

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA ESTADUNIDENSE DE LOS SETENTA A LOS NOVENTA

ROSÍO VARGAS SUÁREZ*
CISEUA/UNAM

LA POLÍTICA PETROLERA INTERNACIONAL de Estados Unidos, como un aspecto concreto de la estrategia de seguridad nacional energética, ha consistido en un precario equilibrio entre la búsqueda de la seguridad y el juego interno de las fuerzas del mercado. Para los efectos de este artículo entendemos por seguridad energética el conjunto de acciones públicas nacionales e internacionales encaminadas a garantizar un cierto volumen de abastecimiento procedente de diferentes fuentes de energía, suficiente para hacer funcionar una economía durante un tiempo determinado. Históricamente la política petrolera internacional se ha caracterizado por una alternancia de acciones intervencionistas y un libre juego de las fuerzas del mercado.¹ Situaciones de crisis o conflicto han servido de argumento para justificar una intervención directa por parte del gobierno o la realización de acciones en el ámbito de la política exterior. Las fuerzas de intervención se repliegan, nuevamente, una vez que las políticas o las acciones fructifican o el contexto internacional se modifica, en un ciclo continuo de intervención-dejar hacer. La balanza se ha inclinado históricamente a favor del

* Investigadora de tiempo completo, Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Dominique, Finon, *Les États-Unis face à leur dépendance pétrolière croissante*, Grenoble, L'Institut d'Économie et de Politique de L'Énergie, Énergie Internationale 1990. Hans Jacob, Bull-Berg, "US International Oil Policy. Patterns of the Past Define Future Policy", *Energy Policy*, junio de 1988.

objetivo de la seguridad, ya sea en caso de tensiones en diferentes espacios del orbe o cuando la hegemonía norteamericana se ha visto debilitada, o bien, la situación en el mercado petrolero se ha tornado tensa (lo cual puede ser también por un desequilibrio entre oferta y demanda y no sólo por conflictos entre o en el interior de los países); o incluso el solo hecho de incrementar la dependencia de las importaciones puede ser percibido como un aumento de la vulnerabilidad frente a los suministros de crudo del exterior. Argumentos, todos ellos, que pueden dar lugar a una determinada acción (aun armada) si las situaciones se consideran de riesgo.

La hipótesis que guía este estudio es que en la etapa correspondiente a las administraciones de los presidentes Ronald Reagan y George Bush la política energética, en general, se caracterizó por un repliegue del Estado en su participación en el ámbito de la energía y, en cambio, dejó ver una preferencia por los mecanismos de mercado en cuanto a regulación. En materia de política petrolera internacional en particular, de acuerdo con el discurso oficial, no dio prioridad a los objetivos de seguridad energética en términos de buscar reducir su dependencia petrolera del exterior, a diferencia de la visión prevaliente en los setenta; privilegió el juego espontáneo de las fuerzas del mercado como mecanismo idóneo para regular los intercambios comerciales con otros países. La pregunta que surge en estos momentos es si esta fase del ciclo de la política petrolera continuará bajo la administración de Clinton o si dicho ciclo ha visto su fin con la administración de Bush. Si bien el presente artículo no se refiere a la política petrolera de la administración de Clinton, en virtud de que todavía no han quedado definidos los lineamientos oficiales de la misma, sí es posible vislumbrar ya una mayor injerencia por parte del Estado en materia energética. Ello tendrá que ser así porque, a fin de reducir el déficit fiscal y comercial de Estados Unidos, la política petrolera e, incluso, la energética en general tendrán que replantear la reducción de las importaciones, dada la factura tan alta que éstas significan para la balanza comercial del país.

Este artículo analiza el periodo que va de los años setenta a los noventa, a fin de detectar tendencias y ciclos en la política petrolera internacional de Estados Unidos. Para el efecto 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 (productores dentro y fuera de la OPEP), así como de algunos aspectos estructurales de la industria petrolera estadounidense —con información sobre re-

servas, producción, consumo, etc. Lo anterior, con el objeto de aproximarnos a la cuestión de la seguridad, la que entendemos, en parte, como un resultado de problemas estructurales de la industria pero que, asimismo, influyen en aquellas situaciones coyunturales (escasez en el mercado, conflictos militares, embargos, etc.). Más que limitarnos a ver las relaciones entre los Estados productores y consumidores, la aproximación a la seguridad energética la realizamos a partir de aspectos económico-financieros, geológicos y técnicos, mismos que, en nuestra opinión, pueden convertirse en catalizadores de una nueva crisis o abrir la posibilidad de un nuevo choque petrolero como ocurre con factores tales como la reducción en la capacidad excedentaria de producción.

ANTECEDENTES: DEL INTERVENCIONISMO AL *LAISSEZ FAIRE*

Sin hacer un recuento histórico amplio, es conveniente señalar que la importancia de la primera crisis petrolera, la de 1973-1974, radicó en que tuvo un impacto económico y político mundial, porque implicó una restructuración de fuerzas en todo el orbe. Ésta significó el derrumbe del viejo orden político que había gobernado el mercado petrolero internacional desde la posguerra, en donde las grandes compañías petroleras —*majors*— controlaban desde la extracción hasta la distribución de petróleo en el mundo, aun en el nivel del consumidor final.

El embargo petrolero de 1973 puso en evidencia la vulnerabilidad en que se encontraba la economía estadounidense por su alta dependencia de las importaciones que, para ese momento, ya ascendían a 35% respecto del consumo de la economía norteamericana. La situación generaría una alerta nacional, pese a que el corte en el suministro petrolero, resultante del embargo decretado por algunos productores, fue sustituido rápidamente por otros países. El problema mayor vino, sin embargo, un año más tarde, con la cuadruplicación de los precios del crudo, que en el marco de la economía norteamericana generó serenos desajustes.

La crisis petrolera 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 mismo de su posición geopolítica y el conflicto árabe-israelí.

