

La política energética estadunidense desde Richard Nixon hasta George W. Bush

El objetivo de este capítulo es aproximarnos a la política energética de Estados Unidos refiriendo algunos antecedentes históricos desde 1929 hasta 2001 básicamente, desde el primer choque petrolero hasta los inicios de la administración del presidente George W. Bush. Si bien intentaremos cubrir la política energética en su conjunto, nos centraremos en el petróleo y, fundamentalmente, en el ámbito interno, ya que el siguiente capítulo se dedicará a la política petrolera internacional de Estados Unidos. Para ello partimos de la observación de la realidad para obtener constantes, nos acercamos a las mismas desde diversas aproximaciones teóricas y regresamos a la información en un proceso que intentamos dialéctico.

Antes de hablar sobre las vertientes teóricas de la ciencia política que se eligieron, hemos primero de razonar por qué descartamos otras, tales como el conductismo, que se enfoca en el proceso de toma de decisiones, en los manejos de las burocracias e incluso abarca aspectos de la psicología a fin de explicar los comportamientos de los individuos. Con esto queremos señalar que nuestro propósito no fue examinar los procesos de toma de decisiones per se ni el análisis de las burocracias, modalidad tan frecuente en la literatura estadunidense.

Entre los enfoques teóricos que decidimos adoptar está el institucionalismo,¹ que tiene en las principales instituciones de gobierno

¹ Nos referimos a la corriente denominada nuevo institucionalismo entre cuyos representantes se encuentra Douglas North. De sus obras podemos citar: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Véase también Kathleen Telen y Steinmo Longstreth, *Structuring Politics. Historical Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

los objetos básicos de su construcción. Un supuesto que subyace es que instituciones similares tienen procesos esencialmente similares. Para nuestros objetivos destacaremos el papel del Poder Ejecutivo en Estados Unidos (el presidente, el Departamento de Energía, el Departamento del Interior y otras agencias importantes), así como del Congreso. Quienes estudiamos el sistema político estadounidense sabemos que en ciertas áreas o en ciertas coyunturas el Congreso puede tener un peso mayor que el de la presidencia misma al decidir una determinada política, estrategia o acción. Este trabajo trata de recuperar su racionalidad, las constantes sobre las que se debate la cuestión energética y el contexto al que han debido responder las instituciones en el momento de diseñar las diferentes estrategias. De aquí se desprende la importancia de destacar algunas posiciones partidistas en los debates y resoluciones del Congreso a lo largo del periodo estudiado.

Es también pertinente señalar que tomamos el enfoque del institucionalismo más que el de “actores” debido a que tiene un bagaje teórico más amplio y más diverso. Tomar únicamente la perspectiva de los actores nos obligaría a centrarnos en la importancia de las compañías eléctricas, las gaseras, o de otros grupos de interés (como los ambientalistas), con un peso fundamental en la dirección de las políticas. Aunque no hemos soslayado del todo la existencia de estos actores, no han sido el objetivo primordial de nuestro análisis en este capítulo.

Hay otras dos teorías de la ciencia política de las cuales retomamos bases conceptuales con objeto de explicar la estructura del gobierno estadounidense. Una es la teoría pluralista, que propone que una multitud de grupos de interés compiten por el control político. El contenido del proceso político es entonces resultado de esta competencia y de la negociación entre los líderes de estos grupos y las autoridades políticas que representan sus intereses. A causa de la multiplicidad de intereses, el proceso político se vuelve, en buena medida, la consecuencia de los vaivenes de la competencia.²

² Entre los principales exponentes de la teoría pluralista están David B. Truman, *The Governmental Process*, 2ª ed., Nueva York, Knopf, 1971, y Robert A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

La segunda es la teoría de la elite, la cual propone que la agenda política está determinada y controlada por grupos que, aunque pueden dirigir diferentes instituciones en la sociedad, acuerdan entre sí la naturaleza y dirección de esa sociedad. Sus intereses institucionales se interrelacionan unos con otros, cuando se expanden.³ Dicha interrelación ocurre, desde nuestro punto de vista, no sólo en el espacio nacional. En la fase de la globalización hay una convergencia de las elites dominantes de Estados Unidos con las del Estado mexicano. Esto es claro en materia de energía.

El análisis de la evolución de la política energética parecería colocar a la teoría de las elites por encima del pluralismo ya que es perceptible el papel que en su determinación juega un relativamente cerrado y pequeño grupo de elites. Aunque histórico, sigue siendo válido el hecho de que un limitado número de elites o una estrecha tecnocracia, actuando en conjunto o separadamente, ejercen un control desproporcionado sobre la estructura y puesta en marcha de esas decisiones a causa de la naturaleza altamente técnica de muchos problemas de energéticos. Su influencia es muy evidente por medio de mecanismos de cabildeo (*lobbies*) en el Congreso estadounidense en esta materia.

Un último eje teórico elegido para nuestro análisis es el enfoque⁴ propuesto por David Howard Davis en su libro *Energy Politics*.⁵ Destaca el aspecto normativo, es decir, se centra en los resultados más que en el proceso de toma de decisiones o en el diseño de políticas. A fines de los años sesenta los estudios con este enfoque establecieron ciertos parámetros sobre el supuesto de que el sistema político debe ser juzgado de acuerdo con los resultados *vis à vis* los obje-

³ Véase C. Wright Mills, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956, y Kenneth Prewitt y Alan Stone, *The Ruling Elites*, Nueva York, Harper and Row, 1973.

⁴ Entre otros enfoques está el utilizado por The Brookings Institution, editado por Crawford D. Goodwin, el cual traza la evolución de la política energética de Estados Unidos a través de sucesivas administraciones. Proporciona una descripción de las decisiones del Poder Ejecutivo. Thomas H. Tietenberg se concentra en la formación de la política después del embargo. Walter Rosenbaum considera los factores generales que influyen en la formación de la política energética. En *The Politics of Mistrust*, Aron Wildavsky y Ellen Tenenbaum consideran el papel del crudo y el gas en la historia de la política energética, así como los aspectos políticos asociados.

⁵ David Howard Davis, *Energy Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

tivos. En este sentido, acercarnos al Ejecutivo y al Congreso es un intento de entender las políticas y sus consecuencias, además de la brecha frecuente entre las metas y los resultados. Por lo anterior, revisamos las políticas propuestas por las distintas administraciones y la posición correspondiente asumida por el Congreso.

El capítulo está integrado por dos apartados: en el primero partimos de la definición de conceptos clave para entender la política energética estadounidense, por ejemplo, la seguridad nacional, el interés nacional, el papel del Congreso, aspectos generales sobre las corporaciones petroleras, la relación de la geopolítica con la energía y los enfoques teóricos sobre el manejo de los recursos energéticos, entre los más importantes. El otro punto destacable es lo que denominamos el modelo analítico; por ello, en el segundo apartado se intenta reconstruir la política energética, fundamentalmente, desde la administración de Nixon hasta la de George W. Bush, a partir de la consideración de aspectos tales como el papel del gobierno, los costos y los precios del petróleo y la sustitución energética.

ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES PARA ANALIZAR LA POLÍTICA ENERGÉTICA

Hay constantes estructurales, institucionales o las propias del sistema político estadounidense que consideramos conveniente destacar para entender la política energética de Estados Unidos y su política de seguridad energética, más allá de las situaciones coyunturales, así como las contradicciones o inconsistencias de las acciones involucradas.

Si bien estos elementos pueden ser del saber común para cualquier estadounidense podrían ser útiles para quienes interpretamos la política de ese país desde otras latitudes.

En primer lugar, por ser un factor que determina la política exterior de Estados Unidos, señalamos los rasgos generales de su concepto de seguridad nacional para después adentrarnos en las características generales de su sistema político y, más tarde, discutimos en torno a algunos de los aspectos más importantes que definen la estrategia energética.

Como es sabido, la doctrina y los instrumentos de la seguridad nacional estadounidense son producto de la guerra fría, aunque sus orígenes se remontan a la formación de los Estados soberanos. La doctrina puede resumirse como la expresión de los medios por los cuales el Estado defiende y fortalece su independencia. A lo largo de la guerra fría, la doctrina de seguridad nacional dio justificación, propósito y legitimidad a la política de preservación nacional interna, y externamente, para defenderse del bloque soviético o establecer un equilibrio de poder regional.⁶ De acuerdo con la definición de Edmundo Hernández-Vela,⁷ el presidente en turno, desde su toma de posesión, expone y ejecuta su concepción de seguridad nacional con el fin de afianzar sus intereses y valores tanto en el plano interno como en el exterior, con los propósitos formales de asegurar la integridad territorial y la defensa común, de promover el bienestar general y de asegurar la libertad actual y futura de su nación. Dicha estrategia es presentada anualmente en un informe, en el que se plantean los criterios fundamentales, así como las políticas y acciones respectivas. Para ilustrarlo veamos algunos de los aspectos sustantivos de los informes de 1996 y 1997 del presidente William Clinton.

En el documento “Estrategia para el impulso y la expansión de la seguridad nacional en 1996”,⁸ se establecen los siguientes puntos:

- Defender la seguridad de Estados Unidos contando con fuerzas militares listas para pelear y con una efectiva representación en el extranjero.
- Estimular la revitalización económica del país.
- Promover la democracia en el extranjero.

⁶ Manuel Villa Aguilera, “Mexico’s National Security Policies and Institutions in the Post-Cold War Era”, en John Bailey y Sergio Aguayo (editores), *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996, pp. 89, 90.

⁷ Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, México, Porrúa, 1999, pp. 702-707.

⁸ William Clinton, “Preface”, en The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D.C., The White House, febrero de 1996, p. 45, citado por Hernández-Vela, *op. cit.*

El informe tiene la premisa de que la línea divisoria entre la política interna y la exterior está desapareciendo⁹ y subraya la necesidad de revitalizar la economía para apoyar las fuerzas militares, mismas que debían comprometerse activamente en el extranjero si el objetivo era abrir los mercados externos y crear empleos. Así, las metas de incrementar la seguridad, estimular la prosperidad económica y promover la democracia se apoyan mutuamente.

Es notable que, de acuerdo con el documento, la fuerza militar sigue siendo un elemento indispensable del poder de la nación, sin embargo, se reconoce que si la fuerza puede derrotar a un agresor, no puede resolver los problemas subyacentes. La democracia y la prosperidad económica únicamente pueden arraigar en una sociedad en conflicto por medio de soluciones locales aplicadas por la misma sociedad. Es decir, el Ejecutivo estadounidense privilegió la expansión de la democracia como forma de control por encima del uso de la fuerza.

La “Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo”, de mayo de 1997,¹⁰ está basada en la premisa de que tanto la fuerza interna como el liderazgo de Estados Unidos en el exterior son esenciales para avanzar en las metas de prosperidad y seguridad. Sus tres objetivos centrales son similares a los anteriores; de la misma manera, el informe supuso que conforme se abrieran las fronteras y se incrementara el flujo de información, tecnología, dinero, comercio y personas, la línea entre la política interna y la exterior se borraría. Clinton consideró que sólo se podía preservar la seguridad y el bienestar de su país involucrándose activamente en el mundo; por tanto, su objetivo fue mantener un país más seguro y próspero, en un contexto en el que la democracia y los mercados libres no tuvieran límites.

Otra noción de importancia para entender la política exterior de Estados Unidos es la que se refiere al *interés nacional*.¹¹ Éste es un

⁹ Debe señalarse que esta división entre lo interno y externo recupera fuerza después de los acontecimientos del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York. Esto significa que el Estado-nación no sólo recobra su papel protagónico como unidad de análisis sino que, en la realidad, las políticas tienden de nuevo a fortalecer los límites fronterizos y el papel del Estado-nación.

¹⁰ William Clinton, “Preface”, en The White House, *A National Security Strategy*..., citado por Hernández-Vela, *op. cit.*, p. 29.

¹¹ Anthony Lake, *American Power and American Diplomacy*, Department of State Dispatch, vol. 5, núm. 46, Washington, Department of State, 14 de noviembre de 1994, pp. 766-769. Citado por Hernández-Vela, *op. cit.*, pp. 761-763.

concepto histórico y se define también con base en la filosofía y la orientación política de la administración en turno. Así, por ejemplo, durante la guerra fría se delineaba considerando la presión de las armas nucleares soviéticas; ello condujo a la política de la disuasión nuclear. La política de la contención también surgió a la luz de la amenaza soviética y el consenso nacional que permitió a Estados Unidos conseguir la victoria en la guerra fría. Hoy día la definición de los intereses nacionales se hace de manera más fina. La promoción de la democracia y de la apertura de los mercados se enfoca allí donde tales intereses están más profundamente comprometidos. En general, aunque no en orden, pueden listarse de este modo:

- Defender contra ataques directos a Estados Unidos, a sus ciudadanos en el país y el extranjero y sus aliados.
- Repeler la agresión, lo cual es esencial para preservar un mundo pacífico.
- Cuidar sus más importantes intereses económicos.
- Promover y resguardar la democracia, lo cual, a su vez, respalda su seguridad y la difusión de sus valores.
- Prevenir los peligros de la proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa, los actos de terrorismo y combatir el flujo de drogas.
- Mantener la confiabilidad. Cuando Estados Unidos hace compromisos con otras naciones, consideran debe cumplirlos.
- Atender los temas humanitarios, tales como el combate al hambre, desastres naturales y las violaciones a los derechos humanos.¹²

Por sí mismos ninguno de estos intereses conduce automáticamente al uso de la fuerza, pero mientras más se vislumbra que están en riesgo, es más probable que se acuda a ella. Esto ha sido muy claro en el caso de los objetivos estratégicos en materia petrolera. En el pasado, se utilizó en la defensa de los dominios de las grandes

¹² Quizá este listado deba considerarse sólo como enunciativo y como un propósito de estar en concordancia con las nuevas agendas internacionales, que ahora consideran este tipo de cuestiones.

corporaciones en los países productores; hoy día se relaciona con los desarrollos petroleros y gaseros potenciales en áreas distintas a las tradicionales (por ejemplo, en Asia central).

Otro elemento medular del sistema político estadounidense es el papel que juega el Congreso. Con frecuencia parece estar en un segundo plano respecto del Ejecutivo, en parte debido a la mayor visibilidad del presidente o de los voceros de la administración. En otras ocasiones ha sido el argumento para legitimar determinadas acciones presidenciales o, por el contrario, las restricciones congresionales han permitido al Ejecutivo embozar su falta de control o inacción frente a determinada situación. La importancia del Congreso en cuestiones energéticas crece y puede explicar el fracaso de los presidentes para presentar un plan de energía global, unificado y convincente. Aun en el caso en que estos planes tienen una cierta coherencia, los grupos de interés y de presión que influyen en el Congreso han causado profundas divisiones, reduciendo su alcance y sus resultados. Un ejemplo de esta situación ha sido la propuesta energética del presidente George Bush, padre.

Entre los factores más conspicuos que dan cuenta de la importancia que ha venido cobrando el Congreso están su estructura misma y la manera en que ha ido expandiéndose. Hay un crecimiento del personal, más capaz de supervisar los asuntos energéticos nacionales y extranjeros; abundan los especialistas del más alto nivel dedicados a ello. Por otra parte, el cabildeo, profundamente atrincherado en el sistema político estadounidense, nunca ha estado más organizado que hoy, particularmente en materia energética, y es muy utilizado por poderosos grupos de interés para filtrar sus demandas.

La peculiaridad es, sin embargo, que en el Congreso estadounidense la cuestión energética está fuertemente influida por consideraciones locales e intereses específicos; en cambio, los asuntos de interés nacional parecen jugar un papel menos importante, excepto en momentos de crisis. Los congresistas están más preocupados por intereses personales, locales o estatales, es decir, están atentos a las demandas de su electorado y a obtener apoyo para su reelección. Como señalamos, en ciertas coyunturas la atención de los congresistas se vuelve hacia los problemas y sus causas, pero cuando el interés del público desciende, sólo un grupo pequeño se dedica a dar seguimien-

to al asunto. En el tema que nos ocupa las constantes clave que hemos encontrado en la relación presidencia-Congreso son:

- La ideología del presidente (liberal o conservadora y no necesariamente demócrata o republicana).
- El ambiente no político (por ejemplo, el estado de la economía).
- El medio político (la popularidad del presidente, la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Congreso).
- La estrategia política y el estilo del presidente.

Por otro lado, en la orientación del Congreso, partido e ideología son relevantes pero su importancia respectiva depende de cada asunto, de cómo se formula, de quiénes lo presentan y de la coyuntura.

La primera pregunta que surgió al intentar desentrañar los factores y las constantes que definen la política energética fue si el Estado estadounidense tiene en realidad una política energética.¹³ Las respuestas fueron disímiles en tanto hay diferentes concepciones de lo que es una política como tal, sin embargo, buena parte de los autores consultados coinciden en señalar que Estados Unidos no tiene una política energética en sentido estricto. Más bien, se trata de una serie de políticas que sirven a los intereses de distintos grupos económicos que no con poca frecuencia, resultan contradictorios y dificultan el alcance de objetivos nacionales representativos del interés común. Las políticas son, entonces, reflejo de los intereses de los grupos dominantes y de los grupos o coaliciones que controlan el Estado.¹⁴ Por tanto, se diseñan en busca de balances y compromisos entre los distintos intereses.¹⁵ El equilibrio en un sistema de pesos y contrape-

¹³ Es pertinente señalar que los objetivos tradicionales de la política energética en cualquier país consisten en garantizar una oferta adecuada y segura que satisfaga las crecientes necesidades de la demanda, en una combinación de recursos que permita el costo mínimo de producción.

¹⁴ De acuerdo con el enfoque de políticas públicas, el hecho de que los cambios en las políticas afecten a los grupos de interés hace difícil que el gobierno mantenga las decisiones todo el tiempo; en consecuencia, no sólo las decisiones del gobierno fallan, sino toda la estructura. Véase José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, 2ª ed., México, M.A. Porrúa, AEF, FE-UNAM, 2000, p. 300.

¹⁵ Stephen H. Spurr (editor), *Energy Policy in Perspective, Solutions, Problems and Prospects*, Austin, The Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, The University of Texas, Austin y The Brookings Institution, 1982, p. 2.

sos como el estadounidense se da entre el presidente y el Congreso o bien al interior del Congreso, entre los Estados productores y consumidores de petróleo, que asumen posturas distintas frente a las propuestas de política. De ahí las políticas de resultados contradictorios. Ejemplo de ello son la política de cuotas a las importaciones petroleras y la dificultad para alcanzar un consenso en forma de una política de seguridad nacional que se coloque por encima de intereses grupales o partidistas.

