

La seguridad energética estadunidense

La política petrolera internacional de Estados Unidos, como un aspecto concreto de la política de seguridad energética, se ha movido dentro de un precario equilibrio entre la búsqueda propiamente de la seguridad y el juego interno de las fuerzas del mercado. Para los efectos de este capítulo entendemos por seguridad energética el conjunto de acciones públicas nacionales e internacionales encaminadas a garantizar un cierto volumen de distintas fuentes de energía al menor precio posible, capaz de hacer funcionar una economía durante un tiempo determinado. Históricamente la política petrolera internacional estadunidense se ha caracterizado por una alternancia de acciones intervencionistas y en libre juego de las fuerzas del mercado.¹ Algunas situaciones de crisis o conflicto en otros países han servido de argumento para justificar una intervención directa por parte del gobierno o distintas acciones en el ámbito de la política exterior. Las fuerzas de intervención se repliegan una vez que las políticas fructifican o el contexto internacional se modifica, en un ciclo continuo de intervención-*dejar hacer*. La balanza se ha inclinado históricamente a favor del objetivo de la seguridad, en caso de tensiones en diferentes espacios del orbe, cuando la hegemonía estadunidense se ha visto debilitada o bien cuando la situación en el mercado petrolero se ha complicado (lo cual puede ser también por un desequilibrio entre oferta y demanda y no sólo por conflictos entre o al interior de los países); pero incluso el hecho de incrementar la dependencia de las importaciones puede ser percibido como una vulnerabilidad

¹ Dominique Finon, *Les États-Unis face à leur dépendance pétrolière...*; Hans Jacob Bull-Berg, "US International Oil Policy. Patterns of the Past Define Future Policy", *Energy Policy*, vol. 16, núm. 3, junio de 1988, pp. 243-251.

frente a los suministros de crudo exterior. Todas estas razones pueden dar lugar a una determinada acción (aun armada) si las situaciones se consideran de riesgo.

La idea que guía este capítulo es que en la etapa correspondiente a las administraciones de Ronald Reagan, George Bush padre y William Clinton, la política energética en general se caracterizó por un repliegue del Estado en el ámbito de la energía y, en cambio, dejó ver una preferencia por los mecanismos de mercado. En materia de política petrolera internacional, de acuerdo con el discurso oficial, no se dio prioridad a los objetivos de seguridad energética en términos de reducir su dependencia petrolera del exterior; a diferencia de la visión prevaleciente en los años setenta, se privilegió el juego espontáneo de las fuerzas del mercado como mecanismo idóneo para regular los intercambios comerciales. En la política petrolera de la administración de Clinton fue posible vislumbrar una cierta injerencia del Estado en materia energética, aunque nada comparable con el periodo de James Carter y sólo en el sentido de institucionalizar acuerdos en foros mundiales, así como una activa participación en la diplomacia petrolera internacional con el propósito de influir en la determinación de los precios en el mercado mundial.

Este capítulo analiza el periodo que va de los años setenta a los noventa, en lo que concierne a la estrategia petrolera internacional de Estados Unidos. Se trató de ubicar los diferentes momentos por los que ha atravesado dicha política en el contexto mundial, a partir de la observación del mercado petrolero y de algunos de los principales actores que en él se desenvuelven, así como de ciertos aspectos estructurales de la industria petrolera estadounidense. El objetivo es aproximarnos a la cuestión de la seguridad que se explica, en parte, como resultado de problemas estructurales de la industria pero que, asimismo, es influenciada por situaciones coyunturales como la escasez en el mercado, conflictos militares, embargos, entre otros. Más que limitarnos a ver las relaciones entre los países productores y consumidores, observamos la seguridad energética a partir de aspectos económico-financieros, geológicos, técnicos y otros como la reducción en la capacidad excedentaria de producción, cuya disminución tensa los mercados.

DEL INTERVENCIONISMO AL LIBRE MERCADO

Como se señaló en el primer capítulo la importancia de la primera crisis petrolera en los años 1973 y 1974 radicó en su impacto económico y político mundial, porque implicó el derrumbe del viejo orden político que había gobernado el mercado petrolero internacional desde la posguerra. Puso en evidencia la vulnerabilidad de la economía estadounidense por su alta dependencia de las importaciones de hidrocarburos que, para ese momento, ya ascendían a 35 por ciento respecto del consumo de la economía. La situación generaría una alerta nacional. Se convirtió también en un problema geopolítico, dadas las posibilidades de confrontación con la entonces Unión Soviética por el control de los yacimientos petroleros del Golfo Pérsico. Otros factores que coadyuvaron a tensar la situación para Estados Unidos fueron, en esos momentos, el debilitamiento de su posición geopolítica y el conflicto árabe-israelí.

La estrategia empleada por el gobierno estadounidense ante la pérdida de poder de las compañías petroleras internacionales a favor de la OPEP fue poner en operación, en el ámbito interno, una política que redujera la dependencia de las importaciones a través de ajustes en los precios y medidas de sustitución y ahorro de combustibles, así como construir la Reserva Estratégica de Petróleo (REP) para hacer frente a contingencias de corto plazo (1975). Las administraciones de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter desplegaron una decidida acción gubernamental en busca de la autosuficiencia petrolera. Carter fue quien mayor énfasis puso en crear las bases para solucionar los problemas energéticos así como en hacer preparativos contra las emergencias.

Otra línea de esta operación fue erosionar el poder de la OPEP desde el mercado mismo y alentar la estrategia petrolera de países no miembros de dicha organización que, para ese entonces, se empezaban a vislumbrar ya como potencialmente importantes, como México, Noruega, Gran Bretaña y otros. En el plano internacional la respuesta a esta crisis fue la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974, cuyo objetivo era establecer lazos de colaboración entre los países consumidores industrializados para hacer frente a disrupciones en el mercado internacional con un “plan de distribución” de reservas petroleras.

A principios de los años ochenta se empezaron a manifestar los frutos de las políticas de sustitución y ahorro de energía en el mercado petrolero internacional: la balanza ya se inclinaba a favor de los países consumidores. Prueba de ello fue el primer desplome en los precios del petróleo, en 1981, que mostró que la escasez se había tornado en superávit como resultado del impacto mismo de los altos precios en el desarrollo económico, así como del estímulo que los consumidores dieron a los productores fuera de la OPEP, al permitir que su petróleo, cuyos costos eran más elevados, compitiera en los mercados internacionales de exportación. En el ámbito internacional, el debilitamiento del poder de la OPEP y el cambio en la correlación de fuerzas del mercado hicieron posible un desplazamiento hacia la implantación de políticas liberales, como aconteció en Estados Unidos. A ello contribuyó el hecho de que entre 1980 y 1985 las importaciones continuaron reduciéndose, las fuentes de abastecimiento se diversificaron y la REP se había convertido ya en un seguro contra rupturas en el corto plazo.

