

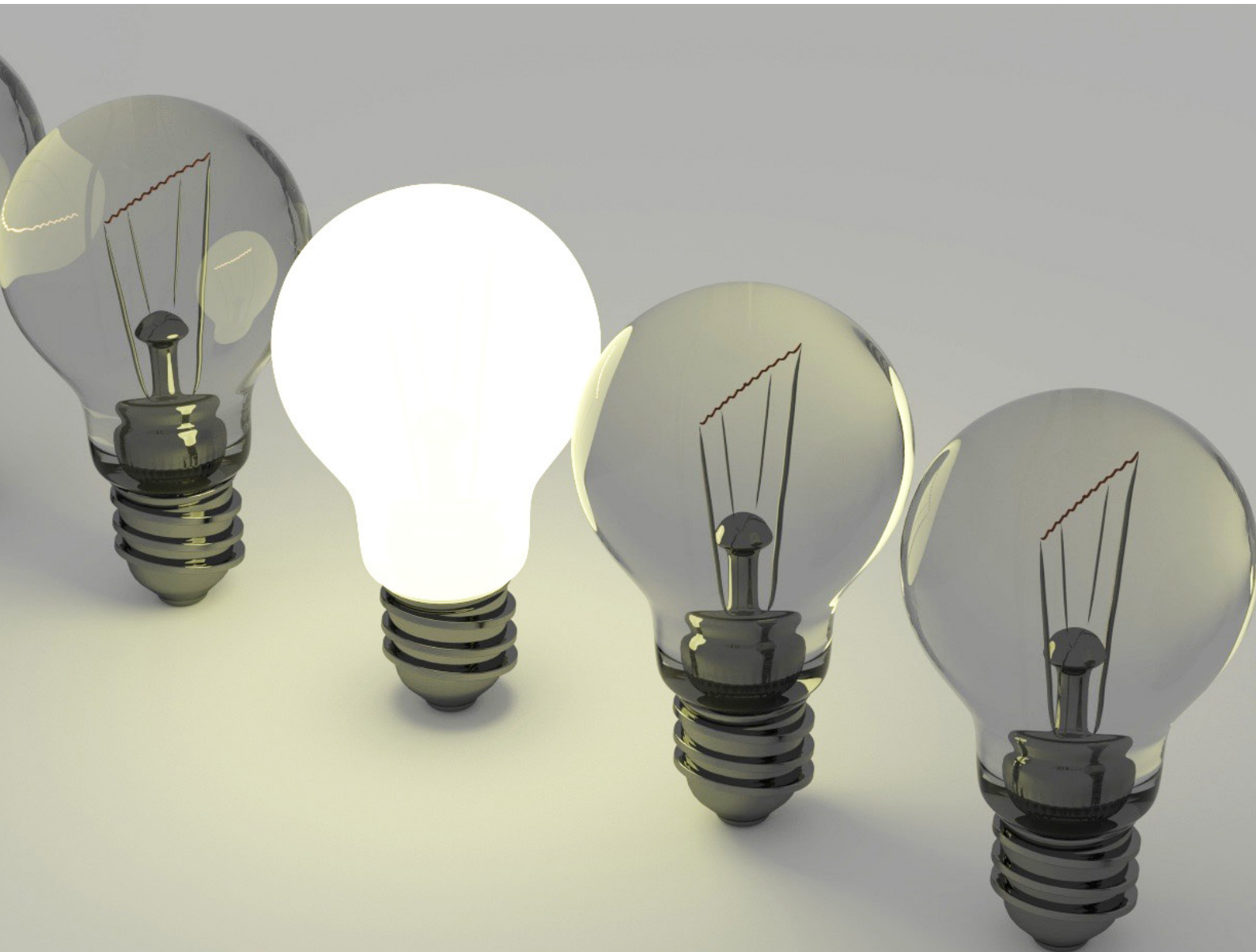


ECONOMÍA

La política energética de Trump, dos años después

Pedro Mielgo

Presidente de NGC Partners





En un artículo publicado hace dos años¹ se hacía un análisis de lo que podría ser la política energética de Donald Trump. Aquel trabajo fue escrito entre la fecha de la elección y la toma de posesión del nuevo presidente, antes de que el presidente electo y su equipo iniciasen su mandato. El ecuador del ciclo político es un buen momento para repasar las decisiones tomadas hasta ahora por el gobierno de Donald Trump en materia de energía, mirándolas en el espejo de las propuestas hechas en la campaña electoral, para ver sus resultados, observar cómo son percibidos y valorar las expectativas hasta el final del mandato.

En estos dos años, no han faltado críticas y alabanzas al nuevo presidente, aunque no pocas veces, unas y otras resultan poco sólidas, bien por su parcialidad o por marcados sesgos apriorísticos, bien porque es muy difícil valorar resultados de políticas que, en muchos casos, o son de largo plazo, o solo pueden mostrar resultados concretos al cabo de muchos meses después de haberse adoptado. Por otra parte, los datos estadísticos que facilitarían el análisis de los resultados se publican con un retraso natural, lo que también supone una limitación, que aquí se suplirá recurriendo a los últimos datos disponibles, siempre de fuentes fiables².

Las propuestas electorales

Las perspectivas de política energética de Hillary Clinton y de Donald Trump eran radicalmente diferentes. Mientras este proponía levantar restricciones para liberar las fuerzas económicas creadoras de riqueza y empleo, en particular en el sector energético, Clinton presentaba lo que sería una prolongación de la presidencia de Obama: intervencionismo, más restricciones administrativas y ambientales a la exploración y producción de petróleo y de gas, al *fracking* y al carbón, duras condiciones para construir nuevas infraestructuras, dosis crecientes de ambientalismo.

Las principales propuestas electorales de Donald Trump en materia energética se agrupaban en torno a cinco grandes objetivos³:

- La independencia energética como primer objetivo.
- Reducción del peso de la regulación y de la burocracia en el sector de la energía –al igual que en el resto de la economía– y eliminación de las restricciones que obstaculizan la explotación de los inmensos recursos energéticos del país, revirtiendo las políticas de Obama.

¹ Mielgo, Pedro. *La política energética de Trump*, FAES, 16.1.2017. https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20170116132709la-politica-energetica-de-trump.pdf

² Salvo que se indique otra cosa, los datos estadísticos citados son del Departamento de Energía de EE.UU.

³ Pueden verse en detalle en el *America First Energy Plan*, 26 May 2016.



► **Desde el primer momento, el nuevo presidente puso manos a la obra, adoptando decisiones sobre las cuestiones energéticas más importantes incluidas en su *America First Energy Plan***

- Compatibilidad de política energética y protección del medio ambiente.
- Liberar el potencial de creación de riqueza y empleo en los sectores energéticos.
- Preeminencia energética de Estados Unidos, como factor estratégico en la política exterior.

Durante las semanas que siguieron a la elección, y antes de la toma de posesión, Trump habló en público en repetidas ocasiones ratificando sus propuestas electorales, aunque sin conseguir mucho impacto, pues en la sociedad americana está arraigada la percepción de que los políticos no tienen demasiado interés en cumplir lo prometido, y así lo reflejaban numerosos comentarios de los principales medios. Sin embargo, las percepciones empezaron a cambiar cuando el Congreso, apenas unos días antes de la fecha de toma de posesión, puso en marcha una iniciativa para rechazar algunas de las numerosas y –en opinión de los republicanos– gravosas normas promulgadas en los últimos meses de Obama. Para ello se recurrió a una ley de 1996, la *Congressional Review Act*, a la que en sus veinte años de vigencia solo se había recurrido en una ocasión.

Los primeros cien días

Desde el primer momento, el nuevo presidente puso manos a la obra, adoptando decisiones sobre las cuestiones energéticas más importantes incluidas en su *America First Energy Plan*.