La estrategia empleada por el gobierno norteamericano, ante la pérdida de poder de las compañías petroleras internacionales a favor de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), fue la de poner en operación, en el ámbito doméstico, 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 la iniciativa de construir la Reserva Estratégica (RE) 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 gubernamentales para solucionar los problemas energéticos, incluyendo la conservación y la regulación de los mercados energéticos, así como los preparativos de emergencia. Sustentó sus argumentos en las ideas en boga sobre los recursos energéticos mundiales, en los análisis que auguraban una futura escasez y alzas inminentes en los precios del petróleo, visión predominante en la segunda mitad de los setenta, la cual parecía ser corroborada por el alza en los precios de los hidrocarburos de 1979, después de la Revolución iraní o el segundo choque petrolero. Más aún, Carter calificó la crisis petrolera como el "equivalente moral de la guerra" e intentó hacer de la energética el pilar de su política doméstica.

Otro de los derroteros de esa política estadounidense fue erosionar el poder de la OPEP a partir del mercado mismo, y alentar el desarrollo de los países productores no miembros de dicha organización que, para ese entonces, se empezaban a vislumbrar ya como potencialmente importantes, tal como sucedió con 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 bajo un "plan de distribución" de reservas petroleras.

A principios de los ochenta se empezaron a manifestar los frutos de las políticas de sustitución y ahorro de energía en el mercado petrolero internacional: la balanza 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 que habían producido los altos precios en el desarrollo económico, así como del estímulo que éstos dieron a los productores no OPEP, al permitir que la producción 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 con la estadounidense. Coadyuvó a lo anterior el hecho de que, entre 1980 y 1985, las importaciones continuaron reduciéndose (véase anexo), las fuentes de abastecimiento se diversificaron y la RE se había convertido ya en un seguro contra rupturas en el corto plazo.

La fase de las políticas energéticas intervencionistas, a cuya máxima expresión llegó durante la administración de Carter, se invirtió en 1981 con el advenimiento de la presidencia de Reagan, quien abandonó un liberalismo a ultranza y se pronunció por dejar a cargo del mercado el objetivo de la seguridad energética, al tiempo que soslayaba la búsqueda de la independencia energética y varias de las políticas que para el efecto habían sido puestas en marcha por su antecesor.

El sentido de emergencia que caracterizara a la administración de Carter fue abandonado por Reagan y la seguridad energética tuvo un perfil más bajo. En lo que respecta al papel del Congreso, de acuerdo con algunos autores, éste dejó ver durante dicha administración algunas de sus facetas más pasivas y redujo en forma importante su participación en la nueva legislación energética, aunque con frecuencia trató de defender las políticas energéticas existentes.² De alguna manera contribuyó a que se incrementaran de nueva cuenta las importaciones, debido a que algunas de las medidas para elevar la oferta interna fueron denegadas por él o por los gobiernos estatales o locales. Ejemplo de ello fueron las propuestas de arrendamiento de áreas adicionales en el Pacífico y en el sur de California para explotar petróleo.³ 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 norteamericano beneficiarse de los bajos precios y de las condiciones favorables en el mercado petrolero internacional.⁴ La única excepción fue la política nuclear, que fue apoyada ampliamente por el Ejecutivo.

² James, Everett Katts, "US Energy Policy. Impact of the Reagan Administration", *Energy Policy*, vol. 12, núm. 2, Gran Bretaña, 1984, p. 135.

³ Philip K. Verlenger Jr., "Energy Markets and Energy Policies for the 1990's", *Arab Oil and Gas*, The Arab Petroleum Research Center, vol. XVIII, núm. 428, París, 16 de julio de 1989.

⁴ Sobre tarifas a las importaciones véase Cambridge Energy Research Associates, "Oil Tariffs and taxes: The View from the US Congress", Cambridge Energy Research, Ma., 1986.

LOS CAMBIOS EN LA NOCIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

Pese al hecho de que, desde el segundo periodo de la administración de Reagan y a lo largo de la presidencia de Bush, se registró un significativo aumento en las importaciones petroleras y se reconoció explícitamente la existencia de problemas estructurales en la industria petrolera estadounidense, no se retornó a una mayor intervención gubernamental, a fin de regularla, no obstante que en algunos informes del Departamento de Energía (DE) se planteara precisamente el objetivo de maximizar los beneficios del mercado al tiempo de preservar la seguridad nacional. Más aún, se puede decir que desde principios de los ochenta —salvo un breve repunte en 1986—, luego del desplome de los precios del crudo en el mercado internacional, la seguridad energética queda prácticamente soslayada en la política nacional, hasta 1991, cuando ocurre 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 (desempleo, baja en las inversiones en exploración, desarrollo, etc.), los cuales vieron reducirse ampliamente sus ingresos y ganancias. Es conveniente enfatizar también que el efecto de la caída en los precios internacionales fue dual, en virtud del beneficio económico para las naciones consumidoras de petróleo y, en general, de todas las formas de energía. Si bien es cierto que 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 venido dando en el mercado petrolero, como los de una oferta suficiente y precios bajos, durarían al menos hasta gran parte de los noventa.⁵

¿A qué podría atribuirse este nuevo enfoque centrado en las importaciones? Por un lado, el argumento de la dependencia resultaba irrelevante ante los grandes cambios habidos en la escena internacional y, particularmente, en el mercado petrolero, que continúa caracterizándose por una sobreoferta relativa; la OPEP se encuentra debilitada por el desarrollo de la producción no OPEP, Estados Unidos logra reafirmar su posición hegemónica mundial y los acontecimientos de Europa del Este y la Unión Soviética reducen la posibilidad de conflagraciones internacionales, aunque tanto los especialistas como la opi-

⁵ Bijan Mossavar Rahmani, *Oil Markets in a Turbulent Era*, Harvard International Energy Studies, Harvard University, 1991, p. 2.

nión pública siguen percibiendo un alto riesgo en la región del Medio Oriente.

Hay además otros elementos, como las nuevas modalidades de integración en la industria petrolera internacional, que reducen considerablemente los riesgos ante rupturas en la oferta. En la industria petrolera estadounidense existen también una serie de factores de contrapeso, como son 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: 1) el problema del agotamiento de los recursos a largo plazo y 2) el problema 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.