La fase de las políticas energéticas intervencionistas, que llegó a su máximo durante la administración de James Carter, se invirtió en 1981 con el advenimiento de la presidencia de Ronald Reagan, quien al abanderar un liberalismo a ultranza dejó virtualmente a cargo del mercado el objetivo de la seguridad energética. El sentido de emergencia que caracterizara a la administración de Carter fue abandonado por Reagan y la seguridad energética tuvo un perfil más bajo. Es más, se rechazó la posibilidad de intervención gubernamental en la forma de un impuesto a las importaciones a fin de reducir su volumen y, en cambio, se permitió al consumidor estadounidense beneficiarse de los bajos precios y de las condiciones favorables en el mercado petrolero internacional.²

LOS CAMBIOS EN LA NOCIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

Pese al hecho de que, desde el segundo periodo de Ronald Reagan y a lo largo de la presidencia de George Bush padre, se registró un

² Sobre tarifas a las importaciones véase Cambridge Energy Research Associates, *Oil Tariff and Taxes: The View from the US Congress*, Working Paper, Cambridge Energy Research, 1986.

significativo aumento en las importaciones petroleras y se reconoció explícitamente la existencia de problemas estructurales en esa industria estadounidense, no se retornó a una mayor intervención gubernamental aunque en algunos informes del Departamento de Energía se planteara precisamente el objetivo de maximizar los beneficios del mercado (comprando petróleo barato) y al mismo tiempo preservar la seguridad nacional. Más aún, se puede decir que desde principios de los años ochenta —salvo un breve repunte en 1986—, luego del desplome de los precios del crudo en el mercado internacional, la seguridad energética quedó prácticamente soslayada en la política nacional hasta 1991, cuando ocurrió la invasión de Irak a Kuwait. Es pertinente enfatizar que el resurgimiento temporal de la cuestión de la seguridad energética en 1986 estuvo estrechamente asociado con el desplome de los precios de la industria petrolera estadounidense en los estados productores (con sus consecuencias en el desempleo, la baja de las inversiones en exploración, el desarrollo, entre otras), los cuales vieron reducirse notablemente sus ingresos y ganancias. El efecto de la caída en los precios internacionales fue doble: por un lado hubo un beneficio económico para las naciones consumidoras de petróleo y, en general, de todas las formas de energía y por el otro, deterioró la situación de la industria petrolera estadounidense. Si el desplome de los precios hizo resurgir las preocupaciones en torno a la seguridad, este mismo acontecimiento generó la convicción de que los cambios que se habían dado en el mercado petrolero, generando una oferta suficiente y precios bajos, durarían al menos hasta gran parte de los años noventa.³

El argumento de la dependencia resultaba irrelevante ante los grandes cambios habidos en la escena internacional, particularmente en el mercado petrolero, que presentaba una sobreoferta relativa; la OPEP se encontraba debilitada por el desarrollo de la producción en países no asociados, Estados Unidos logró reafirmar su posición hegemónica mundial y los acontecimientos de Europa del este y la Unión Soviética redujeron la posibilidad de una conflagración internacional.

³ Mossavar Rahmani Bijan, *Oil Markets in a Turbulent Era*, Harvard International Energy Studies, Cambridge, Mass., Harvard University, 1991, p. 2.

Había además otros elementos, como las nuevas modalidades de integración en la industria petrolera internacional, que redujeron considerablemente los riesgos de rupturas en la oferta. En la industria petrolera estadounidense había también una serie de factores de contrapeso como los tecnológicos, los cambios en el consumo (reducción de la intensidad energética) y un nuevo contenido del concepto de seguridad energética, más asociado a consideraciones de costo económico que de riesgo político-militar. En principio, es conveniente señalar que existen dos problemas ligados con la seguridad: el agotamiento de los recursos a largo plazo y el uso de la fuerza militar. Este último está relacionado con la posibilidad de interrupciones en el flujo petrolero por contingencias en el Golfo Pérsico o en otra parte del mundo.

Como ya vimos en el capítulo anterior, el problema de la industria petrolera estadounidense tiene que ver, precisamente, con la cantidad y el horizonte de sus reservas petroleras,⁴ con su producción,⁵ con la dificultad para sustituir los hidrocarburos por otros combustibles y con un determinado patrón de la demanda. Es también una industria incapaz de soportar la competencia, por sus altos y crecientes costos sobre los que, además, repercuten de manera prominente las variaciones de precios de los crudos internacionales de referencia.

Los cambios en la estrategia de seguridad de Estados Unidos que privilegian los factores económicos sobre los militares y políticos, estaban ciertamente relacionados con la situación de su propia industria petrolera y con las condiciones internacionales prevaecientes, tanto en el plano geopolítico como en el del mercado petrolero internacional. Igualmente estaban asociados al comportamiento de variables como el precio del crudo y sus efectos sobre otras variables económicas. Esto no era en realidad algo nuevo, puesto que desde mediados de los años ochenta la industria petrolera decía enfrentar un alto grado de inestabilidad en los precios, desconocido en el pasado, que afectaba a todos sus segmentos —desde el mercado de productos petroleros y los grandes refinadores, hasta los productores independientes nacio-

⁴ Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, México, Petróleos Mexicanos, 1992, p. 3.

⁵ Energy Information Administration, *Petroleum Supply Monthly*, U.S. Department of Energy, Washington, 1992, p. 2.

nales e internacionales, y por supuesto, los consumidores finales—.⁶ Ante este panorama, uno de los principales objetivos de la industria petrolera de Estados Unidos fue, precisamente, el de evitar o mitigar el costo económico de las rupturas en la oferta mediante mecanismos para amortiguar la volatilidad en los precios.

Tanto los especialistas como los funcionarios del Departamento de Energía comenzaron a argumentar contra la autarquía petrolera. Reconsideraron el pasado y admitieron haber llegado a políticas extremas para tratar de que Estados Unidos fuera totalmente independiente del mercado; reconocieron que la definición del problema energético durante la administración de Carter había estado equivocada. Por lo tanto, la seguridad energética no se promovería mediante estrategias encaminadas a la autarquía en materia petrolera, ya que el costo económico de una política de esta naturaleza resultaría mayor que el de depender de los abastecimientos del exterior. En cambio, se ponderaban las bondades de la interdependencia. Si bien en algunos análisis se mencionaba la existencia de la capacidad técnica para prescindir del crudo procedente del Pérsico, se consideró que no era la perspectiva correcta. Lo realmente importante era que Estados Unidos y sus aliados no tenían la capacidad económica para eliminar la dependencia del petróleo del Golfo.⁷ En cualquier escenario, Estados Unidos y sus aliados, Europa y Japón, continuarían importando grandes cantidades de petróleo, también por razones de orden geológico. No había manera de escapar de la dependencia del Pérsico. El punto de discusión, entonces, no era si las importaciones crecían o no; más bien se preguntaba si el hecho de importar significaría una amenaza lo bastante grave como para requerir de la intervención del gobierno. Paralelamente se debatió sobre si eran suficientes los mecanismos del mercado para dar solución a los problemas de la seguridad o si era necesaria la operación de dispositivos gubernamentales específicos.

Esto llevó a la distinción conceptual entre lo que se consideraba dependencia y lo que significaba vulnerabilidad. Una nación era de-

⁶ Véase New York Mercantile Exchange, *NYMEX, Energy Hedging Manual*, Nueva York, World Trade Center, 1986.