El 24 de enero firmó dos memorándums dirigidos a desbloquear la construcción de dos oleoductos a los que se otorgaba gran importancia. En el primero⁴, sobre el oleoducto Keystone XL, cuya tramitación llevaba tiempo paralizada, se invitaba al operador TransCanada a presentar al Departamento de Estado una nueva solicitud de autorización del proyecto, por su importancia para la importación de petróleo de Canadá, y daba al Departamento de Estado un plazo de 60 días para responder a la solicitud. TransCanada, que llevaba seis años esperando el permiso de construcción, presentó la solicitud en pocos días, y recibió la aprobación a finales de marzo. Algunos grupos activistas opositores al proyecto siguieron litigando contra él, pero el obstáculo más importante se había resuelto.

⁴ *Presidential Memorandum regarding construction of Keystone XL Pipeline*, 24 January 2017.



► **Desde la presidencia de Nixon, la Administración americana inició el diseño de una estrategia a largo plazo con el objetivo principal de avanzar hacia la independencia energética**

En el segundo⁵ se daban instrucciones a los organismos federales pertinentes para acelerar la revisión del expediente y la aprobación del último tramo pendiente de oleoducto Dakota Access Pipeline, que daba salida al petróleo de los yacimientos de Bakken y Three Forks, en Dakota del Norte, al mercado continental de los Estados Unidos. La autorización estaba lista en menos de un mes y pudo empezar a operar a finales de la primavera, después de que el Tribunal de Apelaciones rechazase dos recursos de tribus indias opuestas a su construcción.

El 30 de enero publicó la Orden sobre Reducción de la regulación y el control de los costes de la regulación, también incluida en su *100-day Plan* (se comenta más adelante, en el epígrafe sobre regulación).

El 28 de marzo rubricó la Orden sobre independencia energética⁶, que plasmaba una idea clave enfatizada entre sus propuestas. Se trata de un documento de amplio alcance que sienta las bases de una nueva política energética. Se comenta en detalle en el próximo epígrafe.

El 28 de abril se publicó otra Orden sobre la apertura de zonas antes prohibidas a la exploración y producción de hidrocarburos *off-shore*⁷.

Así pues, los primeros cien días fueron de gran actividad en el campo de la energía. Poco más tarde, el 15 de agosto, se publicó una nueva Orden, esta vez sobre los procesos de autorización de infraestructuras⁸, dirigida a simplificar y acelerar los procesos de autorización.

La independencia y la preeminencia energética de los Estados Unidos

Desde la presidencia de Nixon, y como consecuencia de los retos estratégicos que los choques del petróleo de la década de 1970 planteaban a Occidente, la Administración americana inició el diseño de una estrategia a largo plazo con el ob-

⁵ *Presidential Memorandum regarding construction of Dakota Access Pipeline*, 24 January 2017.

⁶ *Presidential Executive Order 13783 on Energy Independence and Economic Growth*, 28 March 2017.

⁷ *Presidential Executive Order 13795 on Implementing an America First Offshore Energy Strategy*, 28 April 2017.

⁸ *Presidential Executive Order 13807 on establishing Discipline and Accountability in the Environmental Review and Permitting process for Infrastructure*, 15 August 2017.



jetivo principal de avanzar hacia la independencia energética, objetivo estratégico que se ha mantenido tanto con presidentes y legislaturas republicanas como demócratas. Varios presidentes han actualizado esta visión estratégica de la energía, insistiendo en presentarla como pieza clave de la independencia en política exterior y de la preeminencia (*dominance*) de los Estados Unidos en el mundo.

Desde los primeros momentos de su presidencia, Trump ha mantenido esta visión, dándole forma propia y tomando decisiones coherentes con las de sus antecesores próximos y remotos.

El presidente Trump se ha encontrado con un país que ya es la primera potencia energética del mundo, no solo en cuanto al balance de recursos naturales o a la producción de combustibles fósiles, sino por el dominio de las tecnologías energéticas más decisivas, por el esfuerzo de innovación en este terreno y por la capacidad de influencia diplomática y comercial. EE.UU. está más cerca de la independencia energética que en ningún momento de su historia, es un gran exportador de carbón y de gas natural y ha reducido sustancialmente su dependencia de las importaciones de petróleo.

Con estos antecedentes, la Orden Ejecutiva sobre Independencia Energética es una declaración de bases de política energética y recoge todo lo que dijo en su campaña al respecto, pone en marcha la reducción de corsés regulatorios y burocráticos a las actividades energéticas, de forma compatible con el respeto al medio ambiente, pide a las agencias federales planes de acción y de revisión de normas restrictivas, deroga unas cuantas normas de la época Obama y ordena al secretario del Interior revisar un paquete de normas ambientales. Por último, se disuelve el grupo de trabajo sobre costes sociales de los gases de efecto invernadero (*Working Group on Social Costs of Greenhouse Gases*), materia polémica y controvertida por naturaleza.

Además de esa orden, Trump ha emprendido otras actuaciones orientadas a la independencia energética, su primer gran objetivo:

- El anuncio de la retirada de EE.UU. del Acuerdo de París sobre el medio ambiente, justificándola en la pérdida de independencia estratégica y en los costes del cumplimiento con el acuerdo (estimados por NERA en 3 billones de dólares anuales, más la pérdida de 6,5 millones de puestos de trabajo en la industria).
- La revisión del *Clean Power Plan* de Obama, tal como se comenta más adelante.
- Las *Executive Orders* sobre el oleoducto Keystone XL y Dakota Access.
- La anulación de la moratoria sobre el uso de tierras de propiedad federal para la extracción de carbón y la apertura de amplias zonas a la energía renovable.



- La reducción de cargas y costes regulatorios.
- La revisión de la norma del Departamento del Interior sobre *fracking*.
- Otras actuaciones de política económica y fiscal con impacto en los sectores energéticos, como la reforma fiscal y la reducción y simplificación de la regulación.

Petróleo y gas

En cuanto el nuevo gobierno tomó posesión, se adoptaron una serie de resoluciones que revirtieron no pocas actuaciones regulatorias de la época Obama, entre ellas, una norma de la ONRR (*Office of Natural Resources Revenue*) que proponía incrementar considerablemente las regalías a pagar por la extracción de petróleo y gas de tierras de propiedad federal; otra, de la EPA (*Environmental Protection Agency*) relativa a las emisiones de metano de los sectores de hidrocarburos, y otra, del *Bureau of Land Management*, que limitaba los venteos y la quema de metano en antorchas. Todas ellas fueron incluidas en la iniciativa del Congreso antes mencionada. Una buena noticia para un sector acostumbrado a recibir noticias negativas desde hacía tiempo.

Una de las medidas de mayor impacto en el sector del gas natural fue el levantamiento de restricciones a la exportación. El 29 de junio, Sempra Energy firmaba un acuerdo para iniciar negociaciones para la exportación de gas natural a Corea del Sur. Poco después, el Departamento de Energía aprobaba otras solicitudes de exportación de gas natural⁹. En la primera mitad de 2018 el volumen exportado es más del doble del correspondiente al mismo período de 2016.

La autorización para exportar gas natural ha sido una de las reivindicaciones del sector¹⁰, para poder abrir nuevos mercados en un momento en que el gas se presenta como combustible sustitutivo del carbón y del petróleo en muchos usos concretos y para reducir las emisiones de gases contaminantes y, en consecuencia, la demanda mundial de gas se prevé que se incremente de forma sustancial en

⁹ Se autorizó la exportación desde Lake Charles (Louisiana). En los primeros meses de 2018, la capacidad exportadora desde la Costa Este se ha incrementado con un nuevo tren en la terminal de Sabine Pass (Louisiana) y el inicio de operación de la terminal de Cove Point (Maryland). Hay otras cuatro plantas de GNL en construcción, con lo que la capacidad total de exportación de GNL alcanzará 0,27 bcm/día.