Otro de estos casos es la crisis energética de inicios del siglo XXI, que abarca no sólo problemas con la oferta nacional de crudo y gas natural sino que, como ya se señaló, tiene que ver con la tensión en los mercados eléctricos, la falta de inversión en infraestructura energética y los resultados de la desregulación de mercados, que dio a los grandes conglomerados energéticos la oportunidad para especular y obtener la máxima rentabilidad. Parte de esta problemática proviene de la falta de definición de una política energética propiamente dicha o, al menos, de acuerdo con otras opiniones, de su falta de coherencia. La interacción entre las fuerzas políticas y de mercado ha provocado, precisamente, políticas contradictorias y la falta de una definición de objetivos nacionales.¹⁶ Ésta es la conclusión de un proceso que viene de atrás. En realidad los valores fundamentales de la economía política no se han modificado en lo sustantivo desde la primera crisis petrolera (1973) incluyendo el papel del Estado y del mercado.¹⁷ No obstante, sí han cambiado los arreglos, desde mediados de los años ochenta y sobre todo en los noventa, con los procesos de desregulación para el gas y la electricidad.

Es pertinente señalar que el Estado estadounidense no cuenta con bases conceptuales ni con un esquema cultural para con el sector privado en el alcance de los objetivos predeterminados en el largo plazo.¹⁸ En la psique de los estadounidenses están insertos los argu-

¹⁶ Algunas fallas en las políticas públicas que han servido a estos propósitos cruzados son, por ejemplo, los controles de precios y su efecto no deseado al promover las importaciones.

¹⁷ Franklin Tugwell, *The Energy Crisis and the American Political Economy. Politics and Markets in the Management of Natural Resources*, Palo Alto, Stanford University Press, 1988, p. 4.

¹⁸ Conviene enfatizar otra de las bases conceptuales del liberalismo y del neoliberalismo, relacionada con las nociones anteriores. Se trata de la creencia de que en la medida en que

mentos en contra de la intervención gubernamental en la economía ya que ésta es, por definición, “ineficiente”.¹⁹ Según este razonamiento, la eficiencia está en el libre mercado, donde se maximiza la aplicación de los recursos. Una vez que al mercado se le permite funcionar, la producción puede organizarse con un máximo de eficiencia.²⁰

En la globalización comercial el papel del Estado está muy relacionado con las externalidades, tales como los sucesos propios del mercado petrolero internacional.²¹ Mediante una política o estrategia internacional, la intervención del Estado se justifica por la idea de que los mercados de energía tienen importantes efectos colaterales no deseados. De acuerdo con Finon,²² una de las formas de participación gubernamental se refiere, precisamente, a las externalidades relacionadas con la oferta de energía. Otra posibilidad tiene que ver con la legitimidad en la actuación del gobierno en su relación con el ámbito internacional. El ciclo intervención-repliegue (del Estado) influye en los precios internacionales de la energía, así como en la perspectiva de largo plazo, relacionada con el agotamiento de los recursos no renovables, lo que a su vez afecta la percepción del costo de la dependencia de una fuente de energía o de un proveedor en particular.

Una nueva forma de intervención durante los actuales procesos de desregulación del mercado se da a través de la Comisión Reguladora Federal de Energía (FERC), que es una agencia descentralizada del Departamento de Energía. Su función es, más bien, facilitar el desem-

se maximice el interés individual, se maximiza el interés social. Esto y la preeminencia del mercado y su capacidad de ajustar las fuerzas de la oferta y la demanda de la economía, sustentan el bagaje de los modelos económicos predominantes en la era de la globalización.

¹⁹ Líneas de pensamiento que sustentan estas ideas, tales como el enfoque de *public choice*, justifican las reformas institucionales y las políticas públicas sólo cuando los mercados no son eficientes. En tal caso, el papel del Estado debe inducir y promover la eficiencia pero no sustituir al mercado. Esta escuela considera que las intervenciones públicas en cualquier lugar y momento, tienden a empeorar el funcionamiento de la economía de mercado.

²⁰ Ernest J.A. Openheimer, *A Realistic Approach to US Energy Independence*, Nueva York, Pen and Podium Production, 1980, p. 18.

²¹ Quien sostiene esta posición es Dominique Finon. Véase su obra *Les États-Unis face à leur dépendance pétrolière croissante*, Grenoble, Institut d'Économie et de Politique, Énergie Internationale, 1990.

²² *Ibid.*

peño de los mercados a partir de actividades como la aprobación y revisión de tarifas eléctricas, licenciamiento para la construcción de algunas plantas hidroeléctricas, regular el transporte de petróleo crudo y otorgar permisos de construcción y operación para nueva infraestructura de gasoductos interestatales.²³ Su participación empieza a ser controversial por los conflictos generados entre las decisiones a nivel federal y las surgidas de los distintos estados que cuentan con su propia regulación. Un ejemplo de lo anterior es la crisis eléctrica en California.

Otro enfoque clave relacionado con el ámbito internacional es el geopolítico. Como la palabra lo indica, tiene que ver con la ubicación geográfica de los recursos y destaca los aspectos inherentes al balance de poder. Entre los distintos actores de la industria, esto tiene serias consecuencias, pues se traduce en indicadores concretos como la distribución y magnitud de las ganancias, los precios y la renta petrolera, entre otros. Su análisis da cuenta de las políticas orientadas hacia determinadas regiones o a ciertos conflictos en distintas partes del mundo, así como del flujo de las inversiones y, hoy día, de las presiones a favor de la apertura al capital extranjero en aquellos ámbitos geográficos con potencial petrolero promisorio o que constituyen un sitio de tránsito de flujos energéticos.

Una segunda vertiente de este enfoque del equilibrio de poder es el contexto teórico en que se inscriben la búsqueda o el mantenimiento de la hegemonía de Estados Unidos. La estrategia petrolera internacional ha sido pieza fundamental en la consolidación de la hegemonía estadounidense y de su política exterior. Para algunos, el petróleo ha sido no sólo importante sino el centro de esta cuestión. En realidad, es la vinculación de la industria petrolera con los componentes estructurales de su hegemonía lo que da al hidrocarburo su carácter estratégico. El éxito de dicha estrategia resulta palpable en la medida en que, hasta ahora, ni las crisis petroleras ni los vaivenes en el precio del crudo han puesto en entredicho el papel hegemónico estadounidense. Durante las crisis de los años setenta, Estados Unidos sólo modificó la forma de dominio en su relación con los países de

²³ Véase Federal Energy Regulatory Commission, *Annual Performance Report for Fiscal Year 2002*, Washington, Department of Energy, FERC, febrero de 2003.

la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El nuevo balance de poder entre los actores y las posibilidades de confrontación fueron las resultantes de la generación y apropiación de la renta petrolera o excedente. Este nuevo equilibrio estuvo, entonces, dado por la capacidad de los actores para controlar las fuerzas políticas y económicas. En el vínculo entre el Estado y la industria petrolera se encuentran las bases de la hegemonía, que tienen que ver con la expansión global de sus corporaciones en el mercado mundial, su menor dependencia del crudo, en comparación con sus aliados, en el rediseño de esta hegemonía, y el control sobre los recursos estratégicos mundiales.

Las grandes corporaciones han tenido un papel protagónico, han sido un actor central en el control del mercado y el cambio estructural de la industria petrolera. Su importancia tiene que ver con las reglas económicas y mercantiles, las relaciones geopolíticas y la posibilidad de imponer, junto con los Estados de los que proceden, sus propios intereses.²⁴

Antes de la primera crisis petrolera (1973) controlaban la mitad del comercio mundial, situación que fue posible gracias a las concesiones obtenidas de las naciones productoras de petróleo.²⁵ La mayor parte de los recursos petroleros mundiales se encontraba en manos de las grandes compañías. Sus grandes capitales, acumulados por el usufructo de los recursos mineros de los países en los que tenían concesiones, aumentaban debido a la posibilidad de reducir su carga fiscal en los países de origen, en particular en Estados Unidos, donde estaban exentos de los impuestos sobre las ganancias.²⁶ Esta concesión fiscal, sumada a la ya otorgada por concepto de disminución de reservas, acomodó su contabilidad a la consecución de tantas ganancias como les fue posible, sobre todo en el sector corriente arriba (*up stream*), que no abonaba impuestos al fisco estadounidense ya que estas actividades se desarrollaban en otras latitudes territoriales.

²⁴ Véase H.O. Bergsen, "Markets and Politics; How Can They Be Integrated in a Study of the World Oil Market", *International Challenges* vol. 1, núm. 9, 1989.

²⁵ Así por ejemplo, Arabia Saudita era territorio de Aramco; en Irán operaban las siete grandes corporaciones; Kuwait albergaba a Gulf y British Petroleum.

²⁶ Anthony Sampson, *Las siete hermanas. Las grandes compañías petroleras y el mundo que han creado*, México, Grijalbo 1987 (col. Economía y Empresa), p. 140.

En vista de que el petróleo llegaba a la Unión Americana a bajo precio y en cantidades crecientes, no había necesidad de intervención estatal o de compromiso alguno por parte del gobierno, en tanto que a las compañías sólo les interesaba garantizar sus rentables concesiones y conservar su participación en el mercado mundial. Antes de 1973 los gobiernos alentaron a las compañías petroleras a salir al mundo, otorgándoles todo tipo de apoyo, lo que les permitió la acumulación de un potencial económico en el mercado. Entre los apoyos gubernamentales pueden mencionarse la carta blanca anti-monopolista (*antitrust*), ventajas fiscales y apoyo diplomático. El poder de las grandes empresas en la comercialización fue claro con el alza de precios de 1979, cuando simplemente vendieron caro el petróleo comprado a precios bajos a través de contratos de largo plazo. Otra gran oportunidad de hacerse de sustanciales ganancias la proveyó la administración de Reagan cuando abolió los controles al precio del petróleo interno. Así, los beneficios de Exxon aumentaron 32 por ciento en 1979, mientras que las ganancias netas de las siete hermanas juntas aumentaron de 21 900 millones de dólares en 1979 a 23 300 millones de dólares en 1980, alcanzando una cifra de negocios de alrededor de 450 mil millones de dólares.²⁷

Los activos de estas compañías siempre han sido enormes. Controlan redes de pozos, buques cisterna, refinerías, estaciones de servicio y la infraestructura y logística de la comercialización internacional de los hidrocarburos. Consideran que sólo ellas deben emprender las inversiones necesarias en el campo de la energía. Están convencidas de que los gobiernos no deben aumentar su intervención en los mercados energéticos. Ejemplo de ello fue cuando, en 1978, el Banco Mundial inició un modesto plan para financiar prospecciones en el tercer mundo, ocasión en que la empresa Exxon protestó enfurecida ante el secretario del Tesoro, Michael Blumenthal, contra lo que consideraba una invasión de su territorio.²⁸ Otro ejemplo fue la tarea a que se dieron las compañías tratando de convencer a las naciones de la OPEP para que no invirtieran en actividades corriente abajo. En tanto, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Econó-

²⁷ *Ibid.*, p. 389.

²⁸ *Ibid.*, p. 380.

micos (OCDE), presionaron para que se incrementara el arrendamiento de tierras federales para la explotación de yacimientos, realizaron campañas contra el control de precios, buscaron ampliar su participación en la asignación gubernamental de suministros petroleros y pelearon por la reducción de subsidios a las compañías petroleras estatales.

En materia de política exterior, las compañías han gozado en el periodo estudiado del apoyo del gobierno. El Departamento de Estado descansaría en ellas el manejo de la diplomacia petrolera hacia las naciones productoras, básicamente árabes, desempeñándose como una especie de administración autónoma, en tanto que el gobierno estadounidense podía exhibir abiertamente su apoyo a Israel, importante desde el punto de vista electoral por la fuerza que tiene el (cabildeo) judío para los votantes estadounidenses.

El cambio en el contexto internacional tras los dos choques petroleros obligó a las compañías a readaptar sus estrategias corporativas. La caída en los precios del crudo en 1981 y 1986 significó también reajustes en sus estrategias; los años noventa y principios del milenio dan cuenta de las distintas logísticas implementadas por las empresas energéticas para desenvolverse en un mercado altamente desregulado, como más adelante señalaremos.

Las compañías petroleras internacionales han tenido que ir adaptándose a escenarios petroleros distintos pero, a su vez, tienen una incidencia capital en los mismos, no sólo por su poder mercantil sino también por la manera en que utilizan la tecnología y los costos de producción; estos últimos, al ser modificados, alteran el balance de poder entre los actores participantes. En este sentido, la renta y su apropiación constituyen los factores de fondo que mueven a la industria.²⁹ Ciertamente, no todos los cambios estructurales pueden reducirse al desempeño de las empresas. Hay también actores que responden a otro tipo de racionalidad, como sucede con los Estados, y hay otros elementos que juegan un papel determinante en la estructura del mercado petrolero, como la innovación tecnológica o, en el plano político, la posibilidad de rupturas. Sin embargo, nadie

²⁹ Esta tesis es sostenida por J.P. Angelier, *La rente pétrolière* (col. *Énergie et Société*), Edn. du CNRS, 1976, y por J.M. Chevalier, *L'avenir des sociétés nationales des pays exportateurs d'hydrocarbures*, en *Économie et Sociétés*, serie *Économie de l'énergie*, 1994.

duda del papel protagónico de las compañías petroleras internacionales en la historia pasada y reciente.

Otro ingrediente de la política petrolera internacional y, por tanto, de la seguridad energética, es el que se refiere a la determinación de precios. En los últimos años ha sido evidente la búsqueda de Estados Unidos del consenso y el apoyo de los productores para establecer el precio del hidrocarburo dentro de un rango determinado. México ha sido partícipe de esta política y ha colaborado ampliamente con la diplomacia petrolera estadounidense, en particular durante la administración de Clinton. El establecimiento de un rango de precios responde no sólo a su volatilidad sino que está relacionado con la supervivencia de la industria petrolera nacional de Estados Unidos, básicamente de los denominados productores independientes. El límite inferior de dicho rango debe considerar los altos costos de producción de su industria nacional y la canadiense. Un precio internacional por debajo de ese punto pone en entredicho la viabilidad financiera de la industria. Como es evidente, esto tiene implicaciones para la seguridad energética de Estados Unidos.

En términos nominales, el límite inferior respondería a los costos promedio de producción de los depósitos de Estados Unidos y Canadá que son caros, es decir, sería la consideración a estos precios para no sacar del mercado a esta industria. En cuanto al límite superior del rango, obedece, por un lado, a los intereses de los países que cuentan con grandes reservas petroleras y de aquellos que prefieren ganancias a corto plazo, en virtud de los apremios de sus economías. Generalmente, los países con grandes reservas, como Arabia Saudita, tienen muy bajos costos de producción. En el año 2001, el rango de precios consensuado entre productores y consumidores se situó entre 22 y 28 dólares por barril.

De acuerdo con algunos autores, la política estadounidense ha tratado de sustituir la producción petrolera nacional con crudo de la OPEP, por lo que el diferencial de precios entre estos productores constituiría el costo de la seguridad de Estados Unidos. Es decir, es el precio que este último paga para conservar su industria nacional y dar un margen de protección a las compras de crudo del exterior.³⁰

³⁰ Sobre este aspecto véase Antoine Ayuob, "Oil Economics and Politics", *Energy Studies Review* núm. 1, mayo de 1994, pp. 47-61.

Esto allana el camino para entender la dualidad de la estrategia petrolera estadounidense al permitir, por una parte, el aumento de su dependencia petrolera aprovechando los menores precios y costos de producción de otras latitudes y, por otra, resguardar la supervivencia económica de su industria nacional al no dejar que colapsen los precios internacionales del petróleo o que salgan de un rango deseado.

La estrategia de mantener la industria petrolera estadounidense³¹ da cuenta de la postura del gobierno ante las amenazas que en ocasiones los productores (sobre todo los independientes) han lanzado contra otras naciones que surten el mercado de Estados Unidos al intentar la fijación de cuotas o tarifas, argumentando una competencia desleal. Considerando las varias ocasiones en que esto ha sucedido en la historia reciente, al final prevalecen los intereses de las grandes empresas petroleras estadounidenses, que son fundamentalmente las que importan el petróleo del exterior, para no imponer ningún tipo de restricciones al comercio. Pese al ruido y las presiones de los productores independientes, ha prevalecido no sólo el interés económico de la nación sino el de este importante grupo.

Vale la pena señalar que una de las características de las grandes corporaciones petroleras es que desde hace años han optado por colocar sus inversiones en otras latitudes, donde además de un potencial de recursos promisorio encuentren menores costos de producción. Es por ello que el gobierno de Estados Unidos presiona a las naciones productoras o facilita las condiciones para que abran sus sectores corriente arriba a la inversión extranjera. Esta tendencia no es nueva, hace años que se presenta, pero parece acentuarse a medida que la producción petrolera estadounidense va en picada y se vuelve más costoso producir el hidrocarburo en territorio nacional.

Otro factor que pretendemos agregar son los supuestos subyacentes en la formulación de la política energética de las diferentes administraciones estadounidenses, a los que hemos llamado enfoques teóricos sobre el manejo de los recursos, de acuerdo con la concep-

³¹ Los productores independientes de Estados Unidos no son poco importantes, ya que perforan 85 por ciento de los pozos, producen 80 por ciento del gas y 40 por ciento del petróleo en el país.

tualización de Orr.³² Estos supuestos se refieren a los conflictos entre cuatro perspectivas generales sobre la naturaleza del valor de los recursos energéticos para la sociedad. Una de ellas es la teoría cuantitativa, según la cual la visión del mundo es que los recursos energéticos son finitos y, por tanto, tienen valores intrínsecos que no necesariamente corresponden a sus precios de mercado. Uno de los corolarios que se desprende de esta teoría es que el gobierno debe emprender acciones para asegurar los suministros futuros.

En contraste, está la teoría de precio que, precisamente, ve en los precios —resultantes de la interacción de productores y consumidores que atienden su propio interés—, el mejor indicador del valor de los recursos energéticos para la sociedad. Esta perspectiva considera que si el gobierno ha de intervenir es para hacer más eficientes los mercados energéticos. Mientras los teóricos del enfoque cuantitativo ven los recursos energéticos como activos que deben guardarse para las generaciones futuras, los teóricos del precio afirman que los recursos energéticos son intercambiables en el largo plazo con otros insumos económicos. En la práctica, esto se traduce en que las administraciones que han buscado reducir la dependencia de las importaciones petroleras a Estados Unidos, por medio de mecanismos que no son los precios, estarían bajo la influencia de la teoría cuantitativa, como veremos más adelante.