⁷ William Hogan, "Oil Markets After Saddam Shock: Prospects and Policies", en *Oil Markets in a Turbulent Era*, Harvard International Energy Studies, Cambridge, Mass., Harvard University, 1991.

pendiente si no poseía la capacidad de cubrir cien por ciento sus necesidades. Vulnerabilidad, en cambio, era no tener la capacidad económica ni política para ajustarse a los cambios en la disponibilidad y el precio de un bien del cual dependía la nación. Se reconoció que la dependencia no resultaba peligrosa en sí misma y que la vulnerabilidad podía existir aun en el caso de no haber dependencia. Tener un alto nivel de importaciones no significaba necesariamente ser vulnerable a las interrupciones en la oferta.⁸ El Departamento de Energía, en este sentido, reconoció que la vulnerabilidad estaba vinculada a diversos factores como el grado de dependencia de la economía del petróleo, la capacidad para cambiar a combustibles alternativos, los inventarios (*stocks*) petroleros en el mundo y la capacidad de producción excedentaria mundial de que podía disponer.⁹ Este último factor se volvió muy importante al determinar la magnitud de riesgo. Es decir, habría un incremento de la vulnerabilidad en un mercado mundial que experimentaba reducciones en su volumen y en su capacidad de producción excedentaria. El impacto de una ruptura capaz de alterar el flujo de la producción petrolera dependería tanto de las condiciones prevalecientes en el mercado como del grado de dependencia estadounidense de las importaciones. También los especialistas sugirieron la necesidad de distinguir entre los problemas de vulnerabilidad de corto y de largo plazos. Así, en tanto que consideraban que los de corto plazo estaban relativamente resueltos con la existencia de la REP, en el largo plazo la vulnerabilidad petrolera seguiría considerándose un problema serio.

La seguridad de Estados Unidos, como la de cualquier otro país, se definió no sólo con respecto a su propia situación energética, ya que incluso en el caso de que fuera autosuficiente, sufriría los efectos de otra crisis petrolera por su impacto económico sobre otras naciones industrializadas. Consecuentemente, la dependencia estadounidense del crudo del exterior podía ser o no peligrosa dependiendo de la situación en el mercado petrolero. Este enfoque, según se desprende

⁸ Véase William Hogan y Mossavar Rahmani Bijan, *Energy Security Revisited*, Harvard International Energy Studies, Harvard University, Cambridge, Mass., 1987; Department of Energy, *National Energy Strategy*, Washington, D.C., febrero de 1991, pp. 3-4.

⁹ Véase Department of Energy, *Energy Security: A Report to the President of the United States*, Washington, Department of Energy, marzo de 1987.

del análisis de especialistas, concuerda perfectamente con los planteamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (NES, por sus siglas en inglés), elaborada por el Departamento de Estado y enviada al Congreso por el presidente Bush padre, en febrero de 1991.¹⁰ Dicha estrategia ofreció varias iniciativas de política pero, como hiciera Ronald Reagan, dejó la carga al mercado tanto como le fue posible. Evitó promesas de programas masivos que tuvieran como propósito eliminar las importaciones o que descartaran la posibilidad de seguir importando del Golfo Pérsico.

Entre los objetivos de la NES estaba intentar reducir la exposición de Estados Unidos a problemas y trastornos en el mercado internacional. En este sentido, la seguridad energética no se abordó como un problema particular de ese país. Más bien se le situó en un contexto global y se le vinculó con otros objetivos principales. El primero de ellos fue reducir la dependencia de los proveedores no confiables (el más tradicional de la política estadounidense). El segundo fue asegurar que la política energética fortaleciera el bienestar económico; en este sentido, cualquier decisión que se tomara en el ámbito energético debería medir su impacto sobre la economía. De ahí que buscar la autosuficiencia significaría un costo económico tremendo, porque se tendrían que dar, entre otras cosas, subsidios muy altos a los productores nacionales, lo cual incrementaría mucho el ya abultado déficit fiscal. El tercer objetivo importante de la NES fue ponderar el impacto ambiental en el diseño de la política energética; se esperaba que fuera uno de los más destacados factores por considerar pero, al mismo tiempo, se preveía que redujera los márgenes en la selección de opciones.¹¹

Uno de los principales problemas que se planteó el Departamento de Energía fue cómo abordar la vulnerabilidad ante las interrupciones del suministro cuando el peligro no radicaba en pérdidas físicas de petróleo sino en las dislocaciones económicas que resultaban de dichas interrupciones. En el pasado, el enfoque se centró en asegurar una suficiente cantidad de petróleo y eso fue lo que motivó la construcción de la REP. Después, la filosofía del Departamento de Energía señaló que, puesto que la vulnerabilidad no podía ser completamente

¹⁰ Sobre este aspecto véase el artículo de William Hogan, "Oil Markets...", pp. 15, 16.

¹¹ Sobre estos tres objetivos véase Department of Energy, *The National Energy Strategy*.

eliminada, no estaba en el interés de Estados Unidos adoptar medidas que redujeran las importaciones, si ello implicaba un alto costo económico o ambiental.¹² La estrategia era entonces tratar de diversificar el sistema energético, recurrir a fuentes distintas del petróleo como, por ejemplo, el desarrollo de combustibles alternativos.

Políticas para el mediano y el largo plazos

Algunas dependencias como la Oficina de Contabilidad Gubernamental (Government Accounting Office) consideraban que la política de mediano y largo plazos debían centrarse en promover la eficiencia energética y desarrollar combustibles alternativos. En el largo plazo, la política ambiental sería, precisamente, la fuerza motriz de la política energética. Las soluciones de largo plazo incluían un mayor uso de la electricidad generada por el gas natural, de la energía solar, una mayor eficiencia en el uso de combustibles y la sustitución de los combustibles fósiles por otros más limpios. Así, la política ambiental contribuiría a atenuar la vulnerabilidad en el largo plazo.

Seguridad y diversificación de fuentes de abastecimiento

Si bien en los años ochenta tanto para los países agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como para Estados Unidos las posibilidades de satisfacer sus necesidades petroleras en abastecimientos distintos de los del Golfo Pérsico parecían favorables, tanto en el corto como en el largo plazo,¹³ el siglo XXI ha devuelto las proyecciones que marcan una tendencia inevitable a depender del Medio Oriente.

En los años setenta las fuentes mundiales de producción petrolera se diversificaron, particularmente las de aprovisionamiento del mer-

¹² *Ibid.*, 2-4.

¹³ Shon Ira, "U.S. Energy Security. Problems and Prospects", *Energy Policy*, vol. 18, núm. 2, marzo de 1990, pp. 149-161. Es pertinente señalar que el objetivo del proyecto Independencia del presidente Nixon era procurar los desarrollos energéticos seguros para apoyar una sana economía.

cado estadounidense.¹⁴ Como proveedores, los países de la OPEP tuvieron una participación declinante desde 1977 hasta 1986, aunque en los últimos años aumentó debido a la contribución de Arabia Saudita. En efecto, de un máximo en 1977, año en que la OPEP cubrió 86 por ciento del total de las importaciones de este mercado, empezó una gradual disminución que llegó a un mínimo en 1986, con 41 por ciento, para posteriormente alcanzar 58.4 por ciento en 1992. El porcentaje restante correspondía a los países no pertenecientes a la OPEP, que en 1992 abastecían 41.6 por ciento del mercado estadounidense. Entre los proveedores, los productores árabes miembros de la OPEP contribuyeron en 1992 con 30.3 por ciento del total. El hecho de que el principal aporte viniera de Arabia Saudita, país aliado, favorecía la estrategia de seguridad de Estados Unidos, lo cual reducía el riesgo ante situaciones percibidas como adversas.¹⁵

La participación creciente de países como Arabia Saudita, Venezuela y Nigeria en el mercado estadounidense muestra que el criterio de selección, basado en la “confiabilidad” de los abastecedores, no significaba descartar, en principio, a los productores de la OPEP. Más bien, se rechazaba a los abastecedores considerados no confiables, sobre todo los países no amigos del Medio Oriente.¹⁶ La estrategia consistía también en diversificar lo más posible las fuentes de abastecimiento.¹⁷ En los hechos, eran ya más de 30 los países que cotidianamente suministraban petróleo al mercado estadounidense, aunque la importación estaba concentrada en cinco países clave que significaban casi 70 por ciento del petróleo: Arabia Saudita, Canadá, Venezuela, México y Nigeria. El otro 30 por ciento procedía de otros países de la región del Golfo Pérsico. Entre todos, destacaba particularmente la importancia de tres abastecedores hemisféricos con un aporte de 38 por

¹⁴ Una posibilidad fueron, precisamente, los abastecedores localizados en el hemisferio. Véase Congress, Senate, Committee on Energy and Natural Resources, *The Western Hemispheric Energy System*, printed at the request of Committee on Energy and Natural Resources, Washington, U.S. Government Printing Office, núm. 96-45, noviembre de 1979.