El problema de la industria petrolera estadounidense tiene que ver, precisamente, con la cantidad y el horizonte de sus reservas petroleras (26 250 millones de barriles al 1 de enero de 1992, suficientes para nueve años, a las tasas de consumo actuales),⁶ con su producción (8 971 barriles diarios en 1992),⁷ con la dificultad para sustituir los hidrocarburos por otros combustibles y con un determinado patrón de la demanda, entre otros factores. El problema de la industria petrolera de Estados Unidos tiene que ver también con el hecho de que ésta es incapaz de soportar la competencia, por ser una de las productoras de más altos y crecientes costos sobre los que, además, repercuten de manera prominente las variaciones de precios de los crudos internacionales de referencia. Así, por ejemplo, se estima que el costo medio para los casi 600 mil pozos que hay en explotación en Estados Unidos oscila entre 11 y 14 dólares por barril, que resulta alto comparado con el costo de otros productores, como es el caso de México, que estaría entre cuatro y cinco dólares por barril.⁸ Otro hecho que incrementa los riesgos, con respecto a la seguridad energética, es el que se refiere a las altas tasas de consumo y, en consecuencia, a los previsibles escenarios para las importaciones petroleras. Si bien es importante señalar que el

⁶ Pemex, *Anuario Estadístico*, México, 1992, p. 3.

⁷ Energy Information Administration, *Petroleum Supply Monthly*, U.S. Department of Energy, Washington, 1992, p. 2.

⁸ J. Antonio Rojas Nieto, ponencia presentada en el Seminario México: los Relevos Energético-Ambientales, Programa Universitario de Energía, México, 20 y 21 de agosto de 1992, p. 3.

petróleo es sólo una entre las varias fuentes de energía con que cuenta Estados Unidos para hacer frente a su demanda, el alto consumo petrolero (7.3 millones de barriles diarios en 1989) ha de ser cubierto con un volumen creciente de importaciones, que ha llevado a la construcción de escenarios donde los suministros del exterior podrían alcanzar entre 55 y 75% del total del consumo nacional para el año 2000.⁹ Tendencia que no se prevé que pueda revertirse en un horizonte de menos de diez años, debido al descenso de las actividades exploratorias.

A estos escenarios deben ser incorporados otros elementos, por el lado del consumo, capaces de matizar cualquier conclusión sobre la dependencia futura, como son el incremento de la eficiencia en el uso de la energía. De acuerdo con la Oficina de Asesoramiento Tecnológico del Congreso, tal incremento se registra en todos los sectores de la economía y ya se han generado cambios estructurales que comprenden tanto mejoras a ese respecto como una mayor flexibilidad en las tecnologías que usan energía.¹⁰

Asimismo, la economía registra una menor intensidad en el uso del petróleo. Las mejoras en la eficiencia y el desplazamiento hacia otros combustibles, especialmente el gas natural, el carbón y la energía nuclear, han contribuido a ello.¹¹

Se pueden mencionar también cambios en el uso del petróleo que han dado mayor flexibilidad a industrias como la automotriz y al servicio público de electricidad, al permitirles incorporar a sus procesos distintos combustibles.

Otro factor que, por el lado de la oferta, ha contribuido a mantener un volumen de producción es el relativo a las modificaciones en las regulaciones energéticas dentro de Estados Unidos. A diferencia de los años setenta, hoy los precios de la energía están virtualmente desregulados, lo cual, en algunos casos, ha elevado la oferta. Además, se han desechado las restricciones en el uso del petróleo y gas natural para la generación de electricidad y otras aplicaciones.

⁹ Henry Lee, de la Universidad de Harvard, señaló que no le sorprendería que para el año 2000 la participación de las importaciones en el total alcanzara 75%. Véase Rosío Vargas y Mariano Bauer (eds.), *México-Estados Unidos, energía y medio ambiente*, México, CISEUA/PUE, UNAM, 1993.

¹⁰ Congress of the United States, Office of Technology Assessment, "US Oil Import Vulnerability. The Technical Replacement Capability", Washington, OTA, octubre de 1991, p. 5.

¹¹ *Idem*.

Sin duda alguna, un elemento que ha sido decisivo en la conformación de este nuevo panorama en Estados Unidos ha sido el aumento en la disponibilidad de gas natural. En los noventa la industria del gas natural se ha caracterizado por poseer una capacidad excedentaria y por sus bajos precios. El futuro para este hidrocarburo, sin embargo, se reconoce que es un tanto incierto.

Los cambios en la estrategia de seguridad de Estados Unidos, que privilegian los factores económicos sobre los militares y políticos, están ciertamente relacionados con las nuevas condiciones internacionales, tanto en el plano geopolítico como en el del mercado petrolero internacional, y de su misma industria petrolera. Estos cambios están asociados al comportamiento de variables como el precio del crudo y sus efectos sobre otras variables económicas. Esto no es en realidad algo totalmente nuevo, puesto que desde mediados de los 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, los grandes refinadores, hasta los productores independientes, nacionales e internacionales, y por supuesto, los consumidores finales.¹² Ante este panorama, uno de los principales objetivos de la industria petrolera de Estados Unidos ha sido, precisamente, el de evitar o mitigar el costo económico de las rupturas en la oferta, a través de la acción de amortiguar la volatilidad en los precios.

Existe otro fuerte argumento, también de orden económico, tanto entre los especialistas como entre los funcionarios del DE, en un sentido diferente del de la autarquía petrolera. Hacen éstos una reconsideración del pasado y admiten que se llegó a políticas extremas para tratar de que Estados Unidos fuera totalmente independiente del mercado; reconocen que la definición del problema energético durante la administración de Carter estaba equivocada. Por lo tanto, la seguridad energética no se va a promover mediante la autarquía en materia petrolera, ya que se considera que el costo económico de una política de esta naturaleza resultaría mayor que el de dejar de depender de los abastecimientos del exterior, y, en cambio, se admiten las ventajas de la interdependencia, como es el caso del resto de la economía estadounidense. Si bien en algunos análisis se reconoce que existe la capacidad técnica para eliminar el uso del crudo procedente del Pérsico, se considera que ésta no es la perspectiva correcta. Lo realmente importante es que Estados Unidos y sus aliados no tienen la capacidad económica

¹² Véase New York Mercantile Exchange, "NYMEX, Energy Hedging Manual", Nueva York, World Trade Center, 1986.

para eliminar la dependencia del petróleo del Golfo.¹³ Bajo cualquier predicción, Estados Unidos y sus aliados, Europa y Japón, continuarán importando grandes cantidades de petróleo, también por razones de orden geológico, relacionadas con la distribución de reservas de hidrocarburos en el mundo. No hay manera de escapar de la dependencia del Pérsico. El punto de discusión, entonces, no es si las importaciones crecerán o no; más bien es si el hecho de importar significará una amenaza lo bastante grave como para fortalecer la intervención del gobierno en este aspecto. Paralelamente se debate sobre si son suficientes los mecanismos del mercado para dar solución a los problemas de la seguridad, o bien, si ésta necesariamente requiere de la intervención gubernamental y de dispositivos específicos.