Otra consecuencia de estos enfoques se manifiesta en el uso de los recursos, dadas las divergencias sobre su disponibilidad, profundidad y la influencia de los intereses económicos e ideológicas.³³

En tercer lugar, históricamente ha predominado la visión que ciertos autores llaman perspectiva de la oferta, mediante la influencia de las compañías petroleras nacionales para controlar y producir más petróleo. En términos prácticos se muestra en políticas gubernamentales de apoyo, como los permisos de agotamiento (*depletion allowances*), créditos fiscales especiales e imposición de una cuota a las importaciones. Ha habido también numerosos acuerdos para ayudar a la base de compañías internacionales con políticas fiscales que en

³² David Orr, "U.S. Energy Policy and Political Economy of Participation", *Journal of Politics*, núm. 41, noviembre de 1979, pp. 1027-1056.

³³ *Ibid.*

ocasiones se han utilizado para enviar ayuda al extranjero, como instrumentos de política exterior.³⁴

Dentro de esta perspectiva hay una vertiente que alienta el papel del gobierno en la regulación de las compañías y en la preservación general del sistema de libre empresa, aun en contra de la visión general de la industria de que las regulaciones son hostiles a sus intereses comerciales.

Una segunda vertiente dentro de esta perspectiva es aquella que busca proteger a los usuarios de energéticos al desalentar a los productores a obtener una ventaja injusta sobre los consumidores o ganancias excesivas. De esta manera el gobierno debe supervisar los mercados y los precios, y establecer parámetros sobre lo que sería justo y equitativo. La decisión de controlar el gas natural interestatal, el petróleo crudo y los precios de la gasolina estuvo influida por este enfoque, que consideró que los bajos precios de la energía debían aumentar y ayudar a subsidiar al consumidor al limitar los beneficios.³⁵

Esta perspectiva ha sido predominante, excepto durante la crisis energética de los años setenta, y ha ofrecido soluciones al problema de la escasez. Quienes la comparten afirman que la clave está en ganar acceso a los combustibles fósiles, incluyendo carbón, fusión, etcétera. Muchos de ellos se inclinan por la idea de que los recursos petroleros son abundantes. Consideran que la conservación es una forma de privación que reduce los estándares de vida, argumentan que la intervención activa de los gobiernos, por el lado de la oferta, interfiere con los derechos individuales y erosiona el sistema de libre empresa. Aunque el objetivo último de quienes apoyan la perspectiva de la oferta es la energía abundante y a bajo precio, sostienen que los mayores precios producirán mayor cantidad de energía disponible para alentar la búsqueda de nuevas fuentes de petróleo y gas natural y pueden crear, incluso, fuentes de energía baratas, convencionales y no convencionales.

³⁴ Véanse US Federal Trade Commission, *The International Petroleum Cartel*, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1952 y US Congress, Senate, Foreign Relations Committee, "Multinational Corporations and US Foreign Policy", *Report*, 2 de enero de 1975.

³⁵ James Everett Katz, *Congress and National Energy Policy*, Nueva Brunswick, Transaction Books, 1984, pp. 175, 176.

Finalmente, la perspectiva de la conservación por su parte, quedó plasmada en el Plan Nacional de James Carter de 1977. Sus seguidores sostienen que las políticas federales que privilegian la producción frente a la conservación de energía interfieren con la eficiencia económica en general.³⁶ Esta vertiente otorga un papel prioritario al gobierno federal como árbitro en el conflicto entre grupos y como regulador de las condiciones de equidad de los cambios en el sistema energético.

Un controversial informe de la Fundación Ford elaborado en 1974, estableció los cimientos de esta perspectiva.³⁷ Tan pronto fue publicado, fue acogido por analistas políticos, académicos y tuvo gran influencia en Washington, sobre todo en el diseño de la política energética de James Carter. La Política Energética Nacional (National Energy Policy) suponía que el crecimiento económico no necesariamente dependía del aumento del consumo de energía, asumía que al quitar las barreras institucionales y de mercado la sociedad tendería a ser más eficiente y que cualquier caída en los niveles de vida resultantes sería meramente temporal.

Esta concepción difiere en mucho de la anterior, en especial respecto de cuestiones de equidad. El objetivo de la perspectiva de la conservación es regular el tránsito de un futuro inmediato de escasez a uno más largo caracterizado por mayor abundancia, enfatizando los avances tecnológicos para aumentar el uso del carbón, los renovables y otras fuentes de energía como complemento importante. Además, advierte sobre la necesidad de evitar rupturas en la oferta, el agotamiento de reservas, el déficit en la balanza de pagos así como los problemas de política exterior y considera necesaria la modificación de valores sociales para resolver los problemas energéticos.

Otro aspecto de esta perspectiva es un enfoque energético centrado en las llamadas energías suaves. Desde este punto de vista las crisis energéticas son un problema endémico que puede resolverse permanentemente sólo con cambios radicales en las estructuras sociales. A diferencia de las dos anteriores, que enfatizan la actuación de la industria y el gobierno, respectivamente, este nuevo enfoque energético destaca el papel de los ciudadanos para arbitrar e imple-

³⁶ *Energy User's*, 8 de enero de 1981, p. 25.

³⁷ Véase Ford Foundation, *Energy Policy Projects, A Time to Choose*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1974.

mentar visiones energéticas “suaves”. Las sociedades, se piensa, se volverán más democráticas y, por tanto, seguirán el ideal jeffersoniano no agresivo. En suma, se argumenta que una vez libre de la excesiva intervención gubernamental, el mercado energético logrará establecer un equilibrio. Mientras que la perspectiva de la conservación alienta a proteger los intereses de largo plazo, a salvaguardar la sociedad de rupturas y considera que el gobierno debe asumir la responsabilidad de los precios y colocar ofertas, entre otras acciones, la vertiente energética cree que la política debe alentar la utilización de las energías suaves, que respondan a las necesidades de los individuos y a la naturaleza finita de los recursos.³⁸

El modelo analítico

El sector energético de Estados Unidos ha pasado por importantes etapas desde el punto de vista de los “régimenes” energéticos. Para el efecto, entendemos como régimen la amalgama de arreglos públicos y privados que históricamente han determinado la manera en que se explotan y manejan los recursos y cómo la riqueza creada por estas actividades se ha distribuido, es decir, cómo han sido gobernados. Desde este ángulo podemos hacer una primera división de la historia reciente de la política energética en tres grandes periodos atendiendo, fundamentalmente, a los cambios en el mercado petrolero internacional así como al papel del Estado en la dirección del sector que nos ocupa. Una primera propuesta sería:

1. 1959-1972
2. 1973-1985
3. 1986-2001

Esta propuesta de periodización traduce, en concreto, tres hechos:

- a) La mayor o menor participación del gobierno en el manejo de la política energética.

³⁸ Everett Katz, *op. cit.*, p. 179.

- b) Las tendencias crecientes o decrecientes de los costos y los precios del crudo.
- c) La sustitución energética de cierto combustible, como el carbón, por el petróleo y, actualmente por el gas natural. El primer periodo refleja muy bien este cambio.

Para ello hemos tomado también el criterio de periodización de las diferentes administraciones de manera que hemos agrupado en primer lugar las administraciones de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter. Luego, desde la administración de Ronald Reagan hasta fines de la presidencia de William Clinton. Finalmente, el desempeño de la administración de George W. Bush presenta características que dan pauta para catalogarla como un periodo diferente. Consideramos que esta propuesta no sólo no se contradice con las aproximaciones teóricas anteriormente señaladas sino que nos proporciona más elementos para estudiar un tema tan extenso y complejo. Son entonces una herramienta para construir el análisis.

De 1959 a 1972

Esta etapa se caracterizaría por un descenso en los costos de producción y por tanto en los precios del petróleo. Durante este periodo se observa el desplazamiento de una situación de precios bajos a una de precios altos, que se acompaña por el tránsito de un sistema energético basado en una estructura de subsistemas hacia otra que busca consensos para enfrentar las problemáticas surgidas desde la crisis de los años setenta, como la dependencia petrolera.

La política energética previa a la primera crisis de los años setenta es un ejemplo de subsistemas en cuyo marco una estrecha gama de actores realizaban ajustes menores en la política y los intereses de los productores y el Estado dominaban el proceso. Cada una de las grandes industrias estaba organizada en forma diferente con el objeto de participar en el proceso político,³⁹ según la fuente de combus-

³⁹ Charles Bullock *et al.*, *Política interior de los Estados Unidos en la década de los ochenta*, México, Gernika, 1986, p. 99.

tible que explotaban (petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear y electricidad). También se manejaba separadamente cada sector de consumo (transporte, industrial, residencial). Para los diferentes combustibles se había desarrollado un sistema político autónomo basado en aspectos como la regulación, el control y la propiedad. La política energética de esa nación era, por tanto, una colección desagregada de petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear y electricidad. Nada se asemejaba a un sistema energético general con una estructura de conjunto. Los cinco subsistemas se caracterizaban por un específico grupo de participantes y de procedimientos para la toma de decisiones. Esto es, era un conjunto de discretas estructuras fragmentadas por el clientelismo, carentes de una entidad coordinadora y aun de comunicación.

Estos subsistemas pueden ser observados de acuerdo con el grado de intervención gubernamental. El carbón, en primer lugar, estaba menos sujeto al control gubernamental. Su propiedad estaba en manos privadas y los vínculos con el gobierno eran mínimos; ninguna agencia del gobierno regulaba el precio o los niveles de producción. En el caso de la industria petrolera, mientras la propiedad era privada, los vínculos con el gobierno a nivel nacional y estatal eran amplios. En el caso del gas natural, en tercer lugar, la propiedad era privada pero una agencia nacional regulaba su precio, producción, ventas y la construcción de la industria. Por su parte, la propiedad de las plantas eléctricas era mixta; hasta la actualidad algunas son privadas, otras públicas y sus propietarios son los gobiernos nacionales, estatales y locales, otras incluso son cooperativas. Los gobiernos a todos los niveles regulan los precios, la producción, ventas y la construcción. Finalmente, el gobierno interviene de manera principal en el caso de la energía nuclear; su propiedad y regulación siguen el mismo patrón mixto que para la electricidad. Además, por un largo tiempo el gobierno fue el virtual propietario del combustible radioactivo que alimentaba los reactores.⁴⁰

La construcción de los subsistemas se sustentaba en tres tipos de variables: las físicas, las del mercado y las relativas al contexto general de la política. En el primer grupo de variables es innegable la

⁴⁰ David Howard Davis, *op. cit.*, p. 21.

importancia de la geopolítica sobre los combustibles. En el caso de la segunda variable, pudo haber elementos de inestabilidad en las fuerzas del mercado que conducían a impactos y cambios políticos. La tercera variable se refiere a los asuntos de la política estadounidense que impactaban la esfera energética. La interacción de estos tres elementos daba lugar a lo que se conoce como “políticas de combustible”. Veamos un ejemplo histórico en el caso del petróleo, por ser el energético más importante.

El primer intento del gobierno por intervenir en la esfera petrolera se dio en 1911, cuando la Suprema Corte de Justicia reguló la Standard Oil Company de John Rockefeller, quien controlaba prácticamente todos (87 por ciento) los suministros de crudo, 82 por ciento de la capacidad de refinación y 85 por ciento del keroseno, el combustóleo y de la gasolina vendidos. La decisión de una corte de distrito, finalmente sostenida por la Suprema Corte, fue que la Standard Oil Company debía separarse del resto de las compañías. Una vez que en 1911 el decreto fue afectado por las compañías sucesoras, se encontraron en una posición difícil en la competencia. Aunque el cártel había sido verticalmente integrado, las compañías componentes tendieron a una integración horizontal.

El gobierno federal también participó en el auge petrolero a través del servicio de investigación geológica al proporcionar datos científicos a la industria petrolera. Los estados productores clave tenían también un papel. La comisión Texas Railroad y las agencias equivalentes en otros estados controlaban realmente el petróleo extraído.⁴¹

Durante la administración de Dwight Eisenhower, la industria trajo un nuevo asunto a la política: el hecho de que Estados Unidos desde 1949 se volvió un importador neto de petróleo.⁴² Para 1953 cuando Eisenhower arribó a la presidencia, las importaciones habían crecido 10 por ciento y la preocupación de los productores nacionales aumentó. El crudo venezolano y de Medio Oriente elevaba su participación a menores precios en el mercado estadounidense.

⁴¹ El dominio del Instituto Americano del Petróleo (American Petroleum Institute, API) como una organización industrial ya estaba totalmente establecido para entonces.

⁴² Situación detrás de la cual estaban las siete hermanas.

Acostumbrados a la protección del gobierno federal, los productores nacionales se volvieron una vez más a Washington para defender sus privilegios. En atención a sus demandas, Eisenhower designó un comité de gabinete para recibir sus quejas y su propósito se volvería un compromiso. Las compañías petroleras limitarían voluntariamente sus importaciones al nivel que tenían en 1954, esto es, en 12 por ciento. Eisenhower dudó para aceptar las recomendaciones de su comité sobre imponer restricciones a las importaciones, pues se daba cuenta de que el objetivo tenía que ver más con la ambición de las compañías que con la seguridad nacional. No obstante, crecieron las presiones sobre la industria y en 1959 se estableció una cuota a las importaciones. En vista de que resultaba más barato el crudo del exterior, el problema fue entonces cómo obtener una licencia para importar tanto petróleo como fuera posible. Un mercado protegido se volvió atractivo para las compañías con acceso al petróleo barato. Así, desde 1959 hasta 1973 la cuota de importaciones fue la joya de la corona. La creciente competencia con la producción nacional suscitó, con el tiempo, un problema complejo: los productores independientes nacionales que no contaban con crudo del extranjero tuvieron que reducir su producción al permitirse una mayor participación de las importaciones en la oferta nacional. Por su parte, las empresas más importantes (*majors*), con algunas excepciones, contaban con una producción nacional y podían hacer negocios con las importaciones de crudo barato. Sin embargo, la política de cuotas de importación fue perdiendo efectividad debido a que:

1. Las compañías independientes adquirieron reservas de petróleo barato.
2. Los precios de los productos refinados se colocaron por arriba de los internacionales, lo que dañó la competitividad del resto de la industria manufacturera.
3. Las cuotas aceleraron la declinación de las reservas petroleras de Estados Unidos por lo que con el tiempo se propició una mayor dependencia de las importaciones.

Al tomar la OPEP el control de la producción, arrebatando esta prerrogativa a las *majors*, se generó una gran incertidumbre en torno a

los suministros y los precios, desde el punto de vista empresarial. Para esta fecha (1973) el país estaba importando cerca de siete millones de barriles diarios.

También en el plano político la industria petrolera parecía perder terreno. Desde principios del siglo xx la principal táctica de los petroleros para mantener su posición privilegiada había sido la campaña de donaciones. Aunque parece no conocerse la cantidad exacta, se sabía que la industria petrolera era, por mucho, la principal contribuyente a las campañas presidenciales. En los estados productores eran bien conocidas las relaciones entre petroleros y senadores; también cultivaban un grupo selecto de representantes en Washington. Sin embargo, a fines de los años sesenta la posición privilegiada de la industria petrolera empezó a erosionarse. En el Congreso muchos de los amigos de la industria ya habían muerto o se habían retirado.

De 1973 a 1981

En este periodo debe destacarse un movimiento que va del repliegue del Estado a su mayor participación en la política energética y de la búsqueda de una menor dependencia de las importaciones a un retiro en el objetivo.

El embargo petrolero. La crisis petrolera de 1973 tuvo un significado más amplio de lo que parece. Si bien en la historia se la conoce por el embargo que hicieron los socios árabes de la OPEP a Estados Unidos y a Holanda por su apoyo a Israel, este corte en los suministros fue fácilmente compensado por otros productores. Otro evento asociado, que es prácticamente la razón de la primera crisis de energía, fue la cuadruplicación de los precios. En realidad, la gran importancia subyacente en esta crisis fue la recomposición en el régimen petrolero internacional, tanto en términos económicos como de poder entre los principales actores: los países productores de petróleo, las naciones consumidoras y las *majors*.

Como la historia lo reporta, poco tiempo antes de este primer choque se había abolido el sistema de concesiones y muchos de estos países habían nacionalizado sus reservas petroleras. Dada la

entonces prevaleciente tendencia de precios bajos y decrecientes en términos reales, el embargo significó no sólo la posibilidad de subir el precio sino también la de determinar los niveles de producción: cuánto producir, a quién vender y bajo qué condiciones, fueron temas cuyo control pasó a manos de los productores. A fin de cuentas, el giro en el mercado tenía que ver con la renta petrolera. De acuerdo con Antoine Ayoub,⁴³ la importancia de las nacionalizaciones y del cambio en la estructura del mercado fue, precisamente, un asunto de renta petrolera. La nacionalización de los recursos fue la manera que encontraron los productores para llegar a los verdaderos valores de la renta petrolera y ganar control sobre su producción y sus propias reservas.

En apariencia perdedoras, para las grandes compañías petroleras el primer choque significó la pérdida del 50 por ciento de su participación en el mercado, la ruptura de la estructura de concentración de que gozaban y una reestructuración en el área de la refinación.

En términos tanto reales como simbólicos, la primera crisis petrolera, como ya señalamos, resultó en una redefinición de la estructura de poder. Fue sobre todo un asunto de redistribución de la riqueza a nivel mundial en favor de la OPEP.⁴⁴ Estas naciones estaban convencidas de que la organización podía manejar los precios y, en consecuencia, actuaron. El tema se convirtió en un problema de seguridad energética para Estados Unidos y sus aliados, en vista de su alta dependencia del petróleo. Sin embargo, el verdadero problema de la crisis para las economías consumidoras fue la cuadruplicación de los precios del hidrocarburo en el mercado internacional. En efecto, en 1974 la OPEP elevó el precio del crudo en 140 por ciento, hasta llegar a 11.65 dólares por barril. Para las naciones industrializadas, el costo ascendió en 1974, a 60 mil millones de dólares, más que un año antes. En términos reales, los precios aumentaron 11 por ciento.

⁴³ Véase Antoine Ayoub, *op. cit.*

⁴⁴ Hay dos posiciones que intentan explicar el comportamiento de la OPEP: la primera, una perspectiva económica, supone que la principal motivación es maximizar la riqueza de los miembros, el valor neto de sus ingresos, a partir de sus recursos hasta que sus reservas se agoten. La otra perspectiva es política y supone que los miembros de la OPEP impulsan su poder político sin tomar en cuenta las consecuencias económicas.