¹⁵ Department of Energy, *Energy Information Administration*, Department of Energy, enero de 1990.

¹⁶ Véase Hogan y Bijan, *Energy Security Revisited*, *op. cit.*

¹⁷ Richard L. González *et al.*, *Improving U.S. Energy Security*, Cambridge, Ballinger Publishing, 1985, p. 264.

ciento de las importaciones: Canadá, Venezuela y México.¹⁸ Había políticos y analistas en Estados Unidos que aconsejaban que debería aumentarse las compras a estos últimos por razones de seguridad energética.¹⁹ Más aún cuando para fines de los años noventa vuelve la preocupación por la dependencia, que se percibe a futuro como inevitable, respecto de los países del Medio Oriente. De acuerdo con A. Cordesman, “el Departamento de Energía ha sacado estimaciones que indican que el Medio Oriente debe aumentar su capacidad de producción petrolera de cerca de 39 millones de barriles diarios a más de 70 millones de barriles en 2020, o de 43 a 51 por ciento de la capacidad mundial”.²⁰ Esta previsión está llevando a la consideración de levantar, incluso, las sanciones impuestas por el gobierno estadounidense a Irán, Irak y Libia, en una actitud ciertamente oportunista, a fin de poder colocar inversión extranjera y desarrollar así los recursos petroleros y gaseros localizados en estas economías.

La industria petrolera estadounidense también diversificó sus lazos de cooperación, lo cual ha fortalecido la seguridad.²¹ Por ejemplo, se trabajó en conjunto con algunos productores de la OPEP a fin de compartir la tecnología petrolera, como en el caso de Venezuela (para la producción de crudos pesados) y con Arabia Saudita o la misma Venezuela, quienes habían adquirido acciones en refinerías y comprado gasolineras en Estados Unidos, para garantizar su participación en este mercado. Había, sin embargo, quienes consideraban que la diversificación de las fuentes de abastecimiento no era tan importante ya que sería útil sólo si la mayor parte del petróleo fuera vendido bajo contratos de largo plazo. Si gran parte del crudo se vendía en el mercado libre (*spot*), como sucede actualmente, la diversificación de fuentes no parecía añadir seguridad porque se diluía la procedencia del crudo.²²

¹⁸ David Shields, “Mundo del petróleo”, *El Nacional*, México, 3 de agosto de 1992.

¹⁹ *Idem*, 6 de julio de 1992.

²⁰ Anthony Cordesman, en Zbiniw y Brezazinski, *The New Global Geopolitical Framework*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 8 de diciembre de 1999.

²¹ Sobre esta cooperación véase Alan Naismith Binder, “Prospects for the World Oil Industry”, *Executive Session on Petroleum Policy*, Toledo, Repsol-Harvard Seminar, Essay Collection, noviembre de 1981.

²² Edward Freid y Nanette M. Blandin (eds.), *Oil and America's Security*, Brookings Dialogues on Public Policy, Washington, The Brookings Institution, 1988, p. 116.

Mecanismos como los mercados de futuros servirían al propósito de dar seguridad a los mercados financieros y a la industria petrolera internacional. Lo anterior se basaba en la idea de que cualquier ruptura en el orden internacional se absorbería a través de variaciones en los precios.²³ Un activo mercado de futuros reduciría la posibilidad de un embargo porque la mayoría de los precios por contrato estaba atada a los precios “poste” en el intercambio comercial de petróleo. En respuesta a una amenaza se podían suscitar rápidos cambios en el mercado libre o de futuros, que se reflejarían casi al instante en el precio mundial del petróleo. Otras opiniones iban en el sentido de la utilidad del mercado libre y a término como factor de estabilización del mercado, para mantener una capacidad de producción excedentaria y favorecer la competencia.

Quizá el elemento que sin duda facilitaría de manera importante el suministro de crudo a la industria petrolera estadounidense, radica en las modalidades de integración entre países productores y países consumidores. Desde que el Departamento de Energía hizo llegar a Ronald Reagan el documento “Energy Security. A Report to the President” en 1987, se reconoció explícitamente la potencialidad de este elemento, que contribuiría a resolver los problemas de vulnerabilidad de largo plazo, resultantes de los procesos de integración entre compañías petroleras. En efecto, las inversiones realizadas por algunos países de la OPEP en actividades conocidas con el nombre de corriente abajo (como refinación, petroquímica y distribución) en países industrializados, actuarían en favor de la seguridad. Durante los años setenta y principios de los ochenta, cuando la OPEP tuvo el papel dominante en el mercado petrolero, la regla básica que gobernaba el acceso a las reservas de los países miembros era que sus industrias petroleras debían ser desarrolladas bajo estrictos marcos nacionales. Para fines de los años ochenta este patrón sufrió un profundo cambio porque se desarrolló un nuevo tipo de relaciones entre países productores y corporaciones multinacionales que, gradualmente, proporcionaron las bases de un nuevo orden petrolero basado en la cooperación y la integración. Los años noventa marcan el comienzo de un orden

²³ Véase New York Mercantile Exchange, *op. cit.*, p. 2.

petrolero internacional caracterizado por la integración creciente entre compañías y gobiernos, que rige hasta la actualidad.²⁴

Un último factor que ya de hecho refuerza la seguridad energética de Estados Unidos se refiere a los procesos de integración²⁵ en bloques económicos, como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México²⁶ y, desde mediados de los años noventa, la Iniciativa para las Américas, concretada por la administración de George W. Bush en la Iniciativa Energética Hemisférica.²⁷

Si bien el proceso de integración entre los sectores energéticos canadiense y estadounidense (sobre todo en lo que se refiere al mercado de gas natural y de electricidad), fortalecido tras el advenimiento del Acuerdo de Libre Comercio (ALC, de 1988) entre estos dos países, ha favorecido la seguridad energética estadounidense ya que no sólo ha eliminado todas las barreras al libre flujo de energía entre ambos, sino también garantiza el abasto ante cualquier decisión unilateral, por parte de Canadá, para suspender sus exportaciones o modificar sus precios. En el caso del TLCAN, formado con México, aunque no se aceptó en la negociación un seguro de abastecimiento, como en el caso de Canadá, lo establecido hasta este momento sienta las

²⁴ Víctor Rodríguez Padilla y Bernard Burgeois, "Oil Order and Geological Advantage in Upstream Industry: from 1980s to 1990s", ponencia presentada en la 15th Annual International Conference of the International Association for Energy Economics, Tours, Francia, 18-20 de mayo de 1992, pp. 1, 2.

²⁵ Es pertinente señalar que la propuesta para integrar un mercado energético para la región de América del Norte surgió desde los años setenta. Sin embargo, en esos momentos fue rechazada por México. Véase US Congress, House of Representatives, *North American Energy Cooperation*, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 96th Congress, 27 de septiembre de 1979.

²⁶ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Energía y Petroquímica Básica", *El TLC de América del Norte* (texto oficial), México, Porrúa-Secoñi, 1993. Véase también Mexico and NAFTA Report, "Opening up Energy", *Latin America Weekly Report*, 10 de julio de 2001, pp. 320, 321.