CUADRO 1
Estados Unidos: importaciones de petróleo crudo, 1973-1992
(crecimiento anual)

<i>Años</i>	<i>Total de países pertenecientes a la OPEP.</i>	<i>Total de países árabes pertenecientes a la OPEP.</i>	<i>Total de países no pertenecientes a la OPEP.</i>
1974	21.2	-14.9	-18.5
1975	26.4	86.5	-4.7
1976	41.5	78.8	-16.9
1977	24.2	31.9	30.9
1978	-8.1	-6.6	20.7
1979	-1.4	2.5	20.1
1980	-24.4	-16.6	-0.6
1981	-24.4	-29.1	5.4
1982	-40.7	-58.5	19.0
1983	-14.8	-27.6	5.6
1984	2.4	18.9	3.3
1985	-13.2	-52.7	-1.4
1986	61.1	184.7	9.4
1987	13.6	13.0	10.1
1988	12.3	46.6	6.0
1989	25.2	26.8	2.3
1990	4.1	3.9	-3.5
1991	-3.9	-5.9	1.0
1992 *	0.5	-6.7	11.1

* Promedio enero-noviembre.

Fuente: Energy Information Administration/Petroleum Supply Monthly.

¹³ William, Hogan, "Oil Markets After Saddam Shock: Prospects and Policies", en *Oil Markets in a Turbulent Era*, Harvard International Energy Studies, Harvard University, 1991.

Esto ha llevado a la distinción conceptual entre lo que se considera dependencia y lo que significa vulnerabilidad. Una nación es dependiente si no posee la capacidad de cubrir cien por ciento sus necesidades. Vulnerabilidad, en cambio, es no tener la capacidad económica ni política para ajustarse a los cambios en la disponibilidad y el precio de un bien del cual depende la nación. Se reconoce que la dependencia no es peligrosa en sí misma y que la vulnerabilidad puede existir aun en el caso de no haber dependencia. Tener un alto nivel de importaciones no significa necesariamente ser vulnerable a las interrupciones en la oferta.¹⁴ El DE, en este sentido, reconoce que la vulnerabilidad está vinculada con diversos factores, como son: a) el grado de dependencia de la economía del petróleo, b) la capacidad para cambiar a combustibles alternativos, c) los *stocks* petroleros en el mundo y d) la capacidad de producción excedentaria mundial de que pueda disponerse. En particular, este último aspecto se vuelve un factor muy importante en cuanto a determinar la magnitud del riesgo. Es decir, existe un incremento de la vulnerabilidad ante posibles interrupciones o rupturas en la oferta, en un mercado mundial que experimenta reducciones en su volumen y en su capacidad de producción excedentaria. Esto es, el impacto de una ruptura que altere el flujo de la producción petrolera dependería tanto de las condiciones prevalecientes en el mercado como del grado de dependencia de las importaciones de Estados Unidos. También los especialistas sugieren la necesidad de distinguir entre los problemas de vulnerabilidad de corto y de largo plazo. Así, en tanto que consideran que los de corto plazo están relativamente resueltos con la existencia de la RE, en el largo plazo, la vulnerabilidad petrolera sigue considerándose un problema serio.

La seguridad de Estados Unidos, como la de cualquier otro país, se define, además, no sólo con respecto a su propia situación energética. Incluso en el caso de que Estados Unidos fuera autosuficiente, se sabe que sufrirían los efectos de otra crisis petrolera por el impacto económico subsecuente y por los efectos sobre otras naciones industrializadas. Consecuentemente, la dependencia norteamericana del crudo proveniente del exterior puede o no ser peligrosa según la situación en el mercado petrolero, y no solamente el volumen de sus importaciones. Sin embargo, se reconoce que un aumento en las compras de

¹⁴ Véase William Hogan y Bijan Mossavar Rahmani, *Energy Security Revisited*, Harvard International Energy Studies, Harvard University, Cambridge, Ma, 1987; Department of Energy, *The National Energy Strategy*, Washington, D.C., febrero de 1991, pp. 3-4.

crudo por parte de Estados Unidos podría ser el elemento más importante del aumento de las exportaciones de la OPEP y particularmente del Medio Oriente.

Este enfoque sobre su seguridad energética en los ochenta, según se desprende del análisis de especialistas, concuerda perfectamente con los planteamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (NES, por sus siglas en inglés), elaborada por el DE y enviada al Congreso por el presidente Bush en febrero de 1991.¹⁵ Dicha estrategia ofreció varias iniciativas de política pero, al igual que con Reagan, dejó la carga en el 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. Uno de los principales objetivos de la NES fue el de 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 Estados Unidos. Más bien se le situó dentro de un contexto global y se le vinculó con los tres principales objetivos. El primer objetivo ha sido reducir la dependencia de los proveedores no confiables (el objetivo más tradicional de la política estadounidense). El segundo, fue asegurar que la política energética reforzara el bienestar económico; en este sentido, cualquier decisión que se tome en el ámbito energético deberá medir su impacto sobre la economía. De aquí que buscar la autosuficiencia representaría 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 crecido déficit fiscal. El tercer objetivo importante de la NES ha sido ponderar el impacto ambiental en el diseño de la política energética, que se espera que sea uno de los más destacados factores por considerar, pero, al mismo tiempo, se prevé que esto reducirá los márgenes en la selección de opciones.¹⁶ Ejemplo de algunas de las regulaciones ambientales son las adoptadas por el South Coast Quality Management District, en California, que requieren de la disminución de aproximadamente 10% de la capacidad de refinación de Estados Unidos para el año 2007.¹⁷

Uno de los principales problemas que se ha planteado el DE es cómo abordar la vulnerabilidad ante las interrupciones cuando el peli-

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

¹⁶ Sobre estos tres objetivos véase *The National Energy Strategy*.