¹⁰ El abastecimiento de gas natural al mercado interior de EE.UU. procede de la producción doméstica y de Canadá, y ha pasado de 522 bcm en 2007 a 734 bcm en 2017. El déficit comercial era de 103 bcm en 2007, mientras que hoy es prácticamente nulo. En 2007, los EE.UU. importaron 120 bcm, mientras que en la actualidad, producción y consumo están prácticamente equilibrados, con lo que las importaciones de Canadá dejan un excedente importante que los productores de EE.UU. pueden y quieren exportar (datos de BP Review of World Energy, 2018).



► **La Orden Ejecutiva sobre Independencia Energética recoge lo dicho en su campaña: reducción de corsés regulatorios y burocráticos a las actividades energéticas, revisión de normas restrictivas y ambientales, y derogación de normas de la época Obama**

las próximas dos décadas¹¹. La capacidad exportadora de EE.UU. se ha convertido en una pieza importante de su estrategia energética. El propio Trump lo ha mencionado en las discusiones sobre la imposición de aranceles a la UE, presentando el GNL norteamericano como una alternativa a la importación europea de gas ruso. Los permisos que la Administración está dando para la exportación de gas natural no ponen en peligro el mercado interior ni en volumen ni en precios (que están en niveles moderados o bajos, en una perspectiva histórica), ni la estrategia de independencia, pues Canadá es un proveedor fiable.

En cuanto al mercado interior de gas natural, la única forma de reducir emisiones en la generación eléctrica es fomentar el uso del gas natural y las energías renovables¹², sustituyendo el carbón por gas natural y añadiendo renovables en función del coste de inversión y de las expectativas de retorno para los inversores, es decir, del coste relativo de generación con unas y otras tecnologías. Así lo expresó el secretario de Energía, Rick Perry, con ocasión de la World Gas Conference que se celebró en EE.UU. en junio de este año¹³. Y eso es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años.

En cuanto al petróleo, EE.UU. sigue aumentando su producción, superando a Arabia Saudita y a Rusia y alcanzando en 2017 el máximo histórico de 13 millones de barriles/día (el anterior máximo fue en 1972, con 11,2 mmbbl/d, superado solo a partir de 2014). El consumo está al nivel de 2007 –20 mmbbl/d–, mientras la producción ha pasado en el mismo período de 5,2 a 11,0 mmbbl/d.

El auge de la industria del petróleo y del gas se inició hace años, impulsado por los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas y los esfuerzos de reducción

¹¹ La Agencia Internacional de la Energía (World Energy Outlook 2018) prevé que la demanda mundial de gas natural pase de 3.752 a 5.399 bcm entre 2017 y 2040 (+44%), especialmente en los países en vías de desarrollo (+104% en Asia Pacífico y +58% en Oriente Medio), incrementos menores en América del Norte (+18%) y del Sur (+72%) e incluso negativos en Europa (-4%).

¹² Conviene tener a la vista algunos datos. La generación de electricidad a partir de carbón fue de 1.208 TWh en 2017. Su sustitución por renovables requeriría instalar más de 500.000 MW de generación eólica y fotovoltaica, lo que solo puede ser factible en el largo plazo por razones técnicas y económicas (una inversión superior a 700.000 millones de dólares, sin contar con la previsible necesidad de terreno en las regiones con recursos suficientes, de cuantiosas inversiones en redes y de instalaciones de almacenamiento de energía, hoy aún en un estadio de desarrollo incipiente, tanto técnico como económico).

¹³ Su intervención en la World Gas Conference puede verse resumida en un artículo del propio Rick Perry publicado en el Washington Examiner, 25.6.2018.



► **Una de las medidas de mayor impacto en el sector del gas natural fue el levantamiento de restricciones a la exportación, una de las reivindicaciones del sector. La capacidad exportadora se ha convertido en una pieza importante de su estrategia energética**

de costes, que son palpables en el sector del *Shale oil* y del *Shale gas*. También la Administración Obama, a pesar de la retórica de protección ambiental a ultranza, fue abandonando algunas de las posturas más duras y favoreciendo los intereses del sector del petróleo y del gas, abriendo tierras federales a la producción, levantando la prohibición de exportación de petróleo y apoyando las exportaciones de GNL. Evidentemente, detrás de estos cambios estaban también las consideraciones de independencia energética nacional.

Algunos analistas creen que el efecto de las políticas de Trump será menor de lo que puede parecer¹⁴. Igualmente, el valor real de la apertura de tierras federales a la industria lo será en función de los costes de exploración y producción en cada zona concreta. En todo caso, representa un fuerte apoyo al esfuerzo de la industria.

El sector del gas puede ser uno de los que más se beneficien de la nueva política. Por una parte, la apertura a la exportación, junto con el incremento de la producción de gas de esquisto, y el papel del gas natural como energía sustitutiva de otras más contaminantes, sobre todo el carbón, dentro y fuera de EE.UU., parece depararle un futuro muy positivo a medio plazo.

El carbón

El carbón es el combustible fósil más afectado por las políticas climáticas de los países desarrollados, por sus mayores emisiones gaseosas. Bajo la presidencia de Obama el consumo de carbón había ido descendiendo, con más fuerza en los últimos años. Durante la campaña electoral, Trump prometió levantar algunas de las restricciones vigentes a su uso, lanzando un mensaje de esperanza al sector minero.

La producción de carbón en EE.UU. en 2017 fue de 700 millones de toneladas métricas, un 6% superior a la del año anterior, y el consumo interior descendió ligeramente. En la primera mitad de 2018, el consumo ha descendido casi un 5% con respecto al mismo período de 2017. Lo más probable es que se mantenga la tendencia a la baja, pues el 90% del consumo interior es para generación eléctrica, segmento en que la normativa ambiental tiene más impacto. La batalla comercial

¹⁴ Ver, por ejemplo, la opinión de Earl J. Richie, de la Universidad de Houston (*Trump's Energy Policy, Boon for the Oil Industry or Non-Event?*, Forbes.com, 25.5.2018).



► **EE.UU. sigue aumentando su producción de petróleo, superando a Arabia Saudita y a Rusia y alcanzando en 2017 el máximo histórico de 13 millones de barriles/día**

está en las exportaciones, sobre todo hacia Europa, que no parece que vayan a aumentar, y en la competencia con los otros grandes exportadores¹⁵. La tendencia declinante es imparable, y cualquier medida que alivie la presión normativa ambiental servirá únicamente para retrasar el declive del carbón y modular el impacto económico y social en las regiones mineras.

Las exportaciones de carbón, que venían sufriendo una caída notable (entre 2012 y 2016 se redujeron a la mitad, pasando de 107 a 54 millones de toneladas métricas), se recuperaron en 2017, con cerca de 90 Mt, y en la primera mitad de 2018 han sido un 30% superiores a las de 2017.

La promesa de Trump de favorecer el carbón se ha concretado en medidas como la eliminación de restricciones a la producción de carbón en tierras de propiedad federal y el apoyo a la financiación de la construcción de centrales térmicas de carbón en el extranjero –para favorecer la exportación de carbón–. Resultado de estas medidas fue la apertura, en junio de 2017, de una nueva mina de carbón en Pennsylvania, la primera en muchos años. Sin embargo, desde principios de 2017 han cerrado 25 centrales térmicas de carbón y otras 40 han anunciado el cierre total o parcial para antes de 2025.