²⁷ Desde que Estados Unidos firmó con Canadá el Acuerdo de Libre Comercio, fue claro que traería grandes dividendos en materia de seguridad energética. Véase William Clinton, "Energy Policy and U.S. National Priorities", en Fried y Blandin, *op. cit.*, p. 174. Véase también Americas Forum, *The Western Hemisphere: An American Policy Priority Report*, resumen ejecutivo, Washington, 8 de enero de 2001. En otro documento se sugiere que cualquier apertura en el sector energético mexicano sólo se realizará por la "puerta trasera". Véase Center for Strategic and International Studies, *The Geopolitics of Energy in Latin America*, Washington, Strategic Energy Initiative, Center for Strategic and International Studies, 11 de febrero de 1999.

bases para una amplia integración comercial en materia de energéticos, así como con respecto a las industrias petrolera y eléctrica, en virtud de la apertura a la inversión que México lleva a cabo en sus dos empresas energéticas más importantes: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

La estrecha colaboración entre el presidente Vicente Fox y el presidente George W. Bush así como el propio TILCAN han permitido trabajar para cubrir las necesidades energéticas (de Estados Unidos), tanto por parte de México como de Canadá. Compañías como Marathon Oil Co. y Shell Oil Co., por ejemplo, tienen proyectos en México para importar desde aquí gas licuado que luego enviarán al mercado estadounidense. Lo mismo sucede con la electricidad que se maquila en la frontera norte de México y que luego se exporta a California, transfiriendo de esta forma el impacto ambiental que, en el caso de las generadoras de electricidad y del gas licuado, es enorme.

Si bien es claro que dentro de los abastecedores hemisféricos se asigna el calificativo de estratégicos a Canadá, México y Venezuela,²⁸ las consideraciones de seguridad de Washington incluyen, de alguna manera, al hemisferio completo.²⁹ Bajo el liderazgo estadounidense la Cumbre de las Américas se erige, en 1994, como promotora de la integración económica con la bandera del libre comercio y la democracia. Dentro de la misma, la Iniciativa Energética Hemisférica surge por la “creciente necesidad de todos los países del hemisferio de enfrentar un mercado libre de alta competitividad en la región”. Tal propuesta en realidad cumple dos objetivos fundamentales de la estrategia de seguridad estadounidense. En primer lugar, se trata de abrir espacios a los inversionistas privados, para lo cual se deberá reducir la participación gubernamental en el sector. Si bien a primera vista no parecería formar parte de una estrategia de seguridad, en un estudio realizado por Nun y Schlesinger se sugiere “alentar a productores de energía a asegurar que sus sectores energéticos atraigan

²⁸ Véase Americas Forum, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ “En vista de que la posibilidad de un aumento en la oferta nacional no será rápido, los funcionarios de la administración de George W. Bush alientan el aumento a la producción de Rusia, África, México y Sudamérica, donde los gobiernos con fuertes vínculos con Estados Unidos están ansiosos de capitalizar de sus necesidades energéticas”. Rebecca Adams, “Not Even Rumbings...”, p. 2573.

y apoyen mayor inversión extranjera”.³⁰ En segundo lugar se pretende incrementar la producción y distribución de energía. Teniendo como antecedente los descensos en la producción petrolera de Estados Unidos, son muy claros los beneficios de aumentar la oferta hemisférica de hidrocarburos aunque, en el largo plazo, ineludiblemente Medio Oriente será fundamental por la magnitud de sus reservas y porque, al menos hasta el año 2020, la demanda de energía será satisfecha básicamente por recursos fósiles. Aunque Estados Unidos no logre una mayor autosuficiencia a partir de aumentar la producción nacional, como procura la administración de George W. Bush, al menos podrá contar con importaciones más seguras.

Otro componente de la citada iniciativa es el que se refiere a la adopción de mecanismos flexibles estipulados en el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.³¹ Si bien no forman parte en sentido estricto de la estrategia de seguridad estadounidense, van a permitir, por una parte, a Canadá asegurar su cumplimiento con el Protocolo al ayudar a terceros países mediante reforestación o traslado de renovables y así acreditar su compromiso de reducir emisiones sin tener que bajar el ritmo de su actividad económica, y por la otra, a Estados Unidos darle un matiz ambiental a la integración energética. En este sentido, la posición geográfica de México resulta un aspecto clave en la integración.

De manera indirecta, esta iniciativa incide en la oferta energética futura, sobre todo en la integración del mercado energético de América del Norte, a partir de alentar la producción de energías renovables y ambientalmente cuidadosas (*environmental sensitive energies*), así como de incorporar medidas y políticas de eficiencia energética en los tres países. Es sin duda el reconocimiento tácito de la administración de George W. Bush de que los países no pueden, por sí mismos, resolver su problemática energética o, al menos, es lo que sucede en el caso de Estados Unidos.

³⁰ Sam Nun y James Schlesinger, *The Geopolitics of Energy into the 21st Century. A Report to the csis Energy Initiative*, Washington, Center For Strategy and International Studies, 2000, p. xx.

³¹ Vicky A. Bailey, *North American Energy: The United States and Canada North American Energy Working Group: Progress Report*, Washington, Center For Strategy and International Studies, 15 de enero de 2002.

LOS PRODUCTORES DEL MEDIO ORIENTE Y EL CONFLICTO IRAK-KUWAIT

En diversos documentos es recurrente la conexión entre el petróleo y la política exterior de Estados Unidos, donde el Medio Oriente parece dominar las consideraciones estratégicas. Cuando se asocia la seguridad energética con la potencial inestabilidad política del Medio Oriente, la magnitud del riesgo y, por lo tanto, el problema de la seguridad parecen magnificados.³² Ciertamente desde el punto de vista geopolítico, la región es vital para los intereses estadounidenses. En términos del recurso, el interés en la zona se deriva de su extraordinaria concentración de reservas petroleras (65 por ciento de las de todo el orbe), así como de su capacidad de producción excedente (tres cuartas partes del total en el mundo). De los cinco países con mayores reservas probadas, dos se encuentran precisamente en el Golfo Pérsico: Arabia Saudita con 257 mil millones de barriles, Irak con 112 mil millones. Los otros son China con 24 mil millones, Libia con 22 mil millones y Nigeria con 17 mil millones de barriles. Mientras que casi todos los campos petroleros gigantes ya han sido descubiertos,³³ las reservas adicionales existentes y la capacidad productiva global excedente estarán en el futuro concentradas en la OPEP y especialmente en Medio Oriente. Por ello, es un hecho que los países del Pérsico seguirán dominando el panorama mundial en términos de reservas de petróleo no explotadas.

La cuestión de las reservas adquiere importancia geopolítica por el temor de su posible agotamiento en el caso de dos de los productores más importantes: Estados Unidos y la antigua Unión Soviética. Si bien es cierto que el hemisferio occidental cuenta con alrededor de 15 por ciento de las reservas probadas y con 20 por ciento del petróleo recuperable en el mundo, al considerar que un solo país, Estados Unidos, consume diariamente 28 por ciento del total mun-

³² Véase William Keene y Vivian Orr, "Venezuela Near Double Proven Reserves: U.S. Protectionism and the Geopolitics of Petrogeology", *Energy Detente*, vol. VIII, núm. 4, marzo de 1987.