¹⁷ Véase Phillip, Verlenger, *op. cit.*, p. 47.

gro no radica en pérdidas físicas de petróleo, sino en las dislocaciones económicas que resultan de dichas interrupciones. En el pasado, el enfoque se centraba en asegurar una suficiente cantidad de petróleo y eso fue lo que motivó la construcción de la RE. La filosofía actual del DE señala que, puesto que la vulnerabilidad no puede ser completamente eliminada, no está en el interés de Estados Unidos adoptar medidas que reduzcan las importaciones, si ello implica un alto costo económico o ambiental.¹⁸ La estrategia es entonces tratar de diversificar el sistema energético, recurrir a fuentes diferentes del petróleo, como sería, por ejemplo, el desarrollo de combustibles alternativos respecto de la gasolina, para que ésta ya no sea un elemento crítico en el sector transporte.

Políticas para el mediano y largo plazo

Algunas dependencias como la Government Accounting Office consideran que la política de mediano y largo plazo debe centrarse en promover la eficiencia energética y desarrollar combustibles alternativos, particularmente en el sector del transporte, que es el que ha continuado incrementando su consumo durante los últimos diez años.

En el largo plazo, la política ambiental será la fuerza motriz que impulsará la política energética. Las soluciones de largo plazo incluyen el mayor uso de la electricidad generada por la energía nuclear y la solar, nuevos usos del gas natural y mayor eficiencia energética. Por lo tanto, se espera que la política ambiental, la mayor eficiencia en el uso de combustibles y la sustitución de los combustibles fósiles por otros más limpios contribuyan a atenuar la vulnerabilidad en el largo plazo.

Seguridad y diversificación de fuentes de abastecimiento

Tanto para la OECD como para Estados Unidos, las perspectivas de satisfacer sus necesidades energéticas petroleras por fuentes de abastecimiento distintas de las del Golfo Pérsico son favorables lo mismo en el corto que en el largo plazo.¹⁹ Desde los setenta las fuentes mundiales de producción petrolera se han diversificado, particularmente las fuentes de aprovisionamiento del mercado estadounidense.

¹⁸ Véase Department of Energy, *The National...*, pp. 2, 3 y 4.

¹⁹ Ira, Shon, "U.S. Energy Security. Problems and Prospects", *Energy Policy*, marzo de 1990.

Como proveedores de este último, los países de la OPEP tuvieron una contribución que vino declinando desde 1977 hasta 1986, aunque en los últimos años ha aumentado en forma importante debido a la contribución de Arabia Saudita. De un máximo en 1977, año en que la OPEP cubrió 86% del total de las importaciones del mercado estadounidense, empezó una gradual declinación que llegó a un mínimo en 1986, con 41%, para, posteriormente, alcanzar 58.4% en 1992 (véase cuadro 2). El resto corresponde, en efecto, a los países no pertenecientes a la OPEP, que actualmente (1992) abastecen 41.6% del mercado estadounidense. Entre los proveedores, los productores árabes miembros de la OPEP contribuyeron en 1992 con 30.3% del total. Sin embargo, el hecho de que el principal aporte corresponda a Arabia Saudita, país aliado de Estados Unidos, otorga un cierto margen a éste en cuanto a su estrategia de seguridad. Esto reduce el riesgo ante situaciones adversas, como revoluciones, conflictos entre países productores o cualquier otra circunstancia que pudiera causar un corte en los abastecimientos hacia Occidente, procedentes de esta región.²⁰

El hecho de que países como Arabia Saudita, Venezuela y Nigeria hayan tenido una participación creciente en el mercado estadounidense muestra que el criterio de selección, basado en la "confiabilidad" de los abastecedores, no descarta en principio a los productores de la OPEP. Es decir, la disyuntiva no es OPEP/no OPEP; los que no tienen posibilidad de ser elegidos son aquellos abastecedores considerados como no confiables, sobre todo los países no aliados localizados en un área altamente conflictiva como es el Golfo Pérsico. La estrategia consiste también en diversificar lo más posible las fuentes de abastecimiento. De hecho, son más de 30 los países que cotidianamente suministran petróleo al mercado estadounidense, aunque la importación está concentrada en cinco países clave que envían casi 70% del petróleo: Arabia Saudita, Canadá, Venezuela, México y Nigeria. El otro 30% tiene como procedencia otros países de la región del Golfo Pérsico. Entre todos destaca particularmente la importancia de tres abastecedores hemisféricos que aportan 38% de las importaciones: Canadá, Venezuela y México.²¹ Pese a la importancia de estos últimos, es improbable que el consumo estadounidense pueda ser cubierto únicamente por los productores continentales; sin embargo, hay políticos y analistas en Estados Unidos

²⁰ Department of Energy, *Energy Information Administration*, DOE, enero de 1990.

²¹ David Shields, "Mundo del petróleo", *El Nacional*, México, 3 de agosto de 1992.