Aunque estas medidas pueden ayudar a mantener la producción de carbón, su utilización doméstica seguirá declinando. El futuro de la generación eléctrica y,

¹⁵ En EE.UU., la generación eléctrica a partir de carbón alcanzó su máximo histórico en 2007, con 2.016 TWh. Durante los 30 años anteriores –la época de oro del carbón– se había incrementado a una tasa anual compuesta del 2%. En estos últimos diez años (2007-2017) se ha reducido en un 40%, lo que supone una tasa media anual negativa del 5%, y el peso del carbón en la generación total ha pasado del 48,5 al 30,0%. Esta fuerte reducción se explica por la creciente disponibilidad de combustibles alternativos, sobre todo el gas natural, abundante y barato en el mercado interior de EE.UU., así como por la agresiva política climática de la era Obama, que favoreció la generación a partir de fuentes renovables mediante generosos estímulos fiscales. Pero el factor decisivo es el económico. En los últimos dos o tres años, la reducción de costes de las tecnologías eólica y solar fotovoltaica, junto con los estímulos fiscales vigentes, han inclinado la balanza en contra del carbón. Es más barato generar con gas que con carbón, y todo indica que esta situación se mantendrá por bastante tiempo. El peso relativo de la generación con carbón se ha reducido no tanto por limitaciones ambientales al funcionamiento de las centrales de carbón, que por supuesto existen, sino porque las numerosas centrales que cierran o envejecen no son sustituidas por otras de carbón. La nueva potencia generadora es, en su casi totalidad, de gas y de renovables, por razones económicas. En el mismo período de diez años (2007-2017), la generación con gas natural ha aumentado en un 42%, mientras que la suma de la generación eólica y fotovoltaica ha tenido un incremento del 870%. Además, los stocks de carbón en las centrales térmicas se han reducido en un 40% en los últimos años.



► **La promesa de Trump de favorecer el carbón se ha concretado en medidas como la eliminación de restricciones a su producción en tierras federales y el apoyo a la financiación de centrales térmicas de carbón en el extranjero**

consiguientemente, la demanda interna de carbón, dependerán de los costes relativos de generación de cada tecnología¹⁶, no del voluntarismo político ni de las buenas intenciones¹⁷.

La energía nuclear

La generación eléctrica nuclear vive hoy bajo la amenaza de los relativamente bajos costes de generación del gas, lo que en mercados competitivos plantea decisiones difíciles a las empresas operadoras. Desde 2013 han cerrado seis reactores nucleares. La energía nuclear es la primera fuente de producción de electricidad, con una cuota del 20%, y su eventual cierre, aun solo parcial, implica la necesidad de sustituirla por gas que, aun siendo menos emisor que el carbón, contribuiría a aumentar las emisiones gaseosas. Esto ha movido a algunos estados a aprobar ayudas financieras a las centrales de rentabilidad más dudosa. Sin embargo, este tipo de actuaciones no puede generalizarse fácilmente, pues depende de las políticas de cada estado, no todas favorables a la energía nuclear o a las subvenciones.

Pero existe un riesgo adicional. Si se siguen produciendo cierres de centrales nucleares (y de carbón), aun con una demanda de energía eléctrica en crecimiento bajo, es previsible que se reduzca el margen de reserva de los sistemas eléctricos regionales, con los riesgos consiguientes para la seguridad de suministro, lo que induciría a los estados y a los reguladores a emprender acciones para mitigar ese riesgo, que suscita gran sensibilidad social desde la crisis energética de California de 2000-2001.

Estas consideraciones movieron al Departamento de Energía a proponer a la FERC¹⁸, en junio pasado, una iniciativa que obligaría a los operadores de los sistemas regionales a comprar energía eléctrica de centrales previamente designa-

¹⁶ Los análisis internos de las empresas indican claramente que esta es la cuestión clave. Ver, por ejemplo, XCEL (Colorado), *Resource Plan, 120-Day Report, public version*, June 21, 2018. La empresa afirma que puede conseguir un ahorro de 213 millones de dólares retirando dos de sus centrales de carbón diez años antes de lo previsto originalmente y sustituyéndolas por una combinación de gas y renovables.

¹⁷ La Agencia Internacional de la Energía (WEO 2018) prevé para EE.UU. una reducción tanto de la producción como de la demanda a un ritmo promedio del 1,5% anual en los próximos 20 años.

¹⁸ FERC, *Federal Energy Regulatory Commission*, el organismo responsable de la regulación energética de Estados Unidos, con competencia en cuestiones de alcance federal, sobre todo en lo relativo a la seguridad de suministro y la fiabilidad de los sistemas.



das como medida de apoyo para evitar su cierre prematuro. Esta idea –no muy diferente a la reserva estratégica recientemente diseñada por Alemania– no ha sido acogida con simpatía por la FERC.

El Partido Republicano ha presentado en el Congreso otra iniciativa, que propone asignar la cuantía de un paquete de estímulos fiscales aún pendientes de aplicación para centrales nucleares avanzadas. Esto sería una forma de apoyar el desarrollo tecnológico de los diseños APR (*Advanced Power Reactor*) y otros, apoyando su construcción en el mercado interior y, sobre todo, su posicionamiento en un mercado mundial en el que el único competidor es el europeo EPR (Reactor de Potencia Evolutivo), y hay varios países que han anunciado su decisión de entrar en el club nuclear.

Durante la campaña electoral de 2016, Trump apenas se refirió a la energía nuclear. Sin embargo, en el marco de sus ideas a favor de los mecanismos de mercado ha dejado que el Departamento de Energía lidie con los asuntos abiertos con gran libertad. En octubre pasado hizo una mención al almacenamiento geológico de residuos nucleares de Yucca Mountain, manifestándose a favor de soluciones más acordes con mecanismos de libertad y de mercado que con dictados parlamentarios o gubernamentales, lo que se ha interpretado como una posible indicación de que la solución y el emplazamiento que se elijan finalmente se basen en argumentos sólidos desde un punto de vista científico y técnico, pero también con la aceptación social, señalando el camino a la industria nuclear¹⁹.

Las energías renovables

Antes y después de la campaña electoral se presentó a Trump desde diversas instancias como enemigo de las energías renovables. Esta crítica tenía su fundamento en el apoyo declarado al carbón. Ciertamente, Trump lanzó mensajes de apoyo a sectores económicos en declive para captar votos de sectores sociales empobrecidos o amenazados por factores económicos endógenos y exógenos (la crisis económica, la competencia de países emergentes en sectores como el acero, el declive del carbón), pero, en rigor, Trump no hizo afirmaciones contrarias

¹⁹ Yucca Mountain, Nevada, es el emplazamiento elegido por el Congreso en 1987, mediante una enmienda a la *Nuclear Waste Policy Act*, para almacenar residuos nucleares militares y civiles. El proyecto fue aprobado en 2002, pero no ha llegado a operar por la oposición de los políticos de Nevada. En particular, el ex-senador demócrata Harry Reid hizo de la oposición a Yucca Mountain el *leitmotiv* de su carrera política, y encontró un gran apoyo en la Administración Obama. El asunto les ha costado a los contribuyentes hasta la fecha más de 6.000 millones de dólares en litigios en los tribunales. La Administración Obama paralizó en 2011 la financiación y la revisión técnica del expediente del Departamento de Energía (que solicitaba a la *Nuclear Regulatory Commission* la licencia del emplazamiento), lo que era contrario a la ley. La Administración Trump ha dado un paso de vuelta a la legalidad, aprobando fondos para continuar el proceso.



a las energías renovables, sino a favor de una energía abundante, fiable y barata (“*abundant, reliable and affordable energy*”) y, en ese sentido, hizo comentarios que fueron interpretados por algunos como un ataque a las renovables (que no son gestionables, han sido caras durante las últimas décadas y solo hoy empiezan a competir –y no todas– en coste de generación con las tecnologías convencionales). Sin embargo, el secretario de Energía, Rick Perry, conoce bien la fuerte reducción de costes de las tecnologías eólica y solar fotovoltaica, por su larga experiencia como gobernador de Texas, y la posición del Departamento no ha variado en este terreno²⁰. Y su nombramiento como secretario de Energía no puede interpretarse precisamente como contrario a las energías renovables.