Entre 1973 y 1974 el precio causó distorsiones en la economía internacional. Lo que permitió a las corporaciones petroleras compensar posibles pérdidas fue el hecho de que, aun con precios altos, la demanda no declinó rápidamente, mostrando su relativa inelasticidad en relación al precio. Desde el punto de vista del precio, la OPEP tuvo un éxito relativo desde 1973 hasta 1977 porque el suministro y la demanda no respondieron mecánicamente a los cambios en el precio. Por su parte, la producción total de la OPEP aumentó a 31.2 millones de barriles diarios. Desde la perspectiva de los consumidores la crisis parecía constituir un problema tanto geológico como financiero. Por ello, las naciones industrializadas unieron esfuerzos en torno al liderazgo estadounidense con el propósito de elaborar políticas que les permitieran hacer frente al desafío que significaban los productores y, en particular, la OPEP.

La estructura de la industria petrolera se transformó durante e inmediatamente después de este periodo. Los cambios más notables ocurrieron a nivel internacional, donde las grandes corporaciones perdieron el control directo de las reservas en favor de los gobiernos de los productores. No obstante, hay quien señala que en realidad no se trataba de una crisis de oferta o de problemas de acceso a las importaciones sino de un cambio en los márgenes de utilidades de la industria petrolera. Esto se evidenció en los informes anuales de las compañías petroleras, que mostraban que las ganancias subieron tanto como 60 por ciento. Exxon se benefició con 2 mil 500 millones de dólares, un aumento de 59 por ciento respecto del año anterior.

Si bien muchas compañías mantuvieron lazos con los compradores, aún dependían de las decisiones gubernamentales de las naciones productoras para el acceso a los abastecimientos de crudo. Sin embargo, aprendieron una buena lección de la crisis, porque sus líderes reconocieron que era en el control de la oferta más que en los precios donde radicaba la clave del éxito; se abocaron así a fortalecer y conseguir el apoyo gubernamental para reforzar su participación en la oferta.

La política energética de Richard Nixon y Gerald Ford (1971-1975). Para Estados Unidos el embargo petrolero de 1973 significó un partaguas en el diseño de una política energética basada en subsistemas

de combustibles. Como ya se mencionó, algunos de los problemas energéticos de estos años fueron causados por un desplazamiento del carbón al petróleo importado, debido en buena medida al bajo precio de este último.

En general, estas políticas habían tenido un denominador común: precios bajos y consumo elevado. El embargo petrolero fue, entonces, el acontecimiento que mostró la inadecuación del sistema de la política de combustibles, la inviabilidad de continuar con los precios bajos, sobre todo para la industria petrolera nacional, así como la incapacidad de la nación para responder al conflicto petrolero de una manera coherente. Había una cierta percepción sobre la necesidad de integrar los sistemas de combustibles pero no la capacidad política para lograr esta integración. Hubo un rezago al tomar decisiones para resolver el problema, pese a que la energía se colocó en un sitio importante de la agenda política nacional. El deterioro de la situación se hizo evidente con las interrupciones en el suministro de 1973-1974, que produjeron cortes, largas filas en las bombas de gasolina y una irritación intensa. El hecho de que la población sintiera temor en esa circunstancia, generó fuertes presiones políticas para que el gobierno actuase con firmeza en contra de los países productores, a los que se percibía como culpables de estos cortes.

En esos momentos los asuntos petroleros quedaron signados por elaborados arreglos regulatorios del gobierno federal y los estados, fundamentalmente en respuesta a las demandas de la industria. Estos arreglos aseguraron estabilidad y beneficios a los actores del régimen petrolero, aunque fueron costosos para el país en su conjunto. La crisis forzó al gobierno a encarar el asunto de la gobernabilidad del régimen al mismo tiempo que intentaba incorporar el problema de la distribución de la riqueza. Ello provocó divisiones al interior de la nación entre dos grupos importantes: los productores y los consumidores. Otra división tuvo lugar entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, cada uno de los cuales respondió de manera diferente a las demandas e insistió en distintas interpretaciones sobre la naturaleza de la crisis y las soluciones apropiadas. Por ejemplo, mientras el Poder Ejecutivo consideraba la situación como un problema de seguridad nacional, en el Congreso se reflejaron las pugnas entre estados productores y estados consumidores; en tanto que los pri-

meros, con apoyo de los senadores, argumentaban que los aumentos en los precios eran deseables, los miembros de la Cámara Baja, representantes de los estados consumidores, afirmaban que el problema radicaba, precisamente, en el aumento de los precios. En conjunto el Congreso aprobó la Ley de Asignación de Emergencia Petrolera en 1973, dando al gobierno federal el derecho de asignar el combustible. La resultante ofreció un cuadro de una política pluralista diseñada para prevenir una visible y costosa redistribución de la riqueza entre los actores importantes. Con todo, no había un consenso respecto de la política energética. No había acuerdos sobre la manera en que debían alcanzarse las metas y en esto estaban involucrados diversos grupos de interés.

Los arreglos de gobierno fueron de diversos tipos. La respuesta inmediata a la crisis fue la creación de un elaborado sistema de regulación compensatoria en el petróleo. A fin de contrarrestar la posible escasez, el presidente Nixon eliminó los controles a la importación de crudo en 1973. También se abocó a desarrollar un plan de largo plazo para Estados Unidos a fin de alcanzar la independencia de las importaciones para 1985 y así surgió el Proyecto Independencia. Sin embargo, éste no pudo ir demasiado lejos ya que, ante la amenaza de un juicio político por el asunto de Watergate, Richard Nixon renunció a la presidencia.

En el contexto de esta crisis el presidente se preocupó por proteger a los consumidores y a las empresas en contra de la escasez de corto plazo, por brindar protección de largo plazo a los recursos naturales, garantizando fuentes energéticas futuras, por proteger el medio ambiente de los daños causados por la producción, el consumo y los residuos de la energía y por asegurar una distribución apropiada del ingreso entre los productores y los consumidores.

Tanto las administraciones de Richard Nixon como de Gerald Ford tuvieron las siguientes estrategias respecto de las importaciones: instituir políticas que garantizaran la autosuficiencia para una fecha determinada y continuar con las importaciones, en tanto éstas fueran más baratas que el petróleo interno, al tiempo que protegían a la economía de los embargos y los aumentos en los precios.

Esta última estrategia quedó plasmada en la propuesta de Gerald Ford al rechazar el Proyecto Independencia, que implicaba altos pre-

cios, racionamiento y sacrificios. El presidente lanzó desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Conferencia Mundial de Energía (World Energy Conference) los términos arma política, conflicto y guerra contra los productores. Los alimentos serían el *quid pro quo* del crudo. En su discurso a la nación en 1975, Ford propuso una nueva legislación. Después de 11 meses, el Congreso aprobó y firmó la Política Energética y Ley de Conservación.

La estrategia del presidente Gerald Ford en su Ley de Independencia Energética consistió en limitar las importaciones por la vía de reducir el crecimiento de la demanda y estimular la oferta permitiendo que los precios internos se elevaran al nivel mundial. Buscó elevar la oferta petrolera nacional mediante el desplazamiento del crudo de Alaska y al permitir la licitación de tierras de la plataforma marina continental (Outer Continental Shelf, ocs). Su retórica era la de la autosuficiencia, en la que subyacía el entendimiento de que la crisis era un problema de corto plazo. La solución central propuesta fue reducir la dependencia de las importaciones.⁴⁵

El choque petrolero mostró que algo andaba mal con las políticas energéticas de Estados Unidos, pero no había consenso sobre la verdadera causa de las dificultades. Entre las explicaciones que ofrecieron algunos especialistas se apuntó la debilidad de las herramientas de política utilizadas en el pasado, tales como la imposición de regulaciones, las cuotas, etcétera; es decir, la culpa era del gobierno, por su intromisión. Esto no es extraño ya que, como en otro momento señalamos, los estadounidenses creen que la participación gubernamental es ineficiente. Otros atribuían la causa a la conspiración de la industria petrolera, que aumentó significativamente sus ganancias con esta crisis. Era claro que los factores medulares señalaban un manejo inadecuado de las fuentes de energía, lo que habría coadyuvado al problema de la escasez. Sin embargo, resultaba difícil distinguir los argumentos factuales de las creencias, ya que las políticas posteriores al embargo tuvieron por común denominador una serie de supuestos que prevalecieron en la escena energética estadounidense e incluso mundial a lo largo de la década. Entre los más importantes:

⁴⁵ Es conveniente señalar que en abril de 1973 el presidente Nixon había eliminado el sistema de cuotas a las importaciones.

- Que el país enfrentaba una severa crisis.
- Que se acababa el petróleo en el mundo.
- Que persistiría la tendencia ascendente en los precios de la energía.
- Que la ciencia era la panacea para la solución de los problemas energéticos.
- Que el problema era, fundamentalmente, el petróleo.
- Que la seguridad nacional dependía del nivel de importaciones de energía.

Para muchos la alarma no era justificada, ya que el país había podido sustituir fácilmente a los abastecedores árabes por los abastecedores hemisféricos. Además, debido a que las reservas probadas, decían, eran un término técnico, algunos consideraban que no era necesario mantenerlas en un nivel muy elevado, tanto en volumen como en años, porque en realidad el problema radicaba en la desestabilización económica más que en una verdadera pérdida en la oferta mundial de crudo. Si bien todos estos razonamientos podían tener mucho de verdad, la percepción del momento era de riesgo.

En conclusión, para 1975 el discurso de la autosuficiencia se había debilitado. La respuesta del público a programas como el Proyecto Independencia había sido la apatía y la retórica no había logrado reducir las importaciones de petróleo ni aumentar la producción nacional de todas las formas de energía.⁴⁶ La disminución de la dependencia de las importaciones no se logró y, al final, dicha política se abandonó.

En lo que respecta al desempeño del Congreso debe señalarse que hubo desacuerdos entre las administraciones republicanas y los legisladores, en su mayoría demócratas, pero asimismo se aprobaron significativas propuestas de política energética. En efecto, la política pública sobre la distribución de los ingresos de las ganancias de la energía en 1975 fue materia de diferencias; por su parte, los presidentes Nixon y Ford vetaron legislaciones sobre energía que, pensaban, no estaban de acuerdo con su política (Nixon objetó la Ley de Emergencia sobre Energía debido a los bajos topes de precio, en

⁴⁶ Don E. Kash y Robert W. Rycroft, *US Energy Policy, Crisis and Complacency*, Estados Unidos, University of Oklahoma Press, 1984, p. 7.

tanto que Ford implícitamente se opuso a un proyecto de ley de minería por capas apoyado por la industria del carbón).

El Congreso aprobó un presupuesto de 20 mil millones de dólares para investigación en conservación, energía solar, gasificación del carbón y otras fuentes de energía. También pasó una ley de límites de velocidad, y, por medio de la Ley de Distribución del Petróleo de Emergencia de 1973, se autorizaban las distribuciones de abastecimiento y el precio del petróleo. Hubo además un acuerdo final en torno a la Ley de Política y Conservación de Energía del presidente Ford, que daba continuidad a los controles de precios del petróleo. Ford decidió apoyar dicha propuesta cuando el Congreso acordó eliminar con el tiempo tales controles.

La legislación sobre energía de 1975 reflejó la diversidad de intereses en la política energética. Seis comités de los representantes y nueve del Senado trabajaron en el proyecto de ley. Esta legislación otorgó al Ejecutivo poderes de reserva para utilizarlos en caso de una crisis de energía: podría restringir las importaciones, controlar el abastecimiento petrolero y pedir un aumento del combustible a las corporaciones que lo distribuían. Más aún, para reforzar la seguridad se dio a conocer la creación de la Reserva Estratégica de Petróleo (REP). A pesar de tratarse de un presidente republicano y de un Congreso mayormente demócrata, la ley logró establecer principios para la conservación, el estímulo a la producción y la distribución del ingreso. En este caso fueron claros los sesgos partidistas para alcanzar un consenso más amplio.

El Plan Nacional de Energía de James Carter (1976-1980). El 20 de abril de 1977, ante una sesión conjunta del Congreso, el presidente Carter hizo su propuesta de política de energía, de naturaleza esencialmente política con componentes económicos y tecnológicos. Había un mensaje para la sociedad estadounidense: que ningún grupo obtendría una ventaja injusta. La política intentaría balancear los intereses de los partidos y los requerimientos del consumidor con los del productor.

Carter, al igual que sus predecesores, intentó tomar el liderazgo para resolver la problemática energética del momento. El alarmismo prevaleciente fue utilizado por esta administración para hacer de la

energía una bandera política y de la crisis una prioridad nacional. Es bien conocido su discurso de abril de 1977 en el que describía el desafío como un “equivalente moral de la guerra”. James Carter procuró dar mayor participación al gobierno federal en el campo de la energía, lo cual tuvo repercusiones inmediatas en el papel del Poder Ejecutivo, al reconocer que debía responsabilizarse del liderazgo del sector. Vale la pena aclarar que desde la presidencia de Richard Nixon se venía forzando al gobierno a asumir responsabilidades administrativas por medio de los controles de precios.

Las políticas dirigidas a limitar la dependencia de las importaciones, como la de conservación y la de eficiencia, fueron la médula de su plan. El tema político importante fue la conservación de las energías. Propuso además un programa masivo para los combustibles sintéticos.

Los cambios en el Ejecutivo y el Legislativo fueron importantes. Por ejemplo, se modificó el método para el diseño de la política que, como habíamos comentado, se caracterizaba por su fragmentación y separación, en su relación con comités y grupos de cabildeo (*lobbies*) para delinear la nueva legislación.

La crisis dio lugar a una verdadera movilización de grupos de cabildeo y de interés. La actividad más intensa se enfocó en el control de precios. Las contribuciones a las campañas políticas de parte de las compañías petroleras y gaseras, que ya eran grandes, aumentaron en los años setenta, lo cual tendría influencia en la desregulación de precios. Diversos grupos de expertos (*think tanks*) y las principales fundaciones para la investigación se involucraron generando una gran cantidad de estudios sobre el problema energético.

El Plan Nacional de Energía de James Carter contempló los siguientes objetivos:

1. La desregulación gradual de los precios del gas natural, con la mira de eliminar para 1985 todos los controles del gas recién descubierto. Propuso un aumento al precio interestatal del gas natural y un permiso para que los precios del petróleo nuevo y difícil de recuperar aumentaran al nivel del precio mundial. Sin embargo, esta iniciativa fue objetada por el precio de venta establecido para el gas interestatal. Los productores también se que-

- jaron de que esta política no hacía nada para estimular la exploración y producción.
2. Reducir el número de plantas de generación eléctrica y otras unidades industriales que utilizaran combustóleo, petróleo o gas natural para alentar el uso del carbón, lo que reduciría la dependencia de las importaciones de petróleo.
 3. Ajustar las tarifas para que reflejaran los costos del servicio y propiciaran la conservación.
 4. Disponer incentivos fiscales para alentar la conservación de la energía.
 5. Crear el Departamento de Energía, que absorbería las funciones de oficinas y agencias ya existentes.
 6. Estimular la producción de combustibles sintéticos. A fin de amortiguar los efectos de la segunda crisis petrolera, James Carter envió al Congreso un paquete de medidas entre cuyos aspectos más importantes estaba una propuesta fiscal y el desarrollo de los combustibles sintéticos.
 7. Establecer impuestos a las ganancias inesperadas.

De acuerdo con algunos autores, el hecho de que este plan estuviera asentado en algunas premisas falsas dio origen a fallas importantes que limitarían el alcance de las propuestas. El presidente Carter fracasó por situaciones a las que no pudo dar solución,⁴⁷ por ejemplo:

- a) No logró conformar un sistema de precios aceptables para los combustibles fósiles, que alentaran la producción nacional de forma equitativa y, al mismo tiempo, redujeran la dependencia de crudo del exterior.
- b) No consiguió establecer las reglas del juego de una vez por todas, de manera que los productores privados pudieran tener una base estable sobre la cual operar.
- c) No resolvió la relación entre los sectores público y privado al desarrollar las fuentes de energía en un periodo posterior a 1985.

⁴⁷ Estos aspectos son destacados en Richard Ender y John Choon Kim, *Energy Resources Development. Politics and Policies*, Estados Unidos, Quorum Books, 1987, p. XVIII.

Cuando aún Estados Unidos no se recobraba del todo de la crisis petrolera de 1973, la revolución iraní, la salida del sha de Irán y la cuestión de los rehenes estadounidenses en ese país, generaron lo que se conoce como el segundo choque petrolero. Pese a que las dificultades se percibían con menor gravedad que en 1973, el alza de precios trajo consecuencias para la economía mundial.

A nivel internacional, Estados Unidos trabajó para lograr una cooperación efectiva con europeos y japoneses pero el intento no fue del todo exitoso. Sin embargo, lograron resoluciones al interior de la Agencia Internacional de Energía (AIE) que condujeron a compromisos para reducir en 5 por ciento el consumo de energía. Con el tiempo se veía que, en realidad, estos pasos fueron más simbólicos que importantes.

Al interior el impacto fue más visible. Son memorables las escenas de largas colas en las gasolineras, ante el temor de una posible escasez del recurso. Después, algunos medios señalarían que la falta de combustible había sido generada por las mismas compañías refinadoras en un intento de especular con el precio. De cualquier manera, la situación generó severas críticas al desempeño del presidente Carter.

Varios programas que intentó impulsar la administración de Carter encontraron obstáculos. Así por ejemplo, pese al vasto programa federal de 88 millones de dólares destinados a la producción de combustibles sintéticos, en la realidad éste y otros mecanismos tuvieron poco impacto para resolver la crisis. La REP, por razones de tipo técnico y presupuestal, avanzó muy lentamente en su programa de acumulación de reservas. De hecho, el programa tuvo que ser suspendido temporalmente en septiembre de 1979 por la posibilidad de conflictos con Arabia Saudita, que estaba en desacuerdo con la acumulación de reservas. Su construcción se reanudó un año más tarde.