CUADRO 3
Estados Unidos: importaciones y exportaciones de crudo y productos del petróleo
(miles de barriles diarios)

Años	Importaciones			Exportaciones			Importaciones netas	Reservas
	Total	Petróleo crudo	Productos del petróleo	Total	Petróleo crudo	Productos del petróleo		
1973	6 256	3 244	3 012	231	2	229	6 025	0
1974	6 122	3 477	2 635	221	3	218	5 892	0
1975	6 056	4 105	1 951	209	6	0	5 846	0
1976	7 313	5 287	2 026	223	8	215	7 090	0
1977	8 807	6 615	2 193	243	50	193	8 565	7
1978	8 363	6 358	2 008	362	158	204	8 002	67
1979	8 456	6 519	1 937	472	235	237	7 984	91
1980	6 909	5 263	1 646	544	287	258	6 365	108
1981	5 996	4 396	1 599	595	228	367	5 401	230
1982	5 113	3 488	1 625	815	236	579	4 298	294
1983	5 051	3 329	1 722	739	164	575	4 312	379
1984	5 437	3 426	2 011	722	181	541	4 715	451
1985	5 067	3 201	1 866	781	204	577	4 286	493
1986	6 224	4 178	2 045	785	154	631	5 439	512
1987	6 678	4 674	2 004	764	151	613	5 914	541
1988	7 402	5 107	2 295	815	155	661	6 587	560
1989	8 061	5 843	2 217	859	142	717	7 202	580
1990	8 018	5 894	2 123	857	109	748	7 161	586
1991	7 627	5 782	1 844	1 001	116	885	6 626	571
1992*	7 854	6 063	1 791	925	90	835	6 930	571

* Cifras estimadas.

Fuente: Energy Information Administration / Petroleum Supply Monthly.

En efecto, el nivel de inversiones realizadas por algunos países de la OPEP en actividades conocidas con el nombre de "corriente abajo", como refinación y distribución, en países importadores actúa como un factor de seguridad en los suministros petroleros. Durante los setenta y principios de los ochenta, cuando la OPEP tenía el papel dominante en el mercado petrolero, la regla básica que gobernaba el acceso a las reservas de Estados miembros era que sus industrias petroleras debían ser desarrolladas bajo estrictos marcos nacionales. A finales de los ochenta este patrón de relaciones sufrió un profundo cambio: se desarrolló un nuevo clima de relaciones entre países productores y corporaciones multinacionales que, gradualmente, proporcionaron las bases de un nuevo orden petrolero basado en la cooperación.

Desde este punto de vista, a principios de los noventa se marca el comienzo de un orden petrolero internacional caracterizado por la cooperación e integración creciente entre compañías y gobiernos.²⁵ Un último factor, que ya de hecho refuerza la seguridad energética de Estados Unidos, se refiere a los procesos de integración en bloques económicos, como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. En particular 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 entre estos dos países, ha favorecido la seguridad energética estadounidense, ya que no sólo ha significado quitar todas las barreras al libre flujo de energía entre ambos, sino también garantizar el abasto ante cualquier decisión unilateral, por parte de Canadá, para suspender sus exportaciones o modificar sus precios. En el caso del Tratado de Libre Comercio con México, si bien es cierto que no se aceptó en la negociación un seguro de abastecimiento, como en el caso de Canadá, lo negociado hasta este momento sienta las bases para una amplia integración comercial en materia de energéticos, así como con respecto a la industria petrolera y eléctrica, en virtud de la gran apertura a la inversión que México lleva a cabo en sus dos empresas energéticas más importantes: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

²⁵ Victor 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, 1992, pp. 1-2.

Los productores del Medio Oriente y el conflicto Irak-Kuwait

En diversos documentos, es recurrente la conexión del asunto del petróleo con la política exterior de Estados Unidos y, en este sentido, el Medio Oriente parece dominar las consideraciones estratégicas. Cuando se asocia la seguridad energética con la inestabilidad política potencial del Medio Oriente, la magnitud de la amenaza y, por lo tanto, el problema de la seguridad parecen magnificados.²⁶ Ciertamente, desde el punto de vista geopolítico, la región es vital para los intereses norteamericanos. En términos del recurso, el interés en la zona se deriva de su extraordinaria concentración de reservas petroleras (60% 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 en el mundo, tres se encuentran precisamente en el Golfo Pérsico: Arabia Saudita con 257 mil millones de barriles e Irak y los Emiratos Árabes Unidos con 26 mil millones. Los otros son China con 24 mil millones, Libia con 22 mil millones y Nigeria con 17 mil millones de barriles. Además se considera que casi todos los campos petroleros gigantes ya han sido descubiertos.²⁷ Se estima además que las reservas adicionales existentes y la capacidad productiva global excedente estarán en el futuro concentradas en la OPEP y especialmente en el 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 ante el temor de su posible agotamiento en el caso de los dos productores más importantes: Estados Unidos y la antigua Unión Soviética. Si bien es cierto que el hemisferio occidental cuenta con alrededor de 15% de las reservas probadas y con 20% del petróleo recuperable en el mundo, al considerar que un solo país, Estados Unidos, consume diariamente 28% del total mundial, resulta improbable que el consumo total del hemisferio occidental pueda ser satisfecho por él mismo en el largo plazo.²⁸

En adición al factor de las reservas, la gran competitividad de los crudos del Medio Oriente se deriva de su calidad y de sus bajos costos

²⁶ 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.

²⁷ David Shields, "Mundo petrolero", *El Nacional*, 8 de julio de 1993.

²⁸ David Shields, "Mundo petrolero", *El Nacional*, 6 de julio de 1992.

Cuadro 4
Estados Unidos: importaciones y exportaciones de crudo y productos del petróleo
(crecimiento anual)

Años	<i>Importaciones</i>			<i>Exportaciones</i>			<i>Importaciones netas</i>
	<i>Total</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Productos del petróleo</i>	<i>Total</i>	<i>Petróleo crudo</i>	<i>Productos del petróleo</i>	
1974	-2.1	7.2	-12.5	-4.3	50.0	-4.8	-2.2
1975	-1.1	18.1	-26.0	-5.4	100.0	-6.4	-0.8
1976	20.8	28.8	3.8	6.7	33.3	5.4	21.3
1977	20.4	25.1	8.2	9.0	525.0	-10.2	20.8
1978	-5.0	-3.9	-8.4	49.0	216.0	5.7	-6.6
1979	1.1	2.5	-3.5	30.4	48.7	16.2	-0.2
1980	-18.3	-19.3	-15.0	15.3	22.1	8.9	-20.3
1981	-13.2	-16.5	-2.9	9.4	-20.6	42.2	-15.1
1982	-14.7	-20.7	1.6	37.0	3.5	57.8	-20.4
1983	-1.2	-4.6	6.0	-9.3	-30.5	-0.7	0.3
1984	7.6	2.9	16.8	-2.3	10.4	-5.9	9.3
1985	-6.8	-6.6	-7.2	8.2	12.7	6.7	-9.1
1986	22.8	30.5	9.6	0.5	-24.5	9.4	26.9
1987	7.3	11.9	-2.0	-2.7	-1.9	-2.9	8.7
1988	10.8	9.3	14.5	6.7	2.6	7.8	11.4
1989	8.9	14.4	-3.4	5.4	-8.4	8.5	9.3
1990	-0.5	0.9	-4.2	-0.2	-23.2	4.3	-0.6
1991	-4.9	-1.9	-13.1	16.8	6.4	18.3	-7.5
1992 *	3.0	4.9	-2.9	-7.6	-22.4	-5.6	4.6

* Cifras estimadas.