Por otra parte, Ryan Zinke, secretario del Interior, decía en abril de 2018 que la preeminencia energética de EE.UU. debe contar también con las energías renovables, y citaba la eólica, al tiempo que anunciaba la apertura de un proceso de cesión de cerca de 200.000 hectáreas de terrenos federales para proyectos eólicos en la Costa Este. Su Departamento ha actualizado los procedimientos de autorización de proyectos renovables para simplificarlos y facilitar la incorporación de estas nuevas tecnologías más eficientes²¹.

Antes de terminar esta legislatura, la actual Administración deberá tomar una decisión en relación con el actual programa de estímulos fiscales a los nuevos proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Cuando ese programa expire, podrá proponer al Congreso una prolongación de ese programa, o uno nuevo, u optar por no poner en marcha ningún otro esquema de apoyo. El actual programa, aprobado por el Congreso a finales de 2015, por acuerdo de los dos partidos, prevé incentivos decrecientes en el tiempo, en línea con la reducción de costes de esas tecnologías, que pueden competir en coste de generación con las convencionales, en emplazamientos con buen recurso eólico o solar. Probablemente no sean necesarios nuevos incentivos (como debería ocurrir también en Europa, por ejemplo) y sea suficiente con dejar que los costes bajos hablen por sí mismos y apoyen las decisiones de inversión en nueva generación, como de hecho está ocurriendo.

²⁰ Rick Perry fue gobernador de Texas entre 2000 y 2015. Uno de sus logros más notables fue el apoyo a la generación renovable. Durante su mandato, la generación eólica del estado pasó de ser insignificante (116 MW de potencia instalada) a contar con 17.713 MW, colocándose en el primer lugar entre todos los estados a gran distancia de los siguientes. Hoy Texas tiene más de 23.000 MW en operación y otros 5.500 en construcción. La generación eólica aporta el 15% de la electricidad producida en el estado y supone un ahorro de 44 millones de toneladas de CO₂. En cuanto a generación solar fotovoltaica, Texas tenía 1.874 MW a finales de 2017, con un rápido crecimiento, derivado de la reducción de costes de los últimos tres años. Al mismo tiempo, los precios de la electricidad están en Texas un 20% por debajo de la media nacional.

²¹ Además de declaraciones públicas, puede verse un artículo suyo: Ryan Zinke, *American Energy Dominance needs Mass Wind*, Boston Globe, 16.4.2018.



► **Rick Perry conoce bien la fuerte reducción de costes de las tecnologías eólica y solar fotovoltaica por su larga experiencia como gobernador de Texas. Su nombramiento como secretario de Energía no puede interpretarse como contrario a las energías renovables**

La política ambiental

Aunque también se ha caricaturizado a Trump como ajeno al cuidado del medio ambiente, lo cierto es que, ya desde la campaña electoral y en todos los actos ejecutivos, ha proclamado la necesidad de aunar el desarrollo económico con el respeto responsable del medio ambiente²².

La pieza clave de la política ambiental de Trump es la Orden Ejecutiva sobre Interdependencia Energética ya citada, cuyo objetivo es evitar lo que considera una asfixia normativa que limita seriamente el aprovechamiento de los recursos energéticos, a la vez que proteger el medio ambiente.

La orden establece los principios de la política climática:

- El desarrollo limpio y seguro de los recursos energéticos de la nación.
- Evitar las cargas regulatorias que dificulten, retrasen o limiten innecesariamente dicho desarrollo, el crecimiento económico y la creación de empleo.
- El desarrollo prudente de los recursos energéticos es esencial para la seguridad geopolítica de EE.UU.
- La energía eléctrica debe tener un coste asumible, ser fiable, segura y limpia, y deben tenerse en cuenta todas las fuentes de energía (carbón, gas natural, energía nuclear, agua y fuentes renovables).
- Los Departamentos del Ejecutivo y las agencias federales deberán iniciar de inmediato la revisión de las normas que puedan representar obstáculos para el desarrollo o el uso de los recursos nacionales y suspender, derogar o enmendar aquellas que indebidamente obstaculicen dicho desarrollo (es decir, que vayan más allá de lo que exige el interés público o el cumplimiento de las leyes).
- Los organismos federales llevarán a cabo su actividad dentro del marco constitucional y respetando las competencias del Congreso y de los estados.

²² La página web de la Casa Blanca abre su sección sobre energía con la siguiente proclamación: “[...] La revolución energética americana ha producido energía fiable y accesible a los consumidores a la vez que empleo bien remunerado para las pequeñas empresas, y ello reduciendo las emisiones de CO₂ al nivel más bajo de los últimos 25 años. Nuestra política energética debe equilibrar la protección del medio ambiente con el crecimiento económico para impulsar la innovación, la creatividad y la prosperidad”.



► **Ya desde la campaña electoral y en todos los actos ejecutivos, Trump ha proclamado la necesidad de aunar el desarrollo económico con el respeto responsable del medio ambiente**

- Las normas que sean necesarias deberán cumplir con la ley, generar beneficios superiores a los costes y mejoras ambientales, ser elaboradas mediante procedimientos transparentes y tener un buen fundamento científico y económico.

Toda una enmienda a la totalidad de la política anterior, en la que el grado de intervencionismo –tan ajeno a la cultura económica de EE.UU.– había alcanzado cotas históricas y los procesos de consulta pública para la elaboración de normas se habían reducido a la mínima expresión, haciendo papel mojado la exigencia legal de consulta permanente a los sectores afectados y quebrando uno de los principios básicos de la cultura regulatoria norteamericana, con la consiguiente preocupación y protesta de sectores y empresas.

En consecuencia, la orden daba a los organismos plazos para determinadas actuaciones e instruía en particular a la Agencia de Protección Ambiental²³ para que iniciase de inmediato una revisión de una serie de normas. En octubre de 2017, la EPA propuso formalmente derogar el *Clean Power Plan* (CPP), la estrella de la política ambiental de Obama²⁴. El CPP, como reconocía la EPA, se basaba en una interpretación extensiva de la Ley que regulaba la reducción de la contaminación atmosférica (*Clean Air Act*) y en concreto forzaba la interpretación del artículo 111, ampliando indebidamente la competencia de la EPA y su capacidad intervencionista. El CPP, una vez promulgado²⁵, en octubre de 2015, fue impugnado por

²³ *Environmental Protection Agency* (EPA).

²⁴ Obama había intentado anteriormente implantar un mecanismo de *cap-and-trade* para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, pero la iniciativa languideció en el Congreso por entender la mayoría de los parlamentarios que el encarecimiento de la energía que provocaría sería equivalente a establecer un gravoso impuesto sobre la energía, inaceptable socialmente. El CPP fue el segundo intento de implantar una política ambiental agresiva, esta vez esquivando el Congreso.

²⁵ El *Clean Power Plan* es una normativa marcadamente intervencionista, muy detallada. Consta de 1.560 páginas, más 775 páginas del plan de implementación, más 343 páginas del análisis de impacto. Las críticas se manifestaron desde su promulgación, y se basaban principalmente en que (a) un plan tan invasivo fuera dictado por un departamento del gobierno, sin control democrático (parlamentario), (b) forzaría una rápida caída del consumo de carbón, encareciendo la energía eléctrica considerablemente, (c) el impacto sobre las emisiones y el medio ambiente sería insignificante (menos de 0,02°C incluso con la aplicación total del plan) y (d) se hacía un uso arbitrario de los modelos de cálculo de los costes sociales del carbón, que eran muy sensibles a parámetros como las tasas de descuento, y dejaban un amplio margen a la arbitrariedad (aunque pueda sorprender, los autores pretendían calcular el coste de las emisiones actuales de la combustión del carbón para los próximos 300 años). NERA Economic Consulting estimó que el coste de la aplicación del CPP sería de 39.000 millones de dólares anuales y que provocaría incrementos de dos dígitos en el precio de la electricidad.



