entre los mismos demócratas.

Durante el proceso deliberativo que tuvo lugar en el Senado, un grupo de diez integrantes demócratas moderados le envió una nota al Presidente Obama condicionando su apoyo a la presencia de medidas que protejan a la industria de la competencia de otros países. Los principales puntos de la carta se relacionaron con la necesidad de mantener un campo de juego nivelado a través de un arancel en frontera para productos con gran contenido de carbono. En dicha ocasión, el Presidente manifestó que en épocas de crisis, como la que se vivió entre 2008 y 2009, no se deberían agregar medidas que representen obstáculos adicionales al comercio.

² La fuga de carbono, también conocida como “*carbon leakage o carbon laundering*” podría implicar que las empresas relocizaran sus filiales hacia aquellos países que cuenten con estándares ambientales más laxos que los estipulados en el país donde desarrollan sus actividades, implicando en muchos casos la mudanza de las empresas hacia países que no hayan aplicado estrictas leyes ambientales para los procesos productivos.

El nuevo Congreso y las leyes ambientales

Uno de los primeros cambios que se observó en la nueva estructura legislativa es que la Cámara de Representantes eliminó para el 112° período de Sesiones del Congreso (actividad legislativa del año 2011) el Comité Especial sobre Calentamiento Global e Independencia Energética. El vocero de la Cámara de diputados, John Boether, (republicano, Ohio), afirmó en declaraciones a la prensa que se buscará reducir el gasto eliminándose el Comité, creado en 2007 por los demócratas para presionar políticamente en dirección a la sanción de la nueva legislación energética.

De todas maneras, la eliminación de este Comité no significa que el partido republicano no desee abordar la problemática ambiental y la preocupación por el abastecimiento energético, sino que estos temas volverán a ser tratados en la agenda de sus comisiones tradicionales, que son las de Energía y Comercio junto a la de Recursos Naturales.

En materia ambiental, la posición republicana es funcional a los intereses de los países en vías de desarrollo ya que el partido se opone a la implementación de un sistema de “*cap and trade*”, que implica la comercialización de los derechos de emisión, así como al establecimiento de aranceles en frontera que grave el contenido de carbono de los productos importados, es decir, el nivel de gases emitido durante el proceso productivo. De hecho, estos dos puntos fueron los que generaron la fricción entre ambos partidos durante la actividad legislativa 2010, cuando los demócratas buscaron que estas dos medidas integraran el texto de la ley, mientras que los republicanos se manifestaron en contra y hasta llegaron a boicotear la votación en uno de los Comités.

Si bien todavía no está confeccionada la agenda legislativa del nuevo período de sesiones, y por lo tanto el nivel de prioridad que se le otorgará a los temas ambientales, cabe destacar que los legisladores que durante los años 2009 y 2010 promovieron las leyes sobre seguridad energética y cambio climático, seguirán ocupando una banca en el Congreso de 2011.

Con la nueva mayoría republicana en la Casa de Representantes, en adición a la ajustada mayoría demócrata en el Senado, será aún más improbable que la eventual ley ambiental contemple un sistema de permisos negociables o aranceles en frontera para penalizar a aquellos países que no impongan estándares ambientales equivalentes a los de Estados Unidos, lo cual podría generar innumerables conflictos comerciales.

Una de las posibilidades es que durante el 112° período de sesiones del Congreso no se promueva el programa “*cap and trade*” y que los legisladores republicanos busquen demorar el programa de la Agencia de Promoción Ambiental (EPA) en relación al control de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) para la industria americana.

Otro de los probables escenarios es que busquen recortarle poder y capacidad de acción a la EPA en relación a nuevas leyes en la materia.