Fuente: Energy Information Administration/Petroleum Supply Monthly

en exploración, en desarrollo de campos y en producción, respecto de otras regiones y países productores.

Como un factor de contrapeso a la OPEP, los países consumidores han utilizado a su favor las diferencias internas de 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 realizar alzas importantes en los precios del crudo; en cambio, se inclina por un régimen moderado y estable.

Una prueba de las desavenencias dentro del organismo lo constituyó la crisis del Golfo Pérsico en 1991. La invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990 hizo retornar el problema de la seguridad energética a la política nacional de Estados Unidos. El hecho confirmaba las preocupa-

ciones 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 Irak-Kuwait, se puede decir que la causa de la crisis y las repercusiones internacionales posteriores fueron 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 a Kuwait por parte de Irak, 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 los aliados, la invitación a otros productores petroleros para que elevaran su volumen de producción y la venta en el mercado mundial de petróleo de la RE estadounidense.

Por lo que respecta a la primera acción, su efecto fue sobre el mercado petrolero internacional. El embargo que decretaran las Naciones Unidas a Irak y a la invadida Kuwait el 6 de agosto de 1990 sacó del mercado petrolero alrededor de cinco millones de barriles al día y cerca de 750 000 BD de productos petroleros de las refinerías 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 dispararan más y, en general, a que la crisis no tuviera mayores dimensiones; éstos fueron la existencia de la RE estadounidense y los altos niveles de producción en casi todos los países, así como la capacidad de producción excedentaria en el nivel mundial. Pese a lo benigno de la crisis, las lecciones que fueron evidentes para las naciones industrializadas y, fundamentalmente, para la estadounidense fueron que: 1) existen limitaciones en los mecanismos de mercado para hacer frente a una crisis; 2) la necesidad de ampliar sus *stocks* estratégicos para que no haya temor de usarlos en caso de una crisis, y 3) la necesidad de desarrollar un factor complementario de los *stocks* estratégicos, como es el desarrollo de una mayor capacidad de refinación estratégica para ser usada en caso de una crisis.²⁹

²⁹ Phillip K. Verleger, "Understanding the 1990 Oil Crisis", *The Energy Journal*, vol. 11, núm. 4, p. 16.

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.

La Agencia Internacional de Energía

La AIE fue creada para organizar la formación de *stocks* estratégicos, 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 incorporando crudo a sus reservas 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 lo anterior fue su desempeño durante el conflicto del Pérsico en el que, si bien es cierto que al final decidió poner en venta cierto volumen de crudo en los mercados internacionales, éste fue mínimo en relación con los 900 mil barriles inicialmente propuestos, pues consideró que el volumen de la oferta petrolera mundial era adecuado.

La Reserva Estratégica

La RE 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 RE fue autorizada por el Congreso, mediante la Ley de Política Energética y Conservación aprobada el 22 de diciembre de 1975, vigente hasta julio de 1985,³⁰ se ha emitido una serie de regulaciones y disposiciones con la finalidad de ampliar su volumen; la meta es alcanzar mil

³⁰ U.S. Department of Energy, *Strategic Petroleum Reserve*, Annual Quarterly Report, Assistant Secretary Fossil Report, Assistant Secretary Fossil Energy Office of Petroleum Reserves, Washington, D.C., 1987, p. 1.

millones de barriles de productos petroleros para el año 2000 y contar con los mecanismos de distribución de la misma.

Sin entrar en detalle, sólo mencionaremos algunas de las especificaciones legales relacionadas con su uso, como es la Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981, aprobada en agosto de ese año, como método para financiar las adquisiciones y el transporte de la RE 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) a que el crudo debe ser incorporado, adquisición de infraestructura para almacenaje interino y especificaciones sobre requerimientos, informes y planes para el uso de la RE, así como sobre diversos aspectos de los preparativos para emergencias. También se han dispuesto enmiendas en donde se determinan montos de venta o intercambios de petróleo de la RE para probar la capacidad de vaciado y distribución de la misma.³¹ En la actualidad el principal método de distribución de la RE es el mecanismo de ventas competitivas, por las cuales el petróleo es entregado al mejor postor y la venta queda abierta al más amplio universo de compradores elegibles para asegurar su eficiente distribución.³²

Desde que se creó la RE, su trabajo ha consistido en desarrollar gradualmente capacidad de almacenaje (en el año calendario de 1988 aumentó dicha capacidad de 578.8 millones a 600 millones de barriles, e incrementó su capacidad de distribución de 3 a 3.2 millones de barriles por día).³³ Las vicisitudes en su construcción están relacionadas con problemas presupuestales, de tipo técnico y diferencias entre un Congreso que ha evitado que se suspenda el llenado de la RE 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 RE. Muestra de lo anterior fue la actuación del DE para sacar al mer-

³¹ Entre estas disposiciones se giró una enmienda en mayo de 1978 por la cual se autorizaba un aumento de la RE de 500 a un mil millones de barriles. En octubre de 1979 el DE suscribió un plan de distribución para la RE 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 condujo una serie de pruebas de vaciado de la RE.

³² El precio de venta resulta del precio promedio del crudo de la RE vendido en ese momento o al precio de las ventas más recientes.

³³ 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 como de pruebas en el manejo, en la venta y en las operaciones financieras asociadas con el vaciado y la distribución.

cado el petróleo de la RE durante el conflicto en el Golfo Pérsico. Lo anterior parece obedecer a que dicho conflicto no fue visto ni por el DE ni por la AIE como un problema que afectara a tal grado la seguridad petrolera, que fuera necesario inundar el mercado con el crudo de la Reserva.