150 entidades (estados, asociaciones empresariales, municipios y sindicatos). Un mes más tarde, a primeros de diciembre, la mayoría del Congreso (con los dos partidos a favor) rechazó el CPP, ejerciendo su competencia de revisión regulatoria (revisión de las normas federales emitidas por el Ejecutivo)²⁶. Dos meses después, el 9 de febrero de 2016, el Tribunal Supremo dejó en suspenso la aplicación de dicha norma, siendo la primera vez en su historia que adoptaba una decisión semejante.

El CPP fue muy controvertido y su revisión era necesaria. El lenguaje de la *Executive Order* de Trump es muy cuidadoso y busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la libertad empresarial, el respeto al medio ambiente y los intereses estratégicos de la nación.

Por otra parte, el CPP era más restrictivo para el carbón que para el petróleo o el gas, lo cual es obvio. En términos generales, su abolición o modificación beneficiará a ambos combustibles, pero no evitará el declive del carbón, como ya se ha expuesto.

Las reacciones a estos cambios han sido las esperadas. Las organizaciones y los medios más contrarios a Trump han subrayado las consecuencias, en su opinión adversas, del cambio normativo. Sin embargo, no pocos medios e instituciones son ya más ponderados y ven también las virtudes de una normativa más equilibrada y menos invasiva. En realidad, la política de reducción de emisiones de todo tipo de contaminantes sigue en pie, y se basa principalmente en mecanismos de mercado. Sus resultados en EE.UU. son incluso mejores que los de Europa, esta última con una regulación considerablemente más intervencionista, basada en obligaciones y prohibiciones²⁷.

En cuanto a sus efectos económicos, además de los ahorros de costes de la propia EPA (que estimaba en 33 millones de dólares, y que son la parte menor), hay que esperar a conocer estimaciones de ahorros y beneficios en la economía.

Otro hecho importante es el anuncio, el 1 de junio de 2017, de la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el Clima, que Trump había anunciado mucho antes. Se ha especulado bastante sobre las razones de esta retirada, pero poniendo en contexto las manifestaciones públicas realizadas antes y después

²⁶ La ley que regula la competencia del Congreso para revisar y eventualmente rechazar normas del Ejecutivo es la *Congressional Review Act* (CRA).

²⁷ Las emisiones totales de CO₂ en EE.UU. han disminuido un 10% entre 2000 y 2017, y las originadas en la generación eléctrica en más de un 25%. La intensidad de la economía norteamericana en gases de efecto invernadero se redujo un 33% entre 1990 y 2010.



de la decisión, se puede concluir que ha estado guiada por cuatro razones principales. La primera, el énfasis que Trump ha puesto en todo momento en la independencia energética, que se vería limitada o condicionada por la permanencia en el acuerdo²⁸. La segunda, la alergia que Trump siente hacia cualquier dependencia estratégica de otros países²⁹; en otras palabras, la idea de preeminencia de EE.UU. guía toda su política exterior y se refleja en la política comercial y en la negociación de diversos acuerdos internacionales. La tercera es la idea de que cualquier tratado internacional debe aportar beneficios palpables para EE.UU. Todo esto es una traslación literal del lema *America first*. Y la cuarta razón es su confesado escepticismo hacia las teorías del calentamiento global antropogénico, escepticismo apoyado en el plano intelectual y jurídico por la visión de Scott Pruitt, administrador de la EPA.

Sin embargo, la salida definitiva del Acuerdo de París está sujeta a un procedimiento acordado por los firmantes, que no puede iniciarse hasta enero de 2021, justo después de las elecciones de 2020, por lo que está todavía en el aire. De hecho, a las reuniones del Acuerdo de París sigue asistiendo una representación norteamericana, e incluso a la reunión de Bonn de noviembre de 2017 acudieron representantes empresariales, para dar a entender que no todo el mundo empresarial está de acuerdo con su presidente.

La retirada del Acuerdo de París suscitó no pocas críticas, internas y externas. El secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, afirmó que representaba un daño importante a los esfuerzos internacionales para frenar el cambio climático. Dentro de Estados Unidos, diversas instituciones y organizaciones ambientalistas se manifestaron en contra. La sociedad estadounidense está dividida sobre este punto y probablemente lo siga estando por mucho tiempo, como reflejo de la creciente polarización política.

La regulación

Una de las promesas más llamativas de la campaña electoral de Trump fue la reducción del peso de la regulación en la actividad empresarial y, por lo tanto, en la competitividad de la economía norteamericana. Este asunto, que en Estados Unidos preocupa mucho en el mundo empresarial, y es objeto de análisis bien documentados sobre el coste de la regulación, aparecía por primera vez con gran relieve en una campaña electoral.

²⁸ No es difícil ver esta misma motivación en la reciente renegociación del NAFTA y las perspectivas de renegociación de otros acuerdos comerciales o estratégicos por parte de la Administración Trump.

²⁹ En el discurso en que anunció la retirada de EE.UU. del Acuerdo de París, Donald Trump dijo: "...los ciudadanos de Pittsburgh me han elegido para ser su presidente, no los ciudadanos de París...".



► **El lenguaje de la *Executive Order* de Trump es muy cuidadoso y busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la libertad empresarial, el respeto al medio ambiente y los intereses estratégicos de la nación**

La aprobación de normas de ámbito federal sigue un procedimiento regulado en la *Administrative Procedures Act* (APA), que establece un proceso de consulta pública que se inicia con la publicación de las propuestas de normas en el *Federal Register*, abiertas a comentarios y propuestas de los sectores afectados y de todos los interesados, con objeto de que las normas, una vez aprobadas, tengan en cuenta la realidad del objeto regulado con el grado de detalle necesario. El legislador norteamericano entiende que los mejores conocedores de la realidad empresarial y sectorial están en las empresas, no en la Administración, y en consecuencia considera sensato y necesario consultarles debidamente. Este procedimiento, bien aplicado, ha dado lugar a normas cuyo grado de aceptación y cuya validez en el tiempo superan con mucho lo que estamos acostumbrados a ver en Europa.

Sin embargo, a lo largo de los últimos veinte años se han multiplicado las quejas sobre la normativa federal norteamericana, fundamentalmente en dos direcciones. La primera, el exceso de normas y el coste que origina la exigencia de su cumplimiento³⁰.

La segunda queja se refiere a la mala aplicación de la APA durante la presidencia de Obama. Con las Administraciones anteriores, la actuación de las agencias federales era muy cuidadosa en los procesos de consulta, de forma que, aunque a menudo se ampliaban los períodos de consulta, alargando los plazos totales de elaboración de las normas, el resultado era la estabilidad regulatoria: normas bien elaboradas y aceptadas por la industria, que perduraban en el tiempo sin necesidad de cambios. Pero desde el principio del mandato de Obama se produjo un cambio notable, de forma que el número de propuestas de normas aumentó considerablemente, los plazos de consulta se acortaron o se eliminaron y se suprimieron casi totalmente los contactos informales entre el gobierno federal y las

³⁰ La edición de 2018 del informe anual del *Competitive Enterprise Institute* sobre la regulación federal proporciona los siguientes datos, referidos a 2017. El coste total de la regulación federal para la economía de los Estados Unidos fue de 1,9 billones de dólares en 2016 (cifra ligeramente superior al PIB de Italia en el mismo año, y también superior a la suma de los ingresos fiscales de los impuestos de la renta de las personas físicas y del impuesto de sociedades en EE.UU., en el mismo año), el coste por empleado se estimaba entre 9.000 y 12.000 dólares anuales, dependiendo del sector y del tamaño de la empresa. No hay duda de que estas cifras suponen un lastre considerable a la competitividad de la economía y que las quejas están más que justificadas.



► **La política de reducción de emisiones de todo tipo de contaminantes sigue en pie, y se basa principalmente en mecanismos de mercado. Sus resultados en EE.UU. son incluso mejores que los de Europa**

empresas para proporcionar opiniones y sugerencias, salvo por algunas audiencias públicas ocasionales. Todo esto solo podía generar preocupación.