En términos generales James Carter gozó de una buena relación con el Congreso ya que los demócratas eran mayoría en ambas cámaras por márgenes importantes. Había, sin embargo, ciertas diferencias de posición entre la Cámara de Representantes y el Senado. En la primera se aprobó todas sus propuestas, excepto un impuesto a la gasolina. En el Senado el alcance de la iniciativa fue limitado al final, debido a que los miembros de los estados productores no siem-

pre tenían posiciones convergentes con el Ejecutivo, sobre todo en materia de precios. Por ejemplo, quienes apoyaron a la industria petrolera estaban en desacuerdo con una de las piezas centrales de plan: la propuesta del impuesto a la igualación del crudo (*oil equalization tax*). También hubo diferencias respecto a la desregulación del gas natural. Finalmente, el Congreso estuvo de acuerdo con la aplicación de un programa gradual para la liberalización del gas natural, que se extendería hasta 1985. También aprobó un impuesto a las ganancias extraordinarias (*windfall profit tax*) en 1985. Como sus dos predecesores, Carter intentó convencer al Congreso de elevar el precio del crudo, lo que se lograría en la gestión del presidente Reagan. Pese al hecho de tener mayoría demócrata en ambas cámaras, James Carter tuvo dificultades para capitalizar su potencial partidario para hacer avanzar sus programas,⁴⁸ pues gran número de los legisladores provenía del sur y representaban los intereses de la industria petrolera de la localidad o región, llegando incluso a formar alianzas con los republicanos.⁴⁹

La complejidad de los asuntos energéticos después de la crisis resultó en una fragmentación de la autoridad en ambas cámaras. Se multiplicó el número de comités relacionados con la cuestión energética pero también se definieron responsabilidades. Así, la toma de decisiones se centró en el Ejecutivo y se estableció una serie de tareas fragmentadas a los distintos comités de la Cámara de Representantes y el Senado. En el caso de los representantes la responsabilidad se colocó en el Comité de Comercio. El Senado asignó estos asuntos al nuevo Comité de Energía y Recursos Naturales. En general el papel característico del Congreso durante esta administración fue el de socio fuerte. Hizo revisiones importantes e incluso cambios al Plan de Energía. Las propuestas originales de Carter se modificaron en

⁴⁸ Esto fue visible después de la primera propuesta de su Plan Nacional de Energía en 1978, en el cual hubo una serie de componendas que reflejaban las negociaciones necesarias para cualquier ley. Las diferencias regionales, ideológicas y partidarias fueron muy grandes, por lo que el resultado fue una política de compromisos bastante deslavada.

⁴⁹ La base ideológica estuvo fundamentalmente integrada por liberales y moderados y tuvo una mayoría ideológica de 263 y 240 en la Cámara de Representantes en 1977 y 1979, respectivamente, y de 56 y 61 en el Senado en los mismos años. Véase Henry Kensky y Milo Mecham, "The Role of Congress in Energy Policy", en Ender y Choon Kim, *op. cit.*, p. 34.

favor de los intereses de ambos partidos en el sur, hacia una desregulación más amplia. Otro resultado importante fueron los cambios estructurales en el Ejecutivo y el Congreso para resolver la problemática energética.

Como corolario se puede decir que la discusión y las alternativas a la crisis energética devinieron en intereses disímiles y en ocasiones contradictorios, lo que llevó de nueva cuenta la discusión a una política y estrategias de regímenes específicos. Los grupos de interés buscaron y, en efecto, lograron mayor influencia en las decisiones. Adicionalmente puede señalarse que, no obstante el gran esfuerzo por impulsar el programa energético, la coyuntura de los rehenes en Irán hizo a James Carter perder las elecciones presidenciales en favor del conservador Ronald Reagan.

De 1981 a 2001

En este periodo destacan el giro en el mercado petrolero internacional y la preponderancia del libre mercado, así como el avance del conservadurismo en la escena estadounidense con el advenimiento de la presidencia de Ronald Reagan, cuya orientación, aunque con matices, perduró hasta la gestión de William Clinton. Otro aspecto importante fue que de 1986 a 1998 los precios del petróleo presentaron una tendencia decreciente resultante de innovaciones tecnológicas y de inversiones de las empresas petroleras internacionales (innovación y desarrollo).

El repliegue del Estado. La administración de Ronald Reagan (1981-1988). Gracias a las transformaciones en el mercado petrolero internacional y a que empezaban a dar resultado las propuestas de energía de las administraciones precedentes, el presidente Reagan, quien no tuvo que hacer frente a ninguna crisis, se encontró en un contexto de sobreoferta petrolera. Como tampoco tuvo reclamos del Congreso para actuar en esta materia, pudo, sencillamente, ignorar los asuntos energéticos. Ronald Reagan rechazó la visión de que la energía merecía un lugar importante en la agenda política, de hecho trabajó por dismantelar, liberalizar y desregular organizaciones políticas

y diferentes patrones de apoyo federal para programas del Departamento de Energía. Es decir, resolvió que la mayor parte de los asuntos relacionados con la energía debían estar a cargo del sector privado. El abogar por el libre mercado significaba, desde su perspectiva, maximizar las preferencias individuales y, ulteriormente, la oferta total, al permitir la utilización de recursos más eficientes.

En el contexto internacional, en general, Reagan invirtió el enfoque bajo el que se habían venido diseñando las políticas energéticas durante los años setenta.⁵⁰ Hubo diversos factores que permitieron este giro. Por ejemplo, la caída de la demanda, resultante de las dos alzas de precios internacionales durante 1973 y 1979 y, posteriormente, en 1981,⁵¹ significó prácticamente un giro de 180 grados en la correlación de fuerzas entre los productores y las naciones industrializadas. Esto era evidente en la transición de una estructura de mercado que estaba verticalmente integrada y controlada por las grandes corporaciones (*majors*), a una que intentaba ser dual, en la que los productores controlaran las actividades corriente arriba y los consumidores las corriente abajo (refinación y petroquímica).

Otras características importantes del contexto internacional en este periodo fueron:

- El mercado inmediato (*spot market*) se volvió el marco de referencia del comercio mundial.
- Se desarrolló el mercado de futuros, con el propósito de disminuir el riesgo.
- Aumentó el número de participantes en el mercado petrolero.

⁵⁰ El cambio más radical ocurrió en la conservación y en la energía renovable. Carter y los Congresos XCV y XCVI las habían alentado a través de una variedad de incentivos financieros, de regulación y demostración de proyectos.

⁵¹ Una de las interrogantes que se han planteado los especialistas es por qué es hasta 1981 que se desploman los precios. La respuesta radica en el rezago que existe entre el alza en los precios y la baja en el consumo, que es alrededor de seis años. Esto ha sido importante tanto para productores como para consumidores, por lo que la clave para mantener el precio del crudo radica en controlar los niveles de producción. Por tanto, en el corto plazo el precio está relacionado con la oferta y no con la demanda. Es por ello que el control sobre los niveles de producción se vuelve muy importante. Se sabe también que la inestabilidad e impredecibilidad en el largo plazo es una cuestión sistémica.

- Hubo acuerdos de integración entre países productores y consumidores.
- Se logró un mejor nivel de autosuficiencia energética en Estados Unidos, respecto a otras naciones.
- Estados Unidos consolidó una posición fuerte en el Medio Oriente.

Otro factor importante fue el cambio en la estrategia de las corporaciones petroleras. Desde la revolución iraní, gracias a los aumentos en los precios del crudo, lo que les permitió mejores niveles de utilidad e inversiones, dos acciones resultaron particularmente importantes: la ubicación geográfica en países distintos de la OPEP y la diversificación en las fuentes de energía. Respecto de la primera sólo señalaremos que las compañías dejaron de considerar a las naciones de la OPEP como indispensables para sus fines y en cambio decidieron concentrarse en los sectores más redituables del mercado de la OCDE, en lo que respecta a producción y comercialización.⁵² La intención de este movimiento fue aumentar las ganancias bajo una nueva lógica; en la OCDE, un mayor riesgo en la producción genera mayores ganancias por barril respecto de las obtenidas en Medio Oriente. Por otra parte, el objetivo era reducir los riesgos ante cualquier grupo de abastecedores. Esto significaba guardar el equilibrio entre los abastecedores del tercer mundo que pertenecían a la OPEP y otros proveedores, con una cierta especialización de las operaciones por cada país. La segunda estrategia de las compañías fue la diversificación de sus fuentes de energía. Grandes empresas como Shell y British Petroleum se aseguraron, desde entonces, un lugar en los mercados de gas natural, en el fomento al gas natural licuado e intentaron integrar el negocio del carbón de manera vertical.⁵³ En general, durante la presidencia de Ronald Reagan hubo un fuerte apoyo a estas compañías para abrir gran cantidad de nuevas tierras a las actividades corriente arriba, en tanto que, de manera paralela, se ace-

⁵² Véase Peter Cowhey, "Las compañías petroleras internacionales y el futuro del sistema mundial de energía" en *Cuadernos sobre Prospectiva Energética*, Cuadernos de trabajo núm. 24, México, El Colegio de México, 12 de junio de 1981, p. 12.

⁵³ En su producción estaban British Petroleum, Exxon, Arco y Sun, en 1985.

leraba la desaparición de los controles de precios en todos los países de la OCDE.

El nuevo escenario marcó un cambio en el derrotero de la independencia energética. Además de la fuerza del pensamiento neoliberal y conservador, hubo factores que influyeron no sólo en el rumbo de la política energética sino en la propia búsqueda de independencia de las importaciones, que dejó de ser un objetivo. En cambio, la política energética de Reagan se inclinó a favor de la dependencia de las importaciones petroleras mientras que no se manifestaran situaciones de vulnerabilidad. La participación gubernamental se replegó de una manera evidente. Sin embargo, algunos congresistas estaban preocupados por lo que percibieron como la falta de disposición de la administración para desarrollar una estrategia de intervención y manejar una posible contingencia energética o, incluso, para admitir tal responsabilidad.

Si bien este giro obedecía a una nueva coyuntura y un nuevo contexto, en un horizonte más amplio se insertaba perfectamente en el comportamiento cíclico que históricamente caracteriza la intervención del Estado. En efecto, hay en el tiempo una evolución entre el intervencionismo y el *dejar hacer*. El objetivo de la seguridad ha servido de justificación a medidas intervencionistas o acciones de política exterior, como el sostenimiento de las compañías estadounidenses internacionalizadas. Pero esta intervención se relaja cuando produce resultados o cuando el contexto internacional se modifica. Un nuevo ciclo se inicia cuando la situación se degrada de nuevo, ya que el crecimiento de la oferta entraña una baja de los precios, de la rentabilidad, de las crecientes inversiones, seguido de una baja en la producción o de la razón reservas/producción. La política petrolera estadounidense resultante del juego de los actores interesados y el Estado (Ejecutivo y Congreso), ha conocido varios ciclos. Éstos parecen determinados por tres factores: del lado político, la posición internacional de Estados Unidos y el estado de las relaciones internacionales, del lado económico, el grado de dependencia y en tercer lugar la situación del mercado petrolero internacional.

Entramos ahora al ciclo de *dejar hacer* y al repliegue del Estado, una etapa que continuó durante la presidencia de William Clinton. El cambio radical en materia de política energética introducido por

Ronald Reagan se debió a que alteró los tiempos de desregulación de los precios del petróleo y el gas natural, desde el inicio de su mandato propuso la eliminación del Departamento de Energía y en términos generales, puso en marcha su filosofía basada en los mecanismos de mercado para manejar el sector.

Al interior de la economía estadounidense se habían operado modificaciones que favorecieron las acciones de la administración republicana. Uno de ellos fue la declinación de las importaciones (1980-1985) resultante de la nueva producción de Alaska y la ligera caída de la demanda debido a la reducción de la actividad económica. En menor medida contribuyó el desplazamiento del crudo de la generación de electricidad que lo sustituyó en parte por carbón y energía nuclear.

Según el prevaleciente enfoque ideológico, el principal culpable de los problemas energéticos y de ineficiencia económica era el gobierno. Así, en el ámbito interno se reforzó la tendencia a la privatización, a la competencia, a la desregulación y a la liberalización. Para mediados de los años ochenta la política energética tenía ya un nuevo patrón. La participación del gobierno en los mercados estaba siendo desmantelada. Si bien el Departamento de Energía continuó manejando la Reserva Estratégica y apuntaló diversas regulaciones a fin de reducir la demanda y manejar diversos impuestos y subsidios, disminuyó drásticamente su intervención directa en los mercados de energía a niveles no vistos en varias décadas. Pese a que el Departamento de Energía siguió ocupándose de estos dispositivos, en realidad la consigna inicial era desaparecerlo; James Edwards, secretario del ramo, no sólo debía desmantelarlo sino que también tenía la tarea de quitar barreras a la producción.

Contraria a la filosofía de Carter, orientada a una mayor regulación, había una serie de creencias y supuestos distintos a los que se manejaron durante los setenta. La nueva administración se basaba en la idea de que el petróleo no se acabaría tan rápido como se había creído. Esto hacía redundante la intervención gubernamental para cambiar el comportamiento de la industria y de los consumidores y no se requería, por tanto, desarrollar combustibles alternativos de manera pronta si ello no era óptimo económicamente. En cambio, suponía que para la solución de los problemas y para el desarrollo existirían los recursos energéticos si los precios eran lo suficientemen-

te altos como para estimular la exploración petrolera. Los recursos energéticos debían ser manejados por el mercado. Su postura era explicable por la situación de sobreoferta internacional de petróleo y la convicción de que el mercado podía reaccionar suficientemente rápido a cambios en los precios y en la oferta.

En el plano internacional también alentó la cooperación energética, con miras a reforzar la estabilidad y la seguridad energética regional pero, sobre todo, la de Estados Unidos.⁵⁴ Estaba convencido de que la mejor manera de lograr la seguridad energética era acompar las fuerzas del mercado con una estrategia que involucrara tanto acciones diplomáticas y militares como el crecimiento de las reservas. En su Informe sobre Seguridad Energética (1987), Ronald Reagan propuso una mayor cooperación internacional con miras a fortalecer la seguridad y estabilidad militar en el Medio Oriente. En realidad se basaba en una lectura pragmática del balance de poder en el mercado internacional en favor de las naciones industrializadas.

Pese a ello, su política de seguridad energética no pareció suficientemente elaborada a los estadounidenses. Hubo críticas también porque la REP no sólo no crecía de acuerdo con lo previsto, sino que incluso, se redujo la cuota de llenado de 300 mil a 186 mil barriles diarios en 1982 y 1983. Para 1985 el aumento era de sólo 50 mil barriles diarios. Esto resultaba incongruente a la luz de los enormes gastos militares que se invertían para el caso de una emergencia energética en el Medio Oriente.⁵⁵

El reto para los diseñadores de la política energética fue, entonces, encontrar un equilibrio entre el mercado y la acción para asegurar el bienestar económico y la seguridad nacional. Entre los aspectos más importantes de la propuesta de Ronald Reagan estuvieron:

- Explorar en busca de más crudo, carbón y uranio en tierras públicas.

⁵⁴ La prioridad que se otorgó al mercado en la práctica significó, entre muchas otras cosas, que las grandes compañías petroleras tendrían mayor influencia y poder que las empresas independientes, cuyo ámbito preponderante de acción es el nacional.

⁵⁵ En 1982 el Congreso redujo la meta final de un millón de barriles para la reserva estratégica aunque dejando una tasa de llenado mínima de 300 mil barriles diarios. El Congreso dio su anuencia para modificar dicha tasa de haber razones presupuestales.

- En el caso del crudo, acelerar el programa de licitaciones costa afuera iniciado por la administración de Carter. Bajo la administración de Reagan este programa ofreció cerca de mil millones de acres de tierras federales de la plataforma marina continental por un periodo de cinco años.
- Reducir el papel del gobierno en materia de conservación y desarrollo de nuevas fuentes de energía. Esto, en efecto se logró. El presupuesto gubernamental para investigación cayó de siete mil 400 millones de dólares en 1980 a dos millones 900 mil dólares en 1985. Los fondos que iban a destinarse a la conversión del carbón (88 mil millones de dólares) se recortaron drásticamente. También disminuyó su compromiso para desarrollar combustibles sintéticos.⁵⁶
- Favorecer el desarrollo de la energía nuclear, aunque su idea era que debía hacerlo el sector privado.
- Establecer incentivos fiscales como suprimir el impuesto a las ganancias extraordinarias (*windfall profit tax*).
- Acelerar la liberación de los precios del crudo, lo que de hecho fue una de sus primeras acciones al asumir la presidencia.
- Eliminar obstáculos regulatorios y legales a la producción de crudo.

Los resultados de sus propuestas tuvieron diverso alcance. Por ejemplo se logró reducir gastos como los de investigación y desarrollo, los subsidios a los combustibles fósiles y los subsidios en conservación y energía solar. No obstante, pronto fue evidente que el presupuesto estaba concentrado en la energía nuclear, por lo que desmantelar los mencionados programas no contribuían realmente a reducir los gastos.

En cambio, entre sus éxitos se cuenta la liberalización de precios del crudo antes de lo programado en 1981. Hubo intentos por parte del Senado y la Cámara de Representantes para impedirla, pero finalmente los congresistas cedieron. Es pertinente señalar que aunque Reagan se llevó el mérito de esta liberación, en realidad sólo le correspondió concluir una tarea iniciada en la administración anterior.

⁵⁶ En 1986 aún había cuatro proyectos para el desarrollo de combustibles sintéticos.

Cuando asumió la presidencia sólo 15 por ciento del crudo procesado en ese país tenía precios controlados, por lo que no fue difícil terminar el trabajo.

El año de 1981 fue el más importante de los últimos 28 en cuanto a licitaciones costa afuera para petróleo y gas. Reagan también usó los mecanismos de alivio fiscal para expandir sus propuestas de recorte a los impuestos; la única provisión petrolera incluida fue una exclusión de 2 500 dólares en derechos (*royalties*) para los impuestos a las ganancias extraordinarias del crudo.⁵⁷ Desde entonces los intereses petroleros están presionando por reducir dichos impuestos.

La posición de la administración en cuanto a la energía nuclear no correspondió, sin embargo, al resto de su filosofía de no intervención estatal. Una razón importante de este apoyo fue el soporte político que esta industria daba a Reagan. Además el presidente veía con antipatía los movimientos ambientalistas y conservacionistas, que se oponían a su filosofía.

Otro asunto muy debatido fue el referente a los combustibles sintéticos, en cuyo desarrollo la administración de Carter había propuesto invertir 88 mil millones de dólares durante los años ochenta. El Congreso había aprobado dicho gasto para ser erogado en un horizonte amplio de tiempo. Al llegar Reagan a la presidencia desmanteló el programa a través de su director de presupuesto, David Stockman, quien había sido uno de los principales opositores a los subsidios a la industria energética, incluyendo conservación, energía solar, etcétera.