³³ David Shields, "Mundo petrolero", *El Nacional*, 8 de julio de 1993.

dial, resulta improbable que el consumo del hemisferio occidental pueda ser satisfecho con sus propios recursos en el largo plazo.³⁴

La gran competitividad de los crudos del Medio Oriente se deriva de su calidad y de sus bajos costos en exploración, en desarrollo de campos y en producción, respecto de otras regiones y países productores. Arabia Saudita afronta costos de producción en centavos de dólar por barril. En contraste, de acuerdo con un estudio,³⁵ el precio promedio del crudo de Estados Unidos a boca de pozo llegó a un máximo en 1981, cuando se colocó en 32.50 dólares por barril, para luego descender a 12.50 dólares y en 1995 se ubicaría en 15 dólares constantes por barril.

Como contrapeso a la OPEP, los países consumidores han utilizado a su favor las diferencias entre los miembros de ese organismo en torno a la determinación de sus cuotas de producción. En este sentido, es bien conocida la oposición de Arabia Saudita a las alzas importantes en los precios del crudo; en cambio, se inclina por un régimen moderado y estable. Las desavenencias dentro del organismo se manifestaron en la crisis del Golfo Pérsico en 1991.

La invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990 revivió el problema de la seguridad energética en la política nacional de Estados Unidos. El hecho confirmaba las preocupaciones de quienes habían advertido de los riesgos de la inestabilidad en esa región y la necesidad de reforzar los mecanismos de emergencia. Si bien no se niega el factor político-militar en el conflicto, se puede decir que la causa de la crisis y las repercusiones internacionales posteriores fueron más bien económicas. Antes de la invasión, Irak había venido acusando a Kuwait de haber estado robando petróleo del campo de Rumalia y excediéndose en su cuota de producción dentro de la OPEP. Después de la invasión podría decirse que hubo tres acciones importantes de las naciones industrializadas para reforzar la seguridad energética de Occidente: el embargo de las Naciones Unidas a Irak y la operación Tormenta del Desierto a cargo de Estados Unidos y otros países amigos, la invitación a otros productores petroleros

³⁴ David Shields, "Mundo petrolero", *El Nacional*, 6 de julio de 1992.

³⁵ Véase Omowumi *et al.*, "Operational Performance...", *op. cit.*, p. 2.

para que elevaran su volumen de producción y la venta en el mercado mundial de petróleo de la REP estadounidense.

Por lo que respecta a la primera acción, su efecto recayó en el mercado petrolero internacional. El embargo que decretaran las Naciones Unidas a Irak y al invadido Kuwait el 6 de agosto de 1990 sacó del mercado petrolero alrededor de cinco millones de barriles al día y cerca de 750 000 barriles diarios de productos refinados de Kuwait. Poco después de la invasión, los precios se habían duplicado (y hasta triplicado en el caso de algunos petrolíferos); sin embargo, las preocupaciones sobre posibles pérdidas de crudo en el mercado internacional se disiparon cuando países como Arabia Saudita, Venezuela y los Emiratos Árabes Unidos elevaron su producción a fin de contrarrestar dichas pérdidas.

Hubo también otros factores que contribuyeron a que los precios no se disiparan más y, en general, a que la crisis no tuviera mayores dimensiones; éstos fueron la existencia de la REP estadounidense y los altos niveles de producción en casi todos los países, así como la capacidad de producción excedentaria mundial. Pese a ser benigna, la crisis dejó a las naciones industrializadas, fundamentalmente a Estados Unidos, las siguientes lecciones: hay limitaciones en los mecanismos de mercado para hacer frente a una crisis; deben ampliar sus reservas estratégicas para echar mano de ellas cuando se presente una situación de conflicto y es necesario complementar estas reservas con el desarrollo de una mayor capacidad de refinación estratégica para ser usada en tales casos.³⁶

LOS DISPOSITIVOS DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

El objetivo de esta sección es destacar algunos de los dispositivos con que cuenta Estados Unidos, en los niveles internacional, federal y local, para hacer frente a contingencias en el mercado petrolero internacional.

³⁶ Phillip K. Verleger, "Understanding the 1990 Oil Crisis", *The Energy Journal*, vol. 11, núm. 4, otoño de 1990, p. 16.

La Agencia Internacional de Energía

La AIE fue creada para organizar la formación de reservas estratégicas así como para coordinar los planes de distribución de crudo en casos de emergencia. Hasta ahora, la reserva más importante corresponde, precisamente, a Estados Unidos (cerca de 600 millones de barriles), que equivale a sus importaciones de petróleo durante 90 días. Otros países que han estado almacenando crudo son Japón y Alemania, en tanto que Finlandia y Francia están buscando convertirse en miembros. De acuerdo con algunos críticos, el único papel que juega actualmente la AIE es el de vehículo para compartir información. Prueba de esto fue su desempeño durante el conflicto del Pérsico, dado que el volumen de crudo que decidió poner en venta en los mercados internacionales fue mínimo en relación con los 900 mil barriles inicialmente propuestos, pues consideró que el nivel de la oferta petrolera mundial era adecuado.

La Reserva Estratégica de Petróleo

Desde el mencionado Proyecto Independencia, los análisis costo-beneficio de la dependencia del crudo del exterior consideraron a la Reserva Estratégica de Petróleo (REP) como la mejor alternativa. Tanto la administración de Ford como el Congreso, que reconocían la importancia de la reserva, establecieron un ambicioso calendario de objetivos. También el presidente Carter le otorgó alta prioridad pero no dispuso de los recursos organizacionales para cumplir sus metas, por lo que el énfasis de la administración terminó desplazándose hacia la reducción de importaciones.

Pese a una serie de vicisitudes en su construcción, la REP es considerada como el dispositivo más eficaz para hacer frente a contingencias de corto plazo, aunque en la actualidad se concibe más bien como un colchón que amortigua las alzas desmesuradas o la inestabilidad o volatilidad de los precios en el mercado internacional y como una entidad que atiende las obligaciones de Estados Unidos, de acuerdo con su Programa Internacional de Energía. Desde que la REP fue autorizada por el Congreso, mediante la Ley de Política

Energética y Conservación aprobada el 22 de diciembre de 1975, vigente hasta julio de 1985,³⁷ se ha emitido una serie de regulaciones y disposiciones con la finalidad de ampliar su volumen a mil millones de barriles de productos petroleros; también se pretende contar con los correspondientes mecanismos de distribución.

Sin entrar en detalles, sólo mencionaremos algunas de las especificaciones legales relacionadas con su uso, como la Ley General de Conciliación Presupuestaria (Omnibus Budget Reconciliation Act) de 1981, aprobada en agosto de ese año como método para financiar las adquisiciones y el transporte de la REP y no incluir tales transacciones en los totales de los presupuestos federales. Asimismo, se han elaborado leyes sobre requerimientos mínimos en la tasa (volumen de barriles) de incorporación del crudo, la adquisición de infraestructura para almacenaje interno y especificaciones sobre requerimientos, informes y planes para el uso de la REP, así como sobre diversos aspectos de los preparativos para emergencias. También se han dispuesto enmiendas en las que se determinan montos de venta o intercambios de petróleo de la REP para probar la capacidad de vaciado y distribución.³⁸ En la actualidad el principal método de distribución de la REP es el mecanismo de ventas competitivas, por las cuales el petróleo es entregado al mejor postor de entre un amplio universo de compradores elegibles.³⁹

Desde que se creó la REP, su trabajo ha consistido en desarrollar gradualmente capacidad de almacenaje (en el año de 1988 aumentó dicha capacidad a 578.8 millones y en 1998 bajó a 571 millones de barriles, pero incrementó su capacidad de distribución de 3 a 3.2 millones de barriles por día).⁴⁰ Las vicisitudes en su construcción

³⁷ Department of Energy, *Strategic Petroleum Reserve, Annual Quarterly Report*, Assistant Secretary Fossil Report, Assistant Secretary Fossil Energy Office of Petroleum Reserves, Washington, Department of Energy, 1987, p. 1.