Por dar solo un dato, las páginas del *Federal Register* dedicadas a normas definitivas fueron 38.652 en 2016 (un 56% más que el año anterior y un 74% más que la media de los diez años anteriores). Se había impuesto una política de aceleración normativa, cuyo origen estaba sin duda en la prisa por presentar logros en la implantación de políticas concretas, y en el sesgo altamente politizado de muchos de los altos cargos de la Administración Obama, que despreciaban los contactos con los sectores, que eran práctica muy arraigada y necesaria para una buena regulación. Los últimos meses de la Administración Obama fueron una auténtica carrera regulatoria para avanzar en la agenda intervencionista ante el riesgo –aunque entonces pareciese remoto– de una victoria republicana en las elecciones.

La promesa de Trump de reducir la normativa y de eliminar dos normas por cada una nueva despertó ciertas esperanzas de mejora de la situación. ¿Qué ha ocurrido en el primer año de su presidencia?

A los pocos días de tomar posesión, el 30 de enero de 2017, Trump firmó la *Executive Order 13771*³¹, para reducir el peso de la regulación y mantener a raya sus costes. En los primeros doce meses de mandato promulgó 13 *Executive Orders* orientadas a la reducción del exceso de normativa y de burocracia. Estas órdenes afectan a todos los sectores en general, y algunas están dirigidas específicamente a los de la energía y de las infraestructuras.

Esta reducción del peso de la regulación se ha acometido por varias vías. El Congreso anuló 14 normas publicadas en los últimos meses de la Administración Obama; de las normas que se encontraban en proceso de elaboración, la nueva Administración retiró 635, dejó en suspenso 244 y pospuso otras 700; varias de las órdenes dictadas simplifican los procedimientos de autorizaciones de proyectos de diversa naturaleza; los organismos federales han reducido la producción de normas en un 15% durante 2017, y el número de normas categorizadas como im-

³¹ *Executive Order 13771 on Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, January 30, 2017.



portantes se redujo en un 60%³². La citada Orden 13771 exige que por cada norma importante se eliminen al menos otras dos. Los ahorros logrados en el primer año (2017) con esta regla se estiman en unos 900 millones de dólares, y la expectativa para los años siguientes es que los ahorros se multipliquen³³. Es pronto para juzgar el resultado, pero el camino emprendido es el correcto. Solo queda por ver hasta qué punto la lucha, aún persistente, entre la voluntad liberalizadora de Trump y la burocracia de Washington no frena su capacidad para cumplir las promesas.

La oposición a esta política de Trump se ha concretado en recursos contra algunas de las normas que se propone abolir. Hay que esperar a ver cómo se van resolviendo para hacer una valoración de los resultados, pero en principio debe ser positiva, pues el propósito es correcto, aunque los resultados lógicamente están aún empezando a concretarse.

Los impactos de otras políticas

La política energética es una parte importante de la política económica general, y entre una y otra hay impactos recíprocos. La retirada del acuerdo nuclear con Irán empujará los precios del petróleo al alza, como lo haría cualquier disrupción en el mercado por el lado de la oferta. Goldman Sachs ha valorado el efecto de esa retirada en un rango entre 3,5 y 7 dólares/barril.

Las escaramuzas de guerra comercial –en espera de ver cómo concluye el pulso con China o con la UE sobre aranceles– pueden tener un impacto negativo sobre las exportaciones norteamericanas, también las energéticas, por las posibles represalias y por el impacto directo en el precio de las importaciones. En el caso de México, por ejemplo, el valor de las exportaciones energéticas de EE.UU. a México era en 2016 el doble de las importaciones. Finalmente, la disputa comercial se saldó con un nuevo acuerdo, sin que la situación terminase fuera de control.

La reforma fiscal ha tenido ya algunos impactos. La mejora de las cuentas de resultados de nuevos proyectos ha impulsado la inversión, pero ha reducido el impacto neto de los estímulos fiscales a los nuevos proyectos de generación eléctrica de fuentes renovables, aunque la suma de ambas medidas tenga un balance positivo. Y puede tener un impacto negativo o positivo sobre inversiones nuevas dependiendo del nivel de riesgo de las mismas y de otros factores.

³² El número de páginas del *Federal Register* se ha reducido en un 36%, las páginas dedicadas a normas definitivas en un 51%, y el número de normas en elaboración es un 13% inferior al del año anterior (Competitive Enterprise Institute, *An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State*, Washington, 2018).

³³ Dan Bosch, Dan Goldbeck, "Update: Deregulation under Trump," American Action Forum, January 23, 2018.



En este sentido, ha habido críticas a Trump por la aparente agresividad de algunas de esas medidas económicas, pero hasta que no se vea con claridad cuál es la forma final que adoptan, no se podrá hacer una valoración fiable de sus impactos.

Conclusión: balance y perspectivas

Durante la campaña electoral, la industria energética no dio mucho crédito a las propuestas de Trump. De hecho, las donaciones en la fase de primarias del Partido Republicano fueron en su gran mayoría a otros candidatos: Scott Walker, Jeb Bush, Ted Cruz o Marco Rubio. Y en la elección presidencial, apoyaron a Hillary Clinton masivamente. La razón era muy sencilla: Clinton era lo malo –o bueno– conocido, la continuidad, y Trump se percibía como una incógnita. Pero la percepción empezó a cambiar cuando, ya en enero de 2017, la actividad del Ejecutivo tomó un ritmo sorprendente atacando cada uno de los temas señalados en la campaña en la dirección prometida.

Un año después de la elección de noviembre de 2016, una publicación del sector de la energía decía que “ningún candidato se había esforzado tanto en hacer de la energía en general, y del petróleo y el gas en particular, una pieza clave de su programa electoral” y, por otra parte, “los [ciudadanos] estadounidenses [...] no esperan que los candidatos cumplan las promesas que hacen durante la campaña, pues [...] los políticos rara vez tienen intención alguna de cumplir con la mayoría de todas sus promesas, una vez que han sido elegidos...”³⁴. Esta opinión, aun siendo de parte interesada, refleja bien el cambio en las percepciones de buena parte de la sociedad americana ante políticas muy distintas de las que habían sido habituales con los anteriores presidentes, pues la mayoría de los ciudadanos no tenían ninguna razón para pensar que Trump sería diferente en cuanto al cumplimiento de las promesas electorales.

Dos años después, se puede hacer una valoración de la política energética de Trump, aunque solo parcial, como corresponde a un terreno en el que las inversiones y los cambios requieren muchos años, cuando no décadas. Ha habido una combinación de resultados y desarrollos positivos y otros aún pendientes de materializarse plenamente. Queda mucho camino por andar en la segunda mitad del mandato presidencial, que es cuando algunas de las medidas ya adoptadas mostrarán su verdadero alcance y resultados. Esa valoración provisional puede resumirse en unos pocos puntos.