El caso de los combustibles sintéticos ilustra las limitaciones del Estado para llevar a cabo políticas energéticas de largo plazo. Pese a que ya se había aprobado el presupuesto para el desarrollo de estos combustibles, sus metas fracasaron. Ello mostró las diferencias al interior del gabinete, evidentes en las posturas de James Edwards, secretario de Energía, y David Stockman, jefe de la Oficina de Administración y Presupuesto, quien estaba en favor de dejar a las fuerzas de mercado la determinación de las alternativas energéticas. Donde

⁵⁷ Los impuestos a las ganancias extraordinarias se habían establecido durante la administración de Carter y eran considerados en aquel momento el precio político que la industria petrolera tuvo que pagar para lograr la liberación de los precios del crudo nacional.

no se observaron cambios fue en materia de gas natural, pues la desregulación no daría inicio sino hasta 1985. El ambiente era en general de inconformidad con el sistema prevaleciente.

En conclusión, a Ronald Reagan le correspondió constatar que la crisis había concluido. El presidente se atribuyó el mérito de dismantelar los precios del petróleo y la distribución de controles y logró reducir aún más el papel del gobierno en el sector energético. El programa de Reagan también estuvo dirigido a restar opciones a sus oponentes (demócratas liberales, ambientalistas y conservacionistas), con una evidente postura en favor de los productores de energía de Occidente y del suroeste (*sunbelt*), sus representantes en el Congreso y la industria nuclear. Su gestión privilegió una política basada en los supuestos de que Estados Unidos tenía mucho petróleo y gas no descubiertos, de que la energía nuclear es segura y económicamente competitiva, de que las naciones exportadoras de petróleo no lo restringirían ni habría agudos incrementos en los precios y de que la escasez sería resuelta por el mercado.⁵⁸

A diferencia de la administración anterior, el presidente Reagan no tuvo gran apoyo en el Congreso (particularmente en la Cámara de Representantes) de mayoría demócrata. En razón de su preferencia por el libre mercado, no presentó iniciativas en materia energética, excepto en el campo de la energía nuclear. En la práctica su estilo fue de no confrontación con el Congreso, por lo que no presionó por una rápida desregulación en materia de gas natural⁵⁹ ni por la desaparición del Departamento de Energía. En términos generales, el papel del Congreso durante esta administración se puede caracterizar como el de un defensor del *statu quo*, que asumió más bien una labor de vigilancia.⁶⁰ El Congreso se congratuló de haber defendido al Departamento de Energía.

⁵⁸ James Everett Katz, *op. cit.*, p. 169.

⁵⁹ Al inicio de su administración, Reagan pensó en pedir al Congreso que suprimiese el control de precios del gas antes de la fecha establecida por la administración de Carter (aproximadamente la mitad de ellos para 1985). Su eliminación hubiera causado un agudo aumento de los precios en momentos en que se usaba mucho ese combustible.

⁶⁰ De acuerdo con la tipología usada por Kensky y Mecham ("The Role of Congress..."), entre los factores clave en el diseño de la política energética están la ideología del presidente, el ambiente no político, el ambiente político, la estrategia política del presidente y su estilo de go-

La estrategia energética de George Bush padre (1989-1992). George Bush siguió la línea ideológica trazada por Ronald Reagan en torno al mercado dejando atrás la búsqueda de la independencia energética por considerarla una meta costosa y elusiva, *vis à vis* otros objetivos macroeconómicos. Su propuesta se conoció como Estrategia Nacional de Energía (National Energy Strategy, NES), preparada por el entonces secretario de Energía, James Watkins, quien la hizo pública el 20 de febrero de 1991. Entre sus objetivos más importantes están el crecimiento económico, el cuidado al medio ambiente y el acceso a la energía a precios razonables. Las incertidumbres sobre su alcance se centraron en el apropiado balance de objetivos. Esto se reflejó particularmente en los asuntos de mayor debate:

- La posible autorización para el desarrollo del Refugio de Vida Silvestre del Ártico (ANWR, por sus siglas en inglés). La administración propugnaba por su explotación.
- El debate sobre elevar o no los estándares de ahorro de combustible (Corporate Average Fuel Economy, CAFE). En este caso la propuesta se limitaba a estudiar un posible aumento de dichos estándares.
- Expandir la capacidad de producción petrolera en el mundo.
- Reducir el uso de petróleo combinando una serie de medidas como aumentar la eficiencia, introducir en gran escala los combustibles alternativos para el transporte y desarrollar nuevas fuentes de energía y tecnologías ahorradoras de combustible.
- El planteamiento de agilizar la construcción y licenciamiento de plantas nucleares y de gasoductos.
- La propuesta de liberar la Ley de Corporaciones de Empresas de Servicio Público (Public Utilities Holding Company Act, PUHCA) en el sector eléctrico, alentar las tecnologías de carbón limpio y el uso de fuentes renovables.

El debate sobre una estrategia nacional de energía reveló amplias diferencias de opinión, particularmente en cuanto a si el mercado

bernar. En el caso del Congreso, partido e ideología son dominantes, pero su importancia relativa depende del asunto sobre el que se legisla, de cómo se formula y del contexto temporal.

libre regularía los precios y la asignación de energía en el mejor interés de la sociedad o si se requería la intervención del gobierno en los mercados privados para proteger el interés público. Aunque en principio se pretendía una política más participativa, no se llevaron a cabo acciones en este sentido debido a los conflictos de interés que se generaron. Estos conflictos y diferencias se ubicaron tanto al interior del gabinete como entre los diferentes grupos económicos que se verían afectados por la estrategia. En el primer caso, se puede mencionar las diferencias entre el secretario de Energía, James Watkins, y el jefe del equipo, John Sununu. La intención del primero era hacer de la eficiencia energética el centro de la estrategia, inclinada hacia el cambio en la demanda. Los resultados, sin embargo, estuvieron más en concordancia con las preferencias de Sununu quien estaba por las políticas del lado de la oferta.

La oposición a la estrategia surgió tanto de quienes representaban los intereses de las fuentes convencionales como de los grupos ambientalistas. Aquéllos estaban inconformes por lo que consideraron un insuficiente énfasis en alentar su producción. Aunque las principales compañías petroleras aplaudieron la propuesta de abrir a la perforación el ANWR, las organizaciones ambientalistas estuvieron en desacuerdo, además de rechazar la construcción de plantas nucleares y la alternativa del carbón limpio. También criticaron la ausencia de estándares de ahorro CAFE así como la falta de un fondo adecuado para la investigación y desarrollo de fuentes renovables. La oposición general vino de aquellos grupos que pugnaban por medidas de eficiencia energética, que consideraban que la NES había fracasado pero, en cambio, había favorecido los intereses asociados a los combustibles fósiles.⁶¹

Para el momento en que se diseñó la estrategia energética del presidente Bush habían pasado 20 años en que la seguridad energética había sido uno de los derroteros de la política petrolera internacional, no era nuevo que la Estrategia Nacional la incorporara, recomendando numerosos esfuerzos para impulsar la producción nacional, aunque sin propuestas serias para reducir la importación.

Durante la gestión de George Bush padre, hubo acontecimientos en el contexto internacional que influyeron en la conformación del

⁶¹ Per Ove Eickeland, "US Energy Policy at Cross Roads", *Energy Policy* 21, núm. 10, 1993.

concepto de seguridad: por una parte, la fácil victoria en el Golfo Pérsico en 1992-1993, que le dio la certeza de los suministros petroleros de los países amigos del Medio Oriente. Por otro lado, la garantía de un cierto suministro que de alguna manera había quedado establecido en el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá de 1988-1989 y el TLCAN, de 1994, que significaba quitar las barreras comerciales en materia de energía, así como las barreras a la inversión extranjera. Estas negociaciones (aunque insuficientes para el volumen de crudo deseable por la economía estadounidense y por la ausencia de otros acuerdos como la cláusula de seguridad de abasto) coadyuvarían a fortalecer su seguridad energética regional.

Si bien, como ya hemos visto, la seguridad energética no era un concepto nuevo, sí lo fue la redefinición para efectos de la estrategia del concepto de vulnerabilidad, de acuerdo con factores como la dependencia de la economía respecto al petróleo, la capacidad para cambiar a combustibles alternativos, el monto total (*stock*) de las reservas petroleras alrededor del mundo y la capacidad excedentaria a nivel mundial a la que podía acudir en casos de emergencia.

Otras medidas que se planteó para reducir esta vulnerabilidad fueron la promoción de técnicas de recuperación secundaria y terciaria, el desarrollo de las áreas del territorio estadounidense con potencial significativo, como el Refugio de Vida Silvestre del Ártico y la Planicie Costera. Se pensaba también alentar la formación de reservas estratégicas. A fines de 1990 la reserva tenía alrededor de 600 millones de barriles y una meta de mil millones para el año 2000.

Con todo, se reconocía que no se podía alcanzar una invulnerabilidad absoluta frente a rupturas futuras en el mercado internacional⁶² y se aceptaba que bajo cualquier escenario previsible Estados Unidos tendría que depender del Medio Oriente. Como alternativa la estrategia proponía aumentar y diversificar las fuentes de abastecimiento y alentar la integración de los mercados.

El papel del Congreso bajo la gestión de George Bush en la discusión de la NES, siendo de mayoría demócrata, se tradujo en presio-

⁶² Más elementos teóricos sobre la distinción entre dependencia y vulnerabilidad se aportan en el capítulo tercero.

nes al Ejecutivo para modificar las propuestas originales. Otra característica importante fueron los grupos de interés involucrados en la propuesta lo cual dio como resultado un difícil balance final para la NES. En efecto, diversos grupos de cabildeo hicieron labor en el Congreso. Uno de los que cobró especial relevancia fue el de los ambientalistas. Sin embargo, todos estos intereses resultaron a veces contradictorios lo que dificultó la formación de coaliciones. Por ejemplo, mientras las compañías petroleras independientes pugnaban por un impuesto a las importaciones, las grandes corporaciones (*majors*) se oponían. Ni siquiera fue posible para los grupos de cabildeo representantes de las energías convencionales hacer un frente común en vista de las diferencias en sus objetivos. Donde pareció haber un poco más de éxito fue entre los grupos ambientalistas que se unieron a los eficientistas y a la industria del gas natural y se aglutinaron todos en torno a una posición para la planeación en la industria eléctrica.

En el Congreso se presentaron diferencias importantes entre los distintos comités, así como entre el Senado y la Cámara de Representantes. Por ejemplo, el Comité de Energía y Recursos Naturales propuso su propia versión de la NES antes de que se diera a conocer. El subcomité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes empezó a escribir su versión de la ley en julio de 1991. Al final, la ley promulgada conservó pocas de las propuestas originales.

Entre las resoluciones en materia de investigación y desarrollo se otorgaron autorizaciones para avanzar en diversas tecnologías, eficiencia energética y energías renovables. En lo que se refiere al medio ambiente, la versión final incluyó un fondo para detener el cambio climático. Se mantuvo la prohibición para explorar y perforar en el ANWR y partes de la plataforma marina continental. Aunque a los productores independientes de crudo y gas se les otorgó cierto apoyo fiscal, sin duda fueron las grandes compañías petroleras las beneficiadas. La industria nuclear recibió con beneplácito los resultados ya que se reduciría el tiempo de construcción de las plantas y bajarían los costos de inversión.

La política energética de William Clinton (1993-2001). Desde que William Clinton inició su mandato tuvo el privilegio de un contexto energético internacional más benigno. Pese a los vaivenes de precios,

la característica más importante durante su gestión fue el petróleo barato y abundante que permitió la elevación del poder de compra del consumidor estadounidense y contribuyó en buena medida a la baja tasa inflacionaria y al alto y sostenido ritmo de crecimiento nacional y del empleo. El reverso de esta situación fue el prácticamente nulo apoyo político para reducir la dependencia de las importaciones petroleras, que llegaron a significar 56 por ciento del consumo total.

En efecto, uno de los cambios fundamentales en la escena internacional respecto de la situación prevaleciente en los años setenta, se dio en la percepción de la limitación de los recursos y la expectativa de una tendencia creciente de los precios del crudo que mostraría, en la realidad, no prevalecer. No obstante, persistió la posibilidad de una crisis por factores político-institucionales debido a situaciones como⁶³ conflictos y eventos políticos en el Medio Oriente, el comportamiento económico de la OPEP y las políticas de Arabia Saudita de limitar su producción.⁶⁴

La literatura especializada modificó su percepción de riesgo por amenazas militares para enfocar las amenazas económicas y las soluciones de mercado.⁶⁵ Esta nueva concepción se fortaleció tras la respuesta internacional ante acontecimientos como la Guerra del Golfo. Desde la perspectiva convencional este suceso puso de manifiesto las bondades del mercado para el mantenimiento de la seguridad energética internacional ya que permitió sustituir 4 millones de barriles diarios de crudo que habían sido retirados del mercado debido al conflicto Irak-Kuwait. Estos volúmenes no sólo fueron reemplazados sino que los ajustes en las fluctuaciones de precios fueron breves, no obstante los arreglos en materia de seguridad también

⁶³ Chantale La Casse y André Plourde, "On Renewal of Concern for Security of Supply", *The Energy Journal* 16, núm. 2, Estados Unidos, International Association for Energy Economics, 1995, pp. 1-23.

⁶⁴ Hay diferencias en los posibles impactos según la circunstancia que se presente. Así los elementos político-institucionales pueden tener efectos transitorios sobre los precios, mientras que otros factores generarían un choque estratégico caracterizado por un movimiento permanente en los precios.

⁶⁵ Dennis O'Brien, "Global Energy Security: Changing Perceptions and Policies", mimeo, 1997.

como resultado del fin de la guerra fría y del cambio en la correlación de fuerzas en el mercado petrolero internacional, en favor de los consumidores.

Lo innegable es la continuación de los cambios en el mercado, debidos a elementos como la transparencia de los canales de comercialización, que aumentaron la velocidad en los ajustes del mercado, la mejor planeación en la industria de la refinación y el aumento en la capacidad excedentaria de producción, entre los más importantes.

La nueva percepción en torno a la energía se inscribió como parte de los asuntos globales, de factores económicos, sociales y, aunque no era nuevo, del cuidado al medio ambiente. Fue resultado de la evaluación de cifras y tendencias internacionales más que de alguna amenaza concreta.⁶⁶ Entonces, los cambios tuvieron relación con modificaciones sustantivas en todos los niveles y en todos los sectores energéticos a nivel mundial. Entre los más importantes:

1. Para los años noventa predominó la orientación hacia el mercado, que se consideraba más transparente. La empresa privada asumió un papel protagónico y la información y la tecnología eran más fácilmente disponibles.
2. Como contraparte, se replegó el Estado. Los noventa fueron un retorno a la privatización. Los países en vías de desarrollo abrieron sus economías a las inversiones de los países desarrollados, justificados por razones de astringencia presupuestal, con conatos de escasez ante las bajas inversiones en materia de energéticos.
3. Causa y consecuencia del predominio del modelo neoliberal, se transformó también la teoría económica. Estas nuevas ideas sumadas al desarrollo tecnológico, convergieron en el descrédito del monopolio y de las economías de escala como formas de producción. La desregulación y la privatización se volvieron aspectos fundamentales de las políticas del sector.
4. Se manifestó una clara tendencia a la globalización del mercado petrolero en lugar de los mercados regionales del crudo. También

⁶⁶ Chauncey Starr, "Energy: Looking Ahead and Thinking Globally", Newsletter, International Association for Energy Economics, otoño de 1997, p. 4.

- se observó una tendencia a la globalidad de las actividades corriente arriba de la industria petrolera. Una piedra angular en la fuerza de este proceso han sido los contratos de desempeño entre el equipo gerencial de la unidad de negocios y los mandos superiores en la administración.
5. Mientras que en los años ochenta crecieron las reservas estratégicas, en los noventa se cuestionó su existencia (por ejemplo, en Estados Unidos) y se observó la tendencia a vender las reservas federales de las naciones desarrolladas.⁶⁷
 6. Se permitió a los negocios privados una relación directa con la AIE y se revisaron acuerdos para compartir reservas de emergencia.
 7. Se asoció la seguridad a la electricidad y a los combustibles para generarla. A nivel mundial la proliferación de reformas eléctricas se concretó en forma de alianzas estratégicas entre países, generando redes de negocios multinacionales y globales. También se constató una gran demanda por nueva capacidad de generación eléctrica en lugar de las políticas de ahorro y conservación que se consideraban en contra de la calidad de vida.
 8. El crecimiento en la demanda y la disponibilidad de gas natural repercutió en una mayor rentabilidad para la generación de electricidad, ya que son de rápida monetización. Además, la utilización del gas natural logró una alta eficiencia, gracias al desarrollo de turbinas de ciclos combinados.
 9. La industria petrolera buscó reducir sus costos. Se construyó nueva capacidad productiva con criterios de rentabilidad y la rama se diversificó horizontal y verticalmente. En lugar de sólo realizar exploración de frontera, se dirigieron al gas y la electricidad. Las compañías adoptaron un nuevo modelo de negocios, un paradigma de organización basado en redes de proceso guiado (*process-driven*) de unidades de negocio, contabilidad y pago por desempeño. Otro cambio en las unidades de negocio radicó en compartir o tomar como parámetro la mejor práctica (*benchmarking*) y en promover equipos multidisciplinarios de traba-

⁶⁷ El gobierno alemán decidió vender las reservas de crudo con un valor de 227 millones de dólares. Otros países también lo hicieron con el propósito de reducir sus gastos. Véase "IEA Sounds Alarm about Strategic Reserve Sales", *Oil and Gas Journal*, 23 de junio de 1997, p. 26.

jo. En lo que se refiere a las actividades corriente arriba, el cambio fue adoptar una estrategia de aventura, enfocándose en las inversiones más que en la administración de las ganancias, en la innovación y en no dejar pasar las oportunidades de negocios. Los proyectos de las corporaciones en esta actividad se realizan en regiones nuevas o aguas profundas y en la producción en campos marginales.⁶⁸

10. El acontecimiento que ha marcado el comportamiento de las empresas petroleras internacionales en fechas recientes es el aumento de sus activos a través de adquisición directa o mediante la fusión con otras empresas. En realidad las primeras fusiones se dieron desde los años ochenta pero, de manera más clara, en los noventa. Entre las adquisiciones están la compra de Conoco por Dupont; la de Marathon por U.S. Steel; la compra de Gulf por Chevron; la de Getty Oil por Texaco; la de Superior Oil por Mobil; una porción de Unocal por Tosco; de Caltex por Nippon Oil; de Amerada Hess por Petro Canada; de Norcen por Union Pacific y de Union Texas por Arco. Entre las principales fusiones están Exxon con Mobil; BP con Amoco y de manera reciente con Arco; Total con Fina; Repsol con Yacimientos Petroleum Fiscales (YPF); Ampotex con Mobil; Ultramar con Diamond Shamrock (UDS); Kerr McGee con Oryx; Nippon con Mitsubishi Oil.
11. Se ha mostrado una tendencia a desarrollar capacidades de producción y estrategias de integración a nivel regional. En el caso de América del Norte el arreglo que apoya la seguridad es el ya mencionado TLCAN.⁶⁹

Desde su campaña para la presidencia (cuando debatió con el candidato republicano Robert Dole), William Clinton dejó ver la poca importancia que concedería al tema. Quizá la única diferencia que mantenía con su contendiente era respecto de la posible desa-

⁶⁸ Los yacimientos tradicionalmente más ricos siguen estando a cargo de las compañías petroleras nacionales.