³⁸ Entre estas disposiciones se giró una enmienda en mayo de 1978 por la cual se autorizaba un aumento de la REP de 500 a mil millones de barriles. En octubre de 1979 el Departamento de Energía suscribió un plan de distribución para la REP en el que se describen los métodos de vaciado y distribución del crudo en los cinco sitios de almacenamiento existentes. Así, por ejemplo, durante 1987 se hizo una serie de pruebas de vaciado de la REP.

³⁹ El precio de venta resulta del precio promedio al que se compró el crudo de la REP vendido en ese momento o se refiere a las ventas más recientes.

⁴⁰ De octubre a noviembre de 1983 se realizó también una prueba de vaciado del crudo denominada SPRITE IV. El ejercicio consistió en la simulación de dos ventas competitivas, así

están relacionadas con problemas presupuestales, de tipo técnico y diferencias entre un Congreso que ha evitado que se suspenda el acopio y un Ejecutivo que, como en el caso del presidente Reagan, ha hecho intentos por suspender su construcción. Otro aspecto importante es que ha habido una tradicional renuencia por parte del gobierno a hacer uso de la REP. Muestra de ello fue la oposición del Departamento de Energía para sacar al mercado el petróleo de la REP durante el conflicto en el Golfo Pérsico. Lo anterior parece obedecer a que dicho conflicto no fue visto por el departamento ni por la AIE como un problema capaz de afectar la seguridad petrolera.

Incluso, a pocos días del embargo de las fuerzas aliadas, el funcionamiento de la REP se veía como un fracaso; en tanto que los precios se duplicaban en el nivel gubernamental, la crisis suscitó todo un debate sobre si la REP debía o no ser usada. Algunos políticos presionaron al presidente para abrir las reservas y mantener bajos los precios. Otros pensaban que debía utilizarse para compensar una caída en el abastecimiento.⁴¹ En un principio, el subsecretario de Energía, Henson Moore, de hecho aconsejó que sería inapropiado usar las reservas oficiales.⁴² Los funcionarios de la AIE hicieron eco de esta posición y se rehusaron a iniciar acción alguna. En lugar de ello se alentó a las compañías a vaciar sus inventarios, lo cual hizo que los precios alcanzaran hasta 40 dólares por barril. En realidad esta alza no tenía razón de ser porque, como se mencionó, los cinco millones de barriles que había perdido el mercado internacional habían sido compensados por otros países y los inventarios petroleros estaban en niveles muy altos. Al final, la REP salió al mercado, inicialmente como una prueba de vaciado decidida por el Congreso y, posteriormente, como parte de un operativo internacional coordinado para amortiguar posibles impactos de precios en la oferta mundial.

como de pruebas en el manejo, en la venta y en las operaciones financieras asociadas con el vaciado y la distribución.

⁴¹ "Where Do We Go from Here?", *Fortune*, 10 de septiembre de 1990.

⁴² "Oil Price Rise: Officials Discount Supply Treat", *The Washington Post*, agosto de 1990.

La Reserva Estratégica de Productos Petroleros

Con la invasión de Irak a Kuwait resurgió una cuestión que se ha debatido desde 1975: la creación de la Reserva Estratégica de Productos Petroleros.⁴³ La demanda surgió en ciertos estados que se perciben extremadamente vulnerables a rupturas en el mercado, e incluso a accidentes como el derrame del Exxon Valdez.⁴⁴ Casi al finalizar los días del CI Congreso, éste se dirigió al Departamento de Energía con un “programa prueba de tres años” para medir, precisamente, la factibilidad de establecer esta reserva.⁴⁵ El alza de los precios de la gasolina en la costa oeste, seguida del derrame del Exxon Valdez en la primavera de 1989 y la chispa que encendió los precios en el invierno 1989-1990, revivió el debate y condujo directamente al Congreso a organizar programas de prueba. El informe presentado tomó en consideración argumentos económicos y estratégicos en favor y en contra de su establecimiento. A pesar de las preocupaciones de los estados, concluyó que, bajo diversas circunstancias, tal reserva proporcionaría beneficios mínimos y representaría un costo muy alto para el Departamento de Energía.⁴⁶

Seguridad y marco institucional

Una de las características recientes de la política energética es que descansa cada vez más en las iniciativas estatales para hacer frente a los problemas del suministro de crudo en el ámbito internacional. De hecho, la Estrategia Nacional de Energía (National Energy Strategy, NES) y la legislación respectiva emitida por el Congreso pusieron

⁴³ Henry Lee y Ranjit Lamech, *Should the US Create a Strategic Oil Product Reserve: A Critical Assesment*, Working Paper, Center for Business and Government, Cambridge, Harvard University, septiembre de 1991, p. 11.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Se trata de las Enmiendas a la Ley de Política Energética y Conservación de 1990 (Ley Pública 301/383) —Energy Policy and Conservation Act Amendments of 1990 (Public Law 301/383)—. Demandan la aplicación de una prueba de una reserva de productos refinados derivados del petróleo (RPPR, por sus siglas en inglés) durante los años fiscales de 1992 a 1994.

⁴⁶ Ley H. R. 3193 para ampliar el título 1 de la Ley de Política Energética y Conservación, 16 de julio de 1990.

directamente a cargo de los estados la aplicación de las políticas. En el año fiscal de 1991 numerosos estados del oeste iniciaron esfuerzos para desarrollar sus propias políticas energéticas. Algunos de estos estados ya contaban con programas para casos de emergencia, por lo que la crisis del Golfo Pérsico fue una oportunidad para desplegar algunas acciones, como un cuidadoso seguimiento del abastecimiento y los precios del crudo y los derivados. Además, algunos tomaron o recomendaron medidas para reducir la demanda petrolera ante las posibilidades de alzas en los precios o de un corte en los suministros. Asimismo, se insertaron avisos en la prensa con los cuales se aseguraba al público que había un adecuado suministro de combustibles o se anunciaban decisiones de política. La mayor parte de tales estados del oeste emplearon un programa de emergencia como el siguiente:

- Fase I: iniciar la supervisión y verificar el suministro petrolero y su precio; identificar los impactos de escasez potencial; proporcionar una guía inicial de rapidez.
- Fase II: intensificar el seguimiento de hechos para reconocer la amenaza; aplicar medidas específicas de preparación; contactar a los abastecedores; desarrollar campañas de información pública.
- Fase III: declarar la situación de preemergencia; recomendar la reducción voluntaria en la demanda; admite el riesgo de interrupciones en el abastecimiento de petróleo y sus derivados; el gobernador puede proclamar una alerta en el suministro de energía; publicar boletines de prensa, en lo posible diariamente.
- Fase IV: proclamar el estado de emergencia; iniciar las restricciones obligatorias; implantar programas de reserva.

Hasta el momento ningún estado ha aplicado la fase IV, aunque algunos iniciaron las acciones de las fases II y III. Hay también estados que han realizado simulacros para hacer frente a contingencias, junto con el Departamento de Energía.⁴⁷

Además de la importancia que empieza a cobrar la descentralización en los programas de emergencia, destaca la coordinación me-

⁴⁷ Western Interstate Energy Board, "Cooperation in a Changing Energy Future", 1991 *Annual Report*, Denver, Western Interstate Energy Board, 1991.

diante el Buró de Energía de la Asociación de Gobernadores del Oeste encaminada a facilitar los mecanismos de integración y complementariedad entre estados del oeste de Estados Unidos y algunas provincias de Canadá, como Alberta y Columbia Británica, así como estados de la frontera norte de México; cabe apuntar que dicha asociación es el organismo encargado, por parte de Estados Unidos, de la organización de la Reunión Anual de Gobernadores Fronterizos con México.