³⁴ Blackmon, David, *The Trump Energy Plan: A sea change in U.S. Energy Policy*, Shale Magazine, 14.11.2017. <https://shalemag.com/the-trump-energy-plan-a-sea-change-in-u-s-energy-policy/>



► **La retirada del Acuerdo de París suscitó no pocas críticas, internas y externas. El secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, afirmó que representaba un daño importante a los esfuerzos internacionales para frenar el cambio climático**

- Para Trump, **la política energética es importante**. La ha colocado en primer plano de las preocupaciones públicas, durante la campaña electoral y después³⁵. Importancia que es coherente, por una parte, con la idea de preeminencia política de EE.UU. y, por otra, con la actividad económica y el empleo que genera.
- Donald Trump se ha esforzado en **cumplir con las propuestas electorales**, atacando cada uno de los puntos clave que había anunciado. Se ha calificado a Trump de imprevisible, sobre todo por iniciativas como la retirada del Acuerdo de París o el anuncio de la ruptura del Acuerdo nuclear con Irán. Pero las iniciativas emprendidas hasta ahora en materia de política energética muestran un elevado grado de **previsibilidad**, pues o bien figuraban explícitamente en el *America First Energy Plan* y el *100-day Plan* de energía o son el desarrollo de alguna de ellas.
- Por eso, ha puesto el **énfasis en la independencia energética, creación de riqueza y de empleo**, tal como había anunciado en su narrativa electoral, y ha dedicado un buen número de órdenes a **reducir la carga regulatoria**. Este asunto, a pesar de la oposición de algunos sectores, si la Administración continúa en la línea ya iniciada, será uno de los de mayor impacto en la industria en general y en el sector energético en particular.
- Las actuaciones en materia de **política ambiental** han ido encaminadas también a simplificar la regulación, pero, en este caso, más bien a reducir obstáculos considerados excesivos a la explotación de recursos naturales, y siempre con la independencia energética en el trasfondo de cualquier decisión.
- **Los resultados son mixtos**, pues una decisión política puede no ser suficiente, sea por factores exógenos, sea por la oposición política en Washington, sea por el tiempo de maduración de las políticas concretas. Unos son claramente positivos, y otros están pendientes de diversos factores (recursos contra la abolición de normas o contra determinados proyectos, sobre todo por razones ambientales). Y en todo caso, el esfuerzo de coherencia con las promesas de la campaña es innegable.

³⁵ Trump declaró octubre de 2018 como mes de concienciación energética (*National Energy Awareness Month*).



Impactos y perspectivas

Los resultados de la nueva política energética serán positivos en los sectores del petróleo y del gas, aunque el auge de los mismos venía ya impulsado desde antes. Los datos de producción y exportaciones así lo indican y, aunque hay quienes consideran que el impacto será marginal, lo cierto es que sí hay un impacto positivo y que, en general, la política está bien orientada. Nadie esperaba que en un sector tan potente en lo tecnológico y en lo económico, una nueva política fuese, por así decirlo, disruptiva.

En cuanto al carbón, aunque se han tomado medidas para apoyarlo, todo lo que se conseguirá es mantener la producción y ayudar a las regiones mineras, sobre todo vía exportación (las previsiones de demanda mundial son positivas, gracias al crecimiento económico de los países en desarrollo). Sin embargo, no aumentará la demanda interior, que parece condenada al declive por la competencia en coste de generación eléctrica del gas y de las renovables (eólica y solar fotovoltaica).

La simplificación de la normativa tendrá impactos a medio y largo plazo, que probablemente sean significativos en la segunda parte de la legislatura, y dependerá también de si la próxima presidencia continúa en esta línea. Las valoraciones económicas de estos impactos serán más visibles al final del mandato.

Algunas de las actuaciones que puedan emprenderse en lo que queda de mandato pueden encontrar oposición tanto en las cámaras como en los sectores más militantes de la sociedad. La sociedad americana está polarizada en este terreno, y los estados con gobernadores o legislaturas demócratas utilizarán la política ambiental como herramienta de desgaste con vistas a las elecciones de 2020. Por su parte, la Administración Trump tendrá que esforzarse en presentar resultados positivos a la opinión, al mundo empresarial y a las instituciones, como pueden ser la reducción de emisiones o la creación de empleo en los sectores energéticos y en la industria medioambiental (y en la economía, en general).

Por otra parte, el poder presidencial, siendo amplio, se limita a las competencias federales, y los estados son celosos de sus competencias, por lo que los resultados de cualquier política de la Casa Blanca dependerán de la medida en que consiga alinear a los estados. Este es un terreno de juego en el que se puede manifestar con más fuerza la oposición a Trump, en un país en el que la opinión pública –los *lobbies*, las instituciones y los sectores económicos– juega un papel relevante.

Con todo esto, la preeminencia energética de EE.UU. se mantendrá y el grado de independencia energética será elevado. El único mercado en que aún existe un



► **En los primeros doce meses de mandato Trump promulgó trece órdenes ejecutivas orientadas a la reducción del exceso de normativa y de burocracia, que afectan a todos los sectores, y algunas específicamente a los de la energía y de las infraestructuras**

riesgo estratégico de abastecimiento para el mercado interior es el del petróleo, pero el volumen de importaciones se ha reducido notablemente y se concentra en países considerados fiables. Sin embargo, la sensibilidad del mercado mundial de petróleo a disrupciones de diversos tipos seguirá presentando riesgos.

Conviene no perder de vista que los cambios que se han producido en la industria energética en las últimas décadas se han debido a fuerzas de diversa naturaleza –tecnológicas, económicas, políticas, ideológicas–, pero las primeras han tenido un peso decisivo. El mundo necesita energía en cantidades crecientes, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Una política energética realista no puede ignorar que el desarrollo tecnológico, la competitividad y el peso en el comercio mundial de la energía son claves del posicionamiento estratégico de cualquier país. Lo que está en juego, no solo en EE.UU., sino a escala mundial, es cuál será el nuevo punto de equilibrio entre los objetivos estratégicos –costes, seguridad de abastecimiento y protección del medio ambiente–, cómo podrá cada país influir en ello y posicionarse. Explícita o implícitamente, la política energética de Trump va orientada a apoyar un sólido posicionamiento de EE.UU. en cualquier escenario.

Las elecciones *midterm*: ¿puede Trump seguir adelante con su política energética?

Las elecciones de noviembre han dejado al presidente sin el apoyo de una mayoría republicana en el Congreso, pero sigue contando con el poder del Senado. A partir de ahora, la lucha política será encarnizada para desgastar a Donald Trump pensando en 2020. Sin embargo, las cámaras se mueven no solo por las agendas partidistas, sino en función de la calidad de los argumentos de cada parte y de las percepciones de la sociedad sobre esos argumentos. Trump sigue teniendo argumentos y herramientas para llevar adelante su programa energético.

El resultado de esas elecciones se ha apoyado en varios factores, entre los que destacan los de naturaleza económica: indicadores económicos a su favor, crecimiento elevado, comparado con Europa, Japón o China y apoyado en sectores de alto valor añadido, empleo en máximos históricos, índices de confianza y sentimiento económico al alza, mercados de valores en máximos, mejoras en los acuerdos comerciales renegociados.



► **La Orden 13771 exige que por cada norma importante se eliminen al menos otras dos. El camino emprendido es correcto; queda por ver hasta qué punto la lucha entre la voluntad liberalizadora de Trump y la burocracia de Washington frena sus promesas**

Cierto, aunque hay otros elementos menos tangibles, pero no menos importantes. Probablemente, Trump tiene su mayor capital político en que, al margen de sus formas, con su estilo directo –y en gran medida ajeno a los usos del *establishment*– de abordar los temas está transformando el debate político en sentido amplio, y esto se refleja también en las políticas sectoriales. Así lo expresaba Russell R. Reno³⁶ al día siguiente de las elecciones:

“Antes de que Trump irrumpiera en escena, el *establishment* liberal controlaba el debate acerca de quiénes somos. Los republicanos lo aceptaban, entendiendo que todo iría bien mientras ellos controlasen la política económica, y en especial la política fiscal. [...] Ese *establishment* republicano no fue consciente de que sus votantes estaban cada vez menos seguros de en qué se había convertido nuestro país, y hacia dónde se dirigía.

Trump [...] sabe cómo utilizar la retórica para dramatizar su papel –como Obama, pero a su manera–, y está forzando un debate sobre qué clase de país queremos ser. Por eso está en el foco de los medios. Por eso, la participación en las elecciones de ayer fue tan alta.

[...] Está haciendo que nos hagamos la pregunta más importante de cualquier política democrática: ¿Quiénes somos?”.

³⁶ R. R. Reno, *The midterms and the “we” questions*, First Things, 7 November 2018.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362

Suscripción a la newsletter:
www.fundacionfaes.org/es/newsletter

C/ Ruiz de Alarcón, 13
28014 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

Multimedia