⁶⁹ Al cuantificar las reservas gaseras para América del Norte el horizonte de temporalidad se extiende a cien años.

parición del Departamento de Energía, del que Clinton pensaba que aún tenía un papel por jugar.⁷⁰ Una de las propuestas de campaña que sí cumplió fue la de establecer un impuesto a la energía en unidades térmicas británicas (British Thermal Units, conocido como BTU Tax). En febrero de 1993 el presidente publicó la primera propuesta para tasar la energía, exceptuando los recursos renovables. En agosto de ese año el Congreso acordó finalmente aumentar el impuesto a la gasolina en 4.3 centavos por galón. La industria petrolera no mostró mucho interés en los candidatos, lo cual reflejaba la pérdida de poder de los grupos de la industria en la política de Washington (en relación con otros momentos históricos). Incluso en el Congreso su actuación fue de bajo perfil; sus bases de influencia se habían deteriorado respecto de otros momentos y de otros grupos.⁷¹

En términos generales, la filosofía de la administración siguió el enfoque de mercado con estrategias de rentabilidad, fiscales y de responsabilidad ambiental. En materia energética se realizaron dos ejercicios de planeación: el llamado “Fueling a Competitive Economy, Strategic Plan” (Energétizando una economía competitiva. Plan estratégico), publicado por el Departamento de Energía en abril de 1994 y el presentado ante el Congreso con el título “Comprehensive National Energy Strategy” (Amplia estrategia energética nacional).⁷²

El primero, más que un profundo y exhaustivo ejercicio de política energética fue en realidad una redefinición de las funciones estratégicas del Departamento de Energía. Se destacan aspectos como los activos tecnológicos y científicos y su papel de apoyo en la transición de una economía de guerra fría a otra basada en un desarrollo tecnológico para usos civiles. También queda clara su misión en beneficio de la nación mediante la provisión de información técnica

⁷⁰ Entre las pocas diferencias que hubo entre estos dos candidatos estuvo la cuestión de la explotación del ANWR, aunque las posiciones variaban sólo en grados. En cuanto al Departamento de Energía las posturas fueron más claras ya que el candidato republicano estaba en definitiva por su desaparición.

⁷¹ Se ha señalado que los otrora poderosos grupos de cabildeo del petróleo y del carbón han perdido influencia y audiencias en el Congreso. Esto se refleja en que no hay un comité de energía.

⁷² Véase Department of Energy, “Fueling a Competitive Economy, Strategic Plan”, *The DOE Energy's Strategic Outlook*, Washington, abril de 1994.

y científica, el desarrollo de una diversidad de fuentes de energía para una economía más competitiva, el mejoramiento de la calidad ambiental y la seguridad nacional. En lo que concierne al segundo plan, además de destacar el nuevo contexto energético internacional y, de manera notable, la desregulación de las industrias del crudo y del gas natural, señala la emergencia de organizaciones internacionales que tienen como propósito la alerta ante cualquier acontecimiento en el mercado petrolero internacional y cuidar el impacto ambiental de la utilización de los combustibles fósiles. También plantea una cooperación con gobiernos extranjeros para promover la desregulación de los mercados energéticos y aumentar el financiamiento de programas para desarrollar tecnologías energéticas limpias y eficientes.

Como parte de este propósito,⁷³ el presidente Clinton presentó al Congreso algunas iniciativas como un aumento al gasto en energías renovables y en eficiencia energética.⁷⁴ Uno de los elementos más importantes fue la llamada a la adopción de “estándares de portafolio”, que especificarían el porcentaje de renovables que las empresas eléctricas deberían adquirir.

Otro aspecto a destacar en la política de la administración fue la desregulación. Cabe mencionar la promoción de la restructuración de la industria eléctrica a través de su “Comprehensive electricity competition plan” (Plan amplio para la competencia eléctrica) el cual permitiría a los consumidores elegir su propio abastecedor de electricidad para enero del 2003.⁷⁵ La propuesta, delineada en marzo de 1998, llamaba a la cooperación con otros países para acelerar la des-

⁷³ Declaraciones del secretario de Energía, Bill Richardson, en Tim Talley, *Advocate*, Baton Rouge, 3 de abril de 1999.

⁷⁴ Algunas de las propuestas específicas incluyen el desarrollo de un automóvil de 80 millas por galón, reducir el consumo de energía en los hogares a la mitad para el año 2010, así como cortes en el uso de energía de las agencias gubernamentales y la industria. También solicitaba aumentar el financiamiento para investigación en gas natural y programas de energía nuclear con el propósito de reducir las emisiones de efecto invernadero en las plantas generadoras.

⁷⁵ El plan otorgó a los estados considerable flexibilidad al permitirles estar dentro o fuera del mercado competitivo. Uno de los aspectos más controversiales en el debate sobre la legislación federal se refería al momento en que los estados debían abrir a la competencia sus mercados eléctricos. Algunos congresistas, incluyendo al senador Murkovsky, fueron renuentes a incluir una fecha límite para que los estados concluyesen la regulación.

regulación. Se estimaba que el desmantelamiento de las regulaciones de las empresas eléctricas ahorraría a los consumidores unos 20 mil millones de dólares al año.

En realidad, antes de que Clinton le diera su apoyo, el proceso de reforma ya estaba en marcha desde 1978. Posteriormente, en 1992, la Ley de Política Energética concedía a las nuevas entidades no reguladas generar y vender electricidad a empresas eléctricas. Lo que ha sucedido en los últimos años es que a nivel local se han aligerado las regulaciones para las compañías del ramo en más de 20 estados de la Unión Americana. Uno de los más importantes fue California, que desde 1996 inició esta reforma y ha llegado a introducir la competencia a nivel del consumo al menudeo (*retail market*).

Aunque falló con el tiempo, otra iniciativa importante de la administración de Clinton fue la cooperación internacional para reducir el calentamiento global. En diciembre de 1997, en un esfuerzo para detener el calentamiento global, el presidente Clinton firmó el Protocolo de Kioto el cual procura la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros gases con efecto invernadero. Las políticas que se propusieron para alcanzar estos objetivos incluían el financiamiento federal en investigación para energías renovables, como la solar y la eólica, así como medidas para sustituir los combustibles de las empresas generadoras del carbón por el gas natural y otros menos contaminantes. Por tanto, no es extraño que entre los principales opositores al Protocolo estaban las industrias de petróleo y carbón, que realizaron una intensa labor de cabildeo para convencer al Senado de no ratificarlo.

Al interior del Poder Ejecutivo hubo diferencias en torno a la dependencia de las importaciones petroleras, lo que fue prácticamente el único aspecto sobre el cual giró la seguridad energética. Si bien tanto el presidente como el Departamento de Energía reconocieron que había una dependencia creciente de las importaciones de crudo, el Departamento presionó fuertemente para reducir las ya que sabía que sería inminente su aumento.⁷⁶ Frente a las importaciones petroleras y sus posibles riesgos, la cuestión de la REP mere-

⁷⁶ Éstas se estiman en 9.4 millones de barriles diarios para el 2005. Véase Matthew Weld L., "US Increasing its Dependence on Oil Imports", *The New York Times*, 11 de agosto de 1997.

ció un más bajo perfil, sólo en materia presupuestal fue objeto de controversia.⁷⁷

El debate por la alta dependencia de las importaciones giró en torno a la aplicación de una cuota o impuesto. Al igual que en otros momentos, el Departamento de Energía se opuso y, en cambio, sugirió una estrategia para el manejo de las compras petroleras. Por su parte, pese a reconocer la posible amenaza a la seguridad nacional, el jefe del Ejecutivo, en los hechos, dio pasos modestos para alentar la producción interna.⁷⁸ Su posición respondía a la convicción de que el beneficio económico resultante del bajo costo de las importaciones contrarrestaba los riesgos para la seguridad; enfocarse sólo en la dependencia conducía a conclusiones sesgadas. Bajo esta lógica la situación se interpretó con base en las distintas condiciones del mercado petrolero internacional; en comparación con el gasto requerido para producir el crudo internamente, los beneficios de las importaciones significaban cientos de miles de millones de dólares. Incluso se minimizaban los riesgos de la dependencia.⁷⁹ También se habían incorporado otros elementos al definir el concepto de seguridad, por ejemplo, la capacidad de producción excedentaria del Golfo Pérsico y del mundo, pronta a sustituir el crudo perdido por el mercado en una crisis, la intensidad petrolera de la economía estadounidense, la dependencia petrolera del sector transporte, el nivel de

⁷⁷ Quienes destacan el aspecto problemático de la dependencia de las importaciones en el sector, consideran el hecho de que sus costos son elevados. Señalan que éstas aumentan en 40 mil millones de dólares, 60 por ciento, el déficit comercial (1992).

⁷⁸ Véase *Oil and Gas Journal*, 27 de febrero de 1995, p. 31.

⁷⁹ Bajo esta óptica se destacan aspectos como la expectativa del grado de vulnerabilidad de la economía disminuida con la aplicación del Plan Nacional de Política Energética particularmente ante una crisis petrolera y la visión de que los costos de las crisis parecen ser sustancialmente menores que las estimaciones de las ganancias para el comercio, en caso de pretender reducir el tamaño de la reserva petrolera. Más aún, se subraya que es poca la probabilidad de que los costos de una crisis petrolera se minimicen al sustituir las importaciones por producción de crudo nacional, ya que los costos dependen del aumento de precios del petróleo y de la importancia del crudo en la economía. El argumento no justifica limitar las importaciones por reducir la transferencia de riqueza a otros países. Véase Government Accounting Office (GAO), *Reports and Testimony: Energy Security: Evaluating US Vulnerability to Oil Supply Disruptions and Options for Mitigating their Effects*, GAO/RCED97-E, 12 de diciembre; y Ray Cherlow J. y Joseph Kile, "Evaluating the Benefits and Cost of Imported Oil", *Geopolitics of Energy*, issue 20, núm. 8, Calgary, Alberta, Canadian Energy Research Institute, agosto de 1997, p. 4.

reservas mundiales entre las que se encontraba, por supuesto, la REP y la capacidad de liberar dichas reservas para reemplazar al crudo sustraído o desviado del mercado.

Si bien la anterior es una visión general de lo que equivaldría al interés nacional, en relación con la energía no significa que no hubiese diferentes posturas en la sociedad estadounidense. Estas diferentes posiciones tuvieron oportunidad de aflorar con la situación de sobreoferta y la caída en los precios del petróleo en 1998, que llegaron hasta 8 dólares por barril.

Pese a beneficiar al consumidor, el costo oculto de la caída de los precios fue cercenar los logros de la política energética nacional, sobre todo en lo que se refiere a reducir el consumo y alentar la menor dependencia de las importaciones petroleras. En cuanto a los grupos específicos, el impacto más adverso lo resintieron los productores nacionales independientes. Algunos de ellos se encuentran aglutinados en asociaciones y cuentan con grupos de expertos para difundir sus ideales, como la fundación para la investigación sobre la industria petrolera (Petroleum Industry Research Foundation).⁸⁰ Estos productores han pasado por circunstancias difíciles en los últimos años (por la caída en las reservas y la producción, pero sobre todo por su rezago competitivo *vis à vis* los costos de producción de otras naciones), de ahí que una de las alternativas que han planteado es reducir las importaciones.

La caída de los precios en 1998 significó para algunos de estos productores bajas sustantivas en sus ingresos; algunas, como Phillips Petroleum Corp., tuvieron que vender su producción a ocho dólares y medio por barril, lo que forzó a muchas de ellas a cerrar y a despedir trabajadores. Ante su grito de auxilio, la administración de Clinton respondió con una medida encaminada a detener la erosión de los precios del crudo. En efecto, el 11 de febrero de ese año el presidente anunció planes para mover 28 millones de barriles de la REP

⁸⁰ Esta fundación destaca el riesgo asociado al hecho de que el grueso de la capacidad excedentaria futura (tres millones de barriles diarios) estaría localizada en el Golfo Pérsico. La GAO, por ejemplo, encontró que la vulnerabilidad está asociada también al petróleo como mercancía y no sólo a la dependencia. Pero hay otros que señalan que la vulnerabilidad es un asunto complejo, más que simplemente la dependencia de una fuente de suministro particular, un tema mundial por el vínculo de las economías y la competencia de los abastecimientos petroleros.

para transferir crudo por un valor de 330 millones de dólares a una tasa de 100 mil barriles diarios.⁸¹ Si bien el impacto de los precios también fue adverso para las grandes corporaciones petroleras, lo enfrentaron por medio de fusiones entre ellas, además de lanzar un clamor por la ayuda gubernamental. Un notable ejemplo es la fusión Exxon-Mobil, que con esta medida buscaron contrarrestar la caída de las ganancias.

Las propuestas de la administración al Congreso en 1994 incluyeron:

- Otorgar apoyo fiscal para la exploración y desarrollo de yacimientos de crudo y gas natural.
- Promulgar una ley para reducir la carga fiscal de las compañías que hacen exploración costa afuera.
- Levantar la prohibición para explotar el crudo de Alaska. El Congreso, por su parte, esperaba eliminar la moratoria para la perforación del ANWR, aunque la administración de Clinton manifestó su oposición.
- Reducir significativamente el presupuesto general del Departamento de Energía para el periodo fiscal 1996-2000, para evitar su desaparición.
- Proporcionar alivio fiscal a los productores nacionales de crudo y gas.
- Otorgar alivio fiscal a la producción en aguas profundas de jurisdicción federal en el centro y oeste del Golfo de México.
- Más tarde en su iniciativa fiscal de 1996, la administración propuso la venta de la participación del gobierno federal (78 por ciento) en el Petróleo Naval y Reservas de Oil Shale en Elk Hills que producían alrededor de 70 mil barriles diarios de crudo. En 1996 se ofreció en venta y en 1998 el Departamento de Energía completó dicha venta a la corporación Occidental Petroleum por tres mil 600 millones de dólares, siendo la mayor privatización de propiedad federal en la historia de Estados Unidos.
- Vale la pena señalar que en ese tiempo se esperaba un significativo aumento en las importaciones de crudo para el año 2010,

⁸¹ Véase CQ Researcher, *Congressional Quarter Inc.*, 5 de marzo de 1999, p. 4.

incluso bajo escenarios de precios altos, y que, a pesar de las discusiones, la REP seguiría siendo la principal línea de defensa en caso de ruptura (a fines de 1994 contaba con 592 millones de barriles).

En esos momentos se cuestionaron las opciones reales que tenía Estados Unidos para elevar la producción petrolera nacional. La misma industria petrolera encontró dificultades para remplazar reservas y al mismo tiempo maximizar sus beneficios. Ejemplo de ello ha sido que las diez compañías de mayores dimensiones han logrado remplazar sólo 61 por ciento de su producción en los últimos cinco años.⁸²

Un factor que pareció suavizar este panorama fue el redescubrimiento de un vasto potencial en el Golfo de México, donde las compañías han visto grandes posibilidades tras haber ganado una batalla legislativa para explorar en sus aguas profundas. Para apoyarlas, la administración aplicó programas de alivio fiscal (*tax relief*) que significaron un importante incentivo en la producción de crudo y gas, a través de la eliminación temporal de derechos (*royalties*) en ciertas áreas arrendadas. El 28 de noviembre de 1995, el presidente Clinton firmó el inciso 395 de la Ley de alivio fiscal en aguas profundas de la plataforma marina continental (Outer Continental Shelf Deep Water Royalty Relief Act), con el propósito de promover el desarrollo petrolero en aguas profundas y de producción marginal.⁸³

En el Congreso, aunque había temas relacionados con la energía, se sabía que la agenda era modesta y, en realidad, no se prestó mucha atención al tema. Otros factores adversos para la administración demócrata vinieron de contar con una mayoría republicana en el Senado y la notoriedad de otros temas, como el asunto Clinton-Lewinsky, que acapararon la atención del público y de los propios legisladores. En general, no fue un momento políticamente propicio para la

⁸² Si bien debe considerarse que algunas compañías de menores dimensiones tienden a remplazar más la producción con nuevas reservas por barril de crudo equivalente. Paul Brashear *et al.*, "Why Are No More US Companies Replacing Oil and Gas Reserves?", *Oil and Gas Journal*, 3 de marzo de 1997, p. 13.

⁸³ Véase el capítulo relativo a aguas profundas y ultraprofundas en el Golfo de México.

agenda energética. Los que sí pusieron atención a la situación del sector fueron los congresistas de los estados productores de petróleo, sobre todo por las implicaciones de la caída en los precios para las industrias locales y la desregulación de la industria eléctrica,⁸⁴ con la intención, que persiste, de hacer de la competencia en el sector eléctrico una política nacional.

Paradójicamente, en el Congreso la atención en torno a los asuntos energéticos se centraba en el papel del Estado. Esto fue claro en el caso de la industria eléctrica. Muchos legisladores reconocieron el juego político y de intereses que tal discusión representaba, por lo que hubo diferentes posiciones, pero entre los republicanos predominó el rechazo a cualquier injerencia estatal, que los llevó a cuestionar la existencia misma del Departamento de Energía.⁸⁵

La política energética en los inicios de la administración de George W. Bush. Dado que, al momento de preparar este libro, esta administración recién comenzaba, sólo señalaremos algunos de los aspectos más relevantes, sobre todo de su política petrolera internacional, pues consideramos que sus impactos no sólo son mundiales sino que también tienen implicaciones para el largo plazo ya que la estrategia, al parecer, pretende garantizar los suministros energéticos futuros de Estados Unidos.