La administración de William Clinton propuso como parte de su plataforma electoral dar mayor juego a la intervención del gobierno y reducir la dependencia del mercado estadounidense de las importaciones petroleras. Los hechos nos permiten constatar que los objetivos no se cumplieron, particularmente el primero. En cuanto al segundo, pueden señalarse dificultades importantes, sobre todo cuando victorias militares como la de la operación Tormenta del Desierto demostraron que el costo económico de reducir la dependencia es mayor que el de quitar de la escena los obstáculos y las amenazas de un enemigo como Irak.

Como corolario señalaremos que, aunque durante la gestión del presidente Clinton fue innegable una mayor participación gubernamental en el mercado petrolero internacional (ejemplo de ello es la diplomacia petrolera del secretario de Energía, William Richardson, para lograr que el precio internacional del hidrocarburo se moviera en un rango de precios de 22 a 28 d/b), ésta no tuvo la difusión ni el alcance que logró en la administración de Carter. El retorno a la mayor intervención está correspondiendo, como ya lo hemos señalado, a George W. Bush, con consecuencias aún impredecibles.

VIEJAS Y NUEVAS PREOCUPACIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD

En materia de seguridad energética la historia registra dos crisis petroleras cuyo impacto sobre la economía mundial tuvo particular relevancia a lo largo de los años setenta. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos la seguridad ha cobrado un lugar principal en su agenda, especialmente en sus relaciones con el mundo. Si bien existe una poderosa razón vinculada al petróleo en la agenda estadounidense, no parece haber gran preocu-

pación en torno a la garantía de los suministros petroleros, excepto en lo que se refiere a la incertidumbre que agrega a las bolsas de valores la invasión a Irak.

El análisis histórico que se intentó en este capítulo nos permitió seguir las modificaciones en el discurso sobre seguridad energética, en el cual fue muy evidente el tránsito de la búsqueda de una menor dependencia de las importaciones petroleras procedentes del exterior, tal como ocurrió bajo las administraciones de Richard Nixon y James Carter, principalmente, hacia una reconceptualización del término, que separa las nociones de dependencia y vulnerabilidad, para sólo evitar caer en esta última situación. La retórica se ha desplazado para destacar las bondades de la interdependencia y la integración como alternativas de seguridad energética.

Al interior del Poder Ejecutivo ha sido el Departamento de Energía el que más ha presionado por reducir las importaciones petroleras. Los intentos (por la vía de los aranceles) no han sido efectivos porque, si bien estas restricciones benefician a los productores estadounidenses, chocan contra los intereses de las corporaciones petroleras. Al final resulta evidente que todos los intereses se benefician de los costos del petróleo importado, lo cual sobrepasa los riesgos económicos de la dependencia. Así, las ganancias obtenidas por las importaciones son de cientos de millones de dólares que, además, ya no pueden ser cubiertas por una producción autóctona.

En virtud de que la situación estructural de la industria obliga al Estado a buscar alternativas y estrategias que fortalezcan la seguridad, hemos intentado revisarlas. Pusimos atención en el principal dispositivo de seguridad, la Reserva Estratégica de Petróleo. De frente al objetivo de su creación, servir de colchón ante rupturas en los suministros, excepto durante la crisis del Golfo Pérsico —cuando parte del petróleo de la REP fue colocado en el mercado ante un súbito descenso en la oferta global—, su utilidad ha sido más bien la de influir en las cotizaciones internacionales del hidrocarburo por medio de la compra de petróleo o de su venta al mejor postor cuando los precios han alcanzado niveles muy altos, tal como sucedió en 1999 durante la administración del presidente Clinton.

En cuanto a la estrategia internacional, su forma actual (en los años noventa del siglo xx y principios del siglo xxi), asume la globalidad

de los mercados y la integración de áreas de comercio regionales, así como el desarrollo de nuevas zonas que se perciben con un importante potencial. Los procesos de integración se legitiman destacando las bondades de la complementariedad, al tiempo que el Estado alienta el aumento en la producción y la creación de capacidad excedentaria en todas las formas de energía en el continente y presiona a las naciones a abrirse a la inversión privada extranjera. Algunos países, ante la falta de recursos económicos, no dudan en alentar el advenimiento de tales inversiones hasta convertirlo en la panacea que los sacará del subdesarrollo. La retórica que acompaña y legitima este proceso son los acuerdos de integración comercial, los procesos de privatización, desregulación y liberalización al interior de los Estados-nación.

En materia de política petrolera internacional la administración de George W. Bush muestra el retorno a un mayor protagonismo del Estado, a una visión de la oferta sustentada en la teoría del precio, partiendo de la premisa de la abundancia de recursos fósiles. Tras bambalinas se encuentran las compañías petroleras, que buscan aumentar sus reservas y repositionar su control en zonas promisorias o con un conocido potencial petrolero. Esta disputa por el control de los yacimientos se acompaña también de la lucha por la supremacía de Estados Unidos contra otras potencias como Rusia, China o Francia, con la retórica de la promoción de la democracia en otras latitudes para encubrir el verdadero objetivo.

Un reto futuro será, concretamente, la demanda de energéticos por el acelerado crecimiento de economías como la china y la japonesa; esta situación se podría extender a otras naciones del noreste asiático con las que Estados Unidos podría competir por los suministros del Medio Oriente. Tanto Japón (que importa cinco millones de barriles diarios), como China, cuyas importaciones son, por el momento, de cuatro millones 300 mil barriles diarios, dependen de los abastecimientos del Medio Oriente y en menor medida de Indonesia. No obstante, el caso chino no es tan dramático, considerando el gas siberiano que promete un importante desarrollo, que su territorio está asentado en rocas volcánicas pertenecientes al Cinturón de Fuego del Anillo Circunpacífico. China guarda importantes reservas de petróleo y gas que no han sido aún explotadas, por ejemplo, en la cuenca del Tarim que se localiza en la provincia oriental de Xing Jiang, en la fron-

tera con Kazajastán. Estudios realizados por geólogos rusos en los años cincuenta indican la presencia de grandes cantidades de petróleo y gas en esa región, estimadas en 50 mil millones de barriles.⁴⁸

El manejo de los recursos mineros mundiales por parte de las compañías estadounidenses estará de nueva cuenta en la lucha por el liderazgo mundial, con el uso del poder y la fuerza militar para conseguirlo. La lección más reciente que se puede extraer de esta parte de la historia es que, pese a todos los mecanismos, estrategias y dispositivos para la seguridad desplegados desde los años setenta, son sus propias contradicciones, la problemática que presenta todo su sector energético, y sobre todo, el agotamiento de sus recursos petroleros tras una larga y añeja explotación, lo que está volviendo importante la cuestión de la seguridad para Estados Unidos; sólo que se pretende que el problema se encuentra fuera y no dentro, en casa, como realmente sucede.

⁴⁸ Véase Miguel García Reyes y Alejandro J. Salgó Valencia, "El Asia central como alternativa de abastecimiento petrolero para la región Asia-Pacífico ante la inestabilidad política de las monarquías del Golfo Pérsico", manuscrito inédito, p. 12.