Durante esta administración se presentan dos de las constantes históricas que hemos señalado. La primera es el vaivén en el grado de intervención del Estado. Si la estrategia energética se había caracterizado por el dejar hacer, desde la presidencia de Ronald Reagan hasta el periodo de William Clinton, podría hablarse ahora del papel de liderazgo del Estado, sobre todo en el plano internacional. La otra constante histórica es la relación entre la política petrolera interna-

⁸⁴ El senador por Alaska, Murkovsky, proponía, por ejemplo, medidas como aumentar el financiamiento para investigación petrolera y desarrollar reglas más laxas para calcular los derechos (*royalties*) que las compañías pagan al gobierno, para impulsar la producción de petróleo en tierras federales. Más controversiales fueron las propuestas de Kay Bailey Hutchinson (representante de Texas) para dar a la industria petrolera mayor acceso a tierras federales. Por mucho tiempo las compañías petroleras han estado haciendo cabildeo para ganar acceso a tierras actualmente vedadas, como el ya mencionado ANWR.

⁸⁵ Véase *Dayton Daily News*, Dayton, 31 de enero de 1997.

cional y la consolidación de intereses estratégicos. Desde los años setenta, la política petrolera ha tenido consecuencias en la conformación del mercado internacional a la par que en la búsqueda de la hegemonía de Estados Unidos, lo que a su vez ha tenido como correlato la consecución de sus intereses estratégicos. Parte de la presente estrategia hegemónica ha sido dar marcha atrás a negociaciones internacionales llevadas a cabo por su predecesor, entre las que se puede contar el Protocolo de Kioto, como muestra de un cambio de prioridades en la nación. Por ser Estados Unidos el generador de más de un tercio de las emisiones de gas que provocan el llamado efecto invernadero, su renuncia al Protocolo hace que este acuerdo sea esencialmente inoperante.⁸⁶ Entre las razones más importantes está una vasta dotación de recursos carboníferos, que hoy día contribuyen con 52 por ciento de la generación de electricidad, opción energética a la que Estados Unidos no pretende renunciar. La industria petrolera también sintió amenazados sus intereses y cabildeó en el Senado estadounidense para no ratificar el acuerdo multilateral. Pese a lo anterior, existen programas encaminados a proteger el medio ambiente a cargo del Departamento de Energía.

En el plano interno, esta estrategia tiene como objetivo incrementar la oferta agregada de energía para la nación y alentar la producción nacional para poder reducir la dependencia de las importaciones. En este sentido, una de las propuestas más importantes fue la explotación del ya mencionado ANWR, lo que representa una opción para ciertos grupos de interés que han sido el apoyo de la administración de Bush. Esta oportunidad se esfumó en abril del 2002 cuando el Senado, de mayoría demócrata, vetó la iniciativa. Con ella se canceló la oportunidad de reducir, aunque fuera muy poco, las importaciones de crudo.⁸⁷

⁸⁶ Remedios Gómez Arnau *et al.*, coords., *Las políticas exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI*, México, CISAN UNAM, 2003, p. 51.

⁸⁷ Aunque de acuerdo con algunas estimaciones el potencial petrolero del ANWR no proveería más que el consumo nacional de seis meses, el hecho de estar entre las pocas opciones nacionales lo ha convertido en materia de controversia, sobre todo entre los grupos ambientalistas y las compañías petroleras que desean explotar la región. Entre los sucesos más importantes en este debate, de acuerdo con el año en que ocurrieron, listamos:

- en 1980 la Ley de conservación de las tierras de interés nacional, de Alaska, delinea la planicie costera del ANWR para exploración y estudio;

Dentro de las alternativas nacionales también es importante señalar la recuperación secundaria y terciaria dirigida a pozos ya explotados, así como la exploración y el desarrollo de pozos en aguas profundas, como en el caso del Golfo de México de donde se estima obtener 40 por ciento de su producción nacional para el año 2010. Para aumentar la oferta nacional se ha acudido al gas natural, el carbón, impulsar los renovables y prolongar la vida de las plantas nucleares.⁸⁸ También debe señalarse que el sector enfrenta desafíos resultantes de los cambios regulatorios que se gestan en esa nación desde hace 20 años. Uno de los más evidentes es que la infraestructura no está siendo suficiente para los requerimientos del sistema. La capacidad nacional de refinación no ha sido la adecuada por lo que Estados Unidos está importando productos refinados. Los gasoductos no se han expandido lo bastante para cubrir las necesidades de transporte. El sistema de transmisión eléctrica está cercado por una insuficiente capacidad de transmisión. El sistema ferroviario de transporte de carga (para el carbón) también tiene limitantes. Lo anterior podría llegar a convertirse en un cuello de botella para el resto del sistema.⁸⁹

En el plano internacional la política de George W. Bush es, en muchos sentidos, la continuación de la NES de su padre, ciertamente en

-
- en 1988 un comité del Congreso aprueba una ley para permitir los desarrollos petroleros en el área;
 - en 1989 el Congreso abandona la propuesta para permitir la exploración, después de que los buque-tanques de Exxon-Valdez se derramaron en el Prince William Sound de Alaska;
 - en 1991 los esfuerzos prodesarrollo se reanudan en medio de alzas en los precios de las gasolinas y la Guerra del Golfo; un comité del Senado aprueba la ley;
 - en 1995 los republicanos, de nuevo mayoría en el Congreso, atacan una medida perforación por una ley de presupuesto balanceada;
 - en 1995 el presidente Clinton veta la Ley de presupuesto balanceado y con ella la medida relativa al ANWR;
 - en 1998 el Servicio Geológico de Investigación estima reservas recuperables para el ANWR en el rango de 5.7 y 16 mil millones de barriles;
 - en 2001 el presidente Bush propone una ley de energía que permitiría la perforación; llama al ANWR "la prospectiva singular más prometedora en Estados Unidos". S. Murray y John J. Fialka, "Light Fades for Bush Plan to Drill in Alaska", *The Wall Street Journal*, 15 de abril de 2002.

⁸⁸ Véase The White House, *Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future. Report of the National Energy Policy Development Group*, Washington, mayo de 2001.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 7-1.

un contexto de mayor dependencia de los suministros del exterior, pero con una política exterior que busca la supremacía incorporando nuevas zonas geográficas con potencial energético. Los objetivos geopolíticos son asegurar suministros futuros y hacer frente a situaciones percibidas como difíciles, por ejemplo, la inestabilidad que priva en el Medio Oriente. No está de más señalar que las mayores reservas mundiales de petróleo se localizan en esa región, con 675 mil millones de barriles. Entre las metas de Estados Unidos está duplicar la producción saudí para el año 2020 a 23.1 millones de barriles diarios. Por lo anterior, es necesario que los sauditas abran más su sector petrolero a las inversiones de las compañías estadounidenses.

Si bien desde la administración de Clinton estaba propuesto el desarrollo de la región de Asia Central y el Mar Caspio, George W. Bush sacó provecho de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre para consolidar este proyecto, uno más en su estrategia para diversificar las fuentes de suministro. La región la integran Azerbaiyán, Kazajstán, Turkmenistán y Uzbekistán, que tienen reservas de petróleo del orden de 17.5 a 34 miles de millones de barriles. Entre los proyectos de construcción de infraestructura petrolera cabe mencionar el oleoducto que viene de Bakú y pasa por Afganistán para llegar a Ceyhan, Turquía, vía Tiflis, en la República de Georgia. Por otra parte África forma parte de la estrategia para el año 2020 produciendo 8.3 millones de barriles; otras expectativas estadounidenses están fincadas en Nigeria y Angola.

Respecto de América Latina, a la par del impulso a proyectos de integración económica como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se alienta la integración energética hemisférica. Con la Iniciativa de las Américas y el Plan Puebla-Panamá se incentiva la integración regional en materia de petróleo, gas natural y electricidad, tanto en volúmenes de producción, como en infraestructura e inversiones. El objetivo estadounidense es elevar la producción regional, e incluso la capacidad de producción, para fortalecer su seguridad energética. Los países con un amplio interés prospectivo son Venezuela y México que, además, le representan seguridad energética por su localización geográfica.

Un componente fundamental de estos proyectos de integración es el Mercado Energético de América del Norte, en el que Canadá

y México se incluyen como dos alternativas energéticas que se privilegian incluso en comparación con la producción nacional. Es decir, Estados Unidos busca depender de todos los tipos de energía de sus vecinos, para lo cual alienta la producción, la capacidad de producción y la infraestructura, gran parte de la cual está localizada en sus dos fronteras. En la consecución de este objetivo la inversión extranjera directa jugará un papel fundamental.

Finalmente, se discute la posibilidad de levantar las sanciones económicas impuestas a países como Irán, Libia, Siria e incluso a Irak (al que se le permite exportar bajo el programa de petróleo por alimentos). Vale la pena recordar que las compañías petroleras estadounidenses tienen prohibido invertir en campos gaseros y petroleros en los tres primeros países, por lo que la administración de George W. Bush, a fin de aumentar la oferta petrolera global, está considerando eliminar dichas sanciones.

Por lo anterior, podemos percibir que la estrategia es muy amplia y a diferencia de otros momentos históricos contempla al largo plazo como parte de las políticas actuales. Lo paradójico es que, hasta el momento, no ha habido un consenso con el Congreso en torno a las principales propuestas, como la perforación en ANWR en Alaska o la elevación de los estándares de ahorro de combustible de los vehículos. Otros planteamientos de George W. Bush han sido la puesta en marcha de algunas agencias federales, junto con el proyecto de Ley General de Energía (Omnibus Energy Bill, HR 4), discusión que tendrá un efecto marginal en virtud del elevado consumo energético de la nación. En este caso son los miembros del Congreso los que están renuentes a la aplicación de medidas de conservación, con base en la creencia de que reducirán el crecimiento de la economía. En vista de que el problema no se considera comparable al ocurrido en los años setenta, ya que no se vislumbra escasez de gasolina, los legisladores están renuentes a pedir a la sociedad estadounidense sacrificio alguno, pese a que están informados de que el consumo de la nación se incrementará en 35 por ciento en los próximos 20 años.⁹⁰

⁹⁰ Rebecca Adams, "Not Even Rumbblings of War Shake Loose an Energy Policy", *Congressional Quarterly*, 5 de octubre de 2002, p. 2570.

Los determinantes internos y externos de la política energética

A manera de corolario, quizá una de las contribuciones al análisis del tema que nos ocupa haya sido la periodización de la estrategia energética. La propuesta está basada en los diferentes regímenes de obtención y utilización de los combustibles, en los cambios en el mercado petrolero internacional, en la filosofía política de las distintas administraciones estadounidenses, en la correlación de fuerzas entre las instituciones y los actores que de alguna manera participan, en el grado de involucramiento del gobierno en la estrategia energética y en los vaivenes del precio del crudo en el mercado internacional. Un factor no visible pero importante es la percepción que en un momento dado se tiene sobre la abundancia o escasez de los recursos fósiles a nivel mundial. Así por ejemplo, en tanto que en los años setenta prevaleció la visión de escasez y se hicieron populares los informes como los del Club de Roma, hoy día rige la idea de abundancia en los recursos fósiles (aunque subsisten las diferencias en la dotación regional de los mismos). Organismos como Estudios geológicos (Geological Survey) avalan hoy día esta perspectiva y ésta es la base de la política petrolera internacional de la administración de George W. Bush.

Es pertinente señalar que todos estos factores están estrechamente relacionados e interactúan. El intervencionismo estatal o el repliegue del Estado estaría asociado al posicionamiento internacional de Estados Unidos, a su percepción sobre la vulnerabilidad que implican sus importaciones petroleras, a la situación de los indicadores fundamentales en el mercado petrolero internacional, a la capacidad excedentaria de producción a nivel mundial, que representa un margen de maniobra para su seguridad energética, así como a las políticas macroeconómicas que se despliegan.

En la historia del sector que nos ocupa ha sido característica la estructura de subsistemas energéticos en la conformación de las distintas estrategias nacionales en la materia. Después de la primera crisis fue muy claro el tránsito de las líneas de acción emanadas de los subsistemas hacia un intento de política nacional cuyo principal objetivo era reducir la dependencia de las importaciones. En este marco fue determinante la conformación de instituciones en el Poder Ejecutivo y en el Congreso para llevar a cabo los cambios estruc-

turales necesarios. A lo largo de estos años ha sido evidente su papel en la elaboración y orientación de la estrategia energética nacional.

Junto a estas instituciones destacan una serie de actores y elites (de acuerdo con la jerga de la ciencia política) estadounidenses, grupos de interés con los que tanto el Ejecutivo como el Congreso deben negociar una determinada línea de acción. El Ejecutivo ha de cumplir una serie de compromisos con estos grupos que hacen uso, de manera muy efectiva, del mecanismo del cabildeo para filtrar sus demandas hasta los legisladores quienes, a su vez, responden a un electorado bastante heterogéneo por lo que, en general, tienden a predominar los intereses localistas y proteccionistas por encima de los nacionales y aperturistas. En especial el Poder Legislativo resulta clave para explicar la brecha entre los objetivos y los resultados de las iniciativas energéticas. En los debates en torno a cuestiones petroleras ha sido claro el vínculo entre los congresistas procedentes de los estados productores de petróleo y su postura en la Cámara de Representantes pero, sobre todo, en el Senado. Incluso los legisladores demócratas pueden asumir posiciones distintas a las de su partido si representan a un estado petrolero. Por lo anterior, no resulta extraña la falta de coherencia en torno a una determinada acción o iniciativa. Es bien conocido el hecho de que únicamente en momentos de crisis o cuando se ve amenazado el interés nacional todas las voces se unen alrededor del liderazgo del Ejecutivo. Pero, en tanto esto sucede, las resultantes de las propuestas son producto de un ejercicio de “consenso” o de la preponderancia de un determinado actor o del grupo de interés de mayor peso político o económico. Si bien el sistema corresponde perfectamente con el modelo propio de una democracia occidental, también es una estructura que impone cotos a una dinámica más consistente y más acorde con los intereses nacionales de largo plazo.

Un aspecto medular en la elaboración de la estrategia energética nacional ha sido la noción de mercado que tienen los estadounidenses, en contraste con otras economías donde el Estado ejerce el liderazgo. Las decisiones y las acciones se fundan en la filosofía de que el mercado es el mecanismo de ajuste que maximiza los beneficios, mientras el Estado se caracteriza por una ineficiencia intrínseca. Bajo esta visión la intromisión del Estado sólo se justifica en el caso de externalidades o fallas en el desempeño del sector.

Dentro de estas externalidades se encuentran las propias del mercado petrolero internacional, factor determinante en la conformación de una determinada estrategia. En particular, los precios son una variable que permiten entender la estrategia estadounidense en sus diferentes momentos, dada su condición de país productor y consumidor, así como la logística de negocios de las grandes corporaciones petroleras.

En la elaboración de la estrategia energética en Estados Unidos encontramos, además de las características propias del sistema económico, una serie de creencias y valores sobre los recursos energéticos, que subyacen en las acciones y perspectivas de las diferentes administraciones. En concreto, tienen que ver con la percepción sobre la situación de los recursos minerales en un momento dado, pero también reflejan profundos valores sociales que dan como resultados alternativas energéticas distintas. Las consideraciones sobre la escasez o la abundancia de los hidrocarburos han sido definitivas en la historia reciente.

En la búsqueda de nociones que nos permitiesen entender la política petrolera internacional de Estados Unidos, nos acercamos a conceptos propios de las relaciones internacionales y, en particular, de la política exterior. Lo que destacó de este acercamiento fueron dos aspectos que consideramos fundamentales: la estrecha relación existente entre la industria petrolera estadounidense y la preservación de su hegemonía, actualmente unipolar, y el manejo dual de la política exterior que históricamente ha venido desempeñando el Departamento de Estado, caracterizada por un abierto apoyo a Israel, en tanto que ha dejado la labor diplomático-empresarial a sus corporaciones en lo que concierne a los países árabes. Esta última, históricamente, ha sido de muy bajo perfil pero de un gran pragmatismo en la medida en que satisface plenamente los intereses de las transnacionales y del país. Sólo en casos en que se pone en entredicho el interés nacional o cuando alguna circunstancia se concibe como prioridad, es el Estado quien dirige los intereses de las transnacionales, como ocurre en los actuales momentos. Es pertinente señalar que los intereses y el desempeño del Estado no han estado históricamente dissociados de los de las corporaciones petroleras. Las estrategias han ido en un mismo sentido aunque, obviamente, en diferentes niveles. Por ejemplo, ambos delinearon una estrategia de diversificación tanto geográfica como de los energéticos por desarrollar.

En el mercado petrolero internacional las dicotomías quizá no son tan marcadas como parecen. Si bien es cierto que la primera crisis marcó un giro de 180 grados en la estructura de poder del mercado petrolero internacional, al pasar a manos de las productoras, habría que matizar el saber convencional de que los perdedores fueron las naciones consumidoras y las compañías petroleras, que dejaron de tener el monopolio de la industria. Es necesario considerar que entre quienes más se beneficiaron de la crisis están, precisamente, lo mismo las transnacionales que las compañías petroleras independientes radicadas en Estados Unidos, que en ese tiempo buscaban un alza en los precios del crudo a fin de alentar las inversiones en su industria. Otro ejemplo de intereses entremezclados lo ofrece la estrecha relación entre Estados Unidos y los países árabes a través de la empresa estatal Aramco, de propiedad saudí, pero que incluye en sus accionistas a cuatro transnacionales estadounidenses. Un caso más se puede encontrar en los precios internacionales del crudo y el subsidio que recibe el consumidor estadounidense por los diferenciales de costos. La paradoja en esta situación es que un precio muy bajo, que beneficia a los consumidores, no estimula las inversiones en el sector corriente arriba, por lo que algunas empresas incluso han llegado a la quiebra cuando el precio internacional del crudo se ha desplomado. La salud financiera y la supervivencia de la industria petrolera es también un asunto de seguridad energética. La solución a que han llegado los productores y los países consumidores es la cooperación, a fin de mantener un rango de precios que se ubicaría entre los 22 y los 28 dólares por barril. Ello satisface objetivos múltiples como una baja tasa inflacionaria, estabilidad de precios, rentabilidad para las inversiones y márgenes de ganancia atractivos para las empresas petroleras. Con todo lo anterior sólo intentamos destacar la necesidad de rebasar la perspectiva de análisis basada en la tradicional dicotomía de países productores y países consumidores, y de considerar otros actores y otros elementos.