Incluso, a pocos días del embargo de las fuerzas aliadas, el funcionamiento de la RE 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 RE debía o no ser usada. Algunos políticos presionaron al presidente para que se abriera la llave de la RE y se mantuvieran bajos los precios. Otros pensaban que debía ser usada para compensar una caída en el abastecimiento.³⁴ En un principio, el subsecretario de Energía, Henson Moore, incluso aconsejó que sería inapropiado usar los *stocks* oficiales.³⁵ Los funcionarios de la AIE se 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 BD. 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 *stocks* petroleros estaban en niveles muy altos. Al final la RE se sacó al mercado, inicialmente como una prueba de vaciado decidida por el Congreso y, posteriormente, como parte de un operativo internacional coordinado para poner las reservas petroleras en el mercado y así amortiguar posibles impactos de precios en la oferta mundial.

Reserva Estratégica de Productos

Con la invasión de Irak a Kuwait resurgió una cuestión que ha venido siendo materia de debate desde 1975: la construcción de la Reserva Estratégica de Productos (REP).³⁶ La demanda surgió en ciertos estados que se perciben extremadamente vulnerables a rupturas en el mercado, e incluso a accidentes como el derrame de Exxon/ Valdez.³⁷ Casi al finalizar los días del 101 Congreso, éste se dirigió al DE con un "programa-prueba de tres años" para medir, precisamente, la factibili-

³⁴ "Where Do We Go from Here?", *Fortune*, 10 de septiembre de 1990.

³⁵ "Oil Price Rise: Officials Discount Supply Treat", *Washington Post*, agosto de 1990.

³⁶ Henry Lee y Ranjit Lamech, "Should the U.S. Create a Strategic Oil Product Reserve: a Critical Assessment", Center for Business and Government, Harvard University, Cambridge, Ma., septiembre de 1991, p. 11.

³⁷ *Idem.*

dad de crear la REP.³⁸ El alza de los precios de la gasolina en la costa oeste, seguida del derrame de 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 establecer programas de prueba. El informe presentado tomó en consideración argumentos económicos y estratégicos a favor y en contra de su establecimiento. No obstante 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.³⁹

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 problemas relativos al suministro de crudo en el ámbito internacional. De hecho, la National Energy Strategy y la legislación respectiva emitida por el Congreso dejan directamente a cargo de los estados la implantación 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 cuentan con programas para casos de emergencia y la crisis del Golfo Pérsico fue una oportunidad para que desplegaran algunas acciones, como un cuidadoso monitoreo del abastecimiento y los precios del crudo y derivados. Además, algunos tomaron o recomendaron medidas para reducir la demanda petrolera ante acciones que elevaban los precios y aumentaban las posibilidades de un corte en los suministros. Asimismo, insertaron avisos en la prensa con los cuales aseguraban al público el adecuado suministro de combustibles o anunciaban recientes decisiones de política. La mayor parte de estos estados del oeste emplearon un programa de emergencia como el siguiente:

* Fase I. Iniciar monitoreo y verificar suministro petrolero y precio; reconocer impactos de escasez potencial; proporcionar una guía inicial de rapidez.

* Fase II. Intensificar el monitoreo y seguimiento de hechos, reconocer la amenaza; aplicar medidas específicas de preparación; contactar abastecedores; desarrollar campañas de información pública.

³⁸ Energy Policy and Conservation Act Amendments of 1990 (Public Law 301/-383). Demanda la aplicación de una prueba de una reserva de productos refinados derivados del petróleo (RPPR) durante los años fiscales de 1992 a 1994.

³⁹ Ley H.R. 3193 para ampliar el título 1 de la Ley de Política Energética y Conservación, julio 16 de 1990.

* Fase III. *Status* de preemergencia, recomendar reducción voluntaria de demanda, reconocimiento de la amenaza de disrupciones en el abastecimiento de petróleo y productos petroleros. El gobernador puede proclamar una alerta en el suministro de energía. Publicar boletines de prensa, en lo posible diariamente.

* Fase IV. El gobernador proclama estado de emergencia, comienzan las restricciones obligatorias; implantación de programas de reserva.

Hasta el momento ningún estado ha llegado a aplicar la fase IV, aunque algunos han iniciado las acciones de la fase II y III. Hay también estados que realizan simulacros para hacer frente a contingencias, junto con el DE.⁴⁰

Además de la importancia que empieza a cobrar la descentralización de las acciones en los programas de emergencia, destaca la coordinación encaminada a facilitar los mecanismos de integración y complementariedad entre estados del oeste de Estados Unidos y algunas provincias del Canadá, como Alberta y la Columbia Británica, y estados de la frontera norte de México, a través del Buró de Energía de la Asociación de Gobernadores del Oeste. Cabe destacar que dicha asociación es el organismo encargado, por parte de Estados Unidos, de la organización de la Reunión Anual de Gobernadores Fronterizos con México.

CONCLUSIONES

La administración de Clinton ha propuesto, dentro de la plataforma demócrata, dos objetivos en materia energética que podrían cambiar el rumbo de la política petrolera internacional trazado por las dos administraciones aquí analizadas, y son: dar mayor juego a la intervención del gobierno y reducir la dependencia del mercado estadounidense de las importaciones petroleras. La pregunta que surge es si efectivamente se podrá hacer decrecer la factura petrolera y, más aún, si la de reducir las importaciones petroleras es la mejor opción, desde el punto de vista económico y estratégico, para la seguridad energética del país. La respuesta no es sencilla; no obstante, se pueden adelantar algunos elementos tanto en el plano doméstico como en el internacional.

En cuanto al primer objetivo, el propósito de reducir la dependencia petrolera del exterior tiene limitantes que impedirán su cabal cum-

⁴⁰ Western Interstate Energy Board, "Cooperation in a Changing Energy Future", 1991 Annual Report, Western Interstate Energy Board, Denver, Col., 1991.

plimiento, al menos en el corto plazo. Esto tiene que ver con la prohibición de explotar una de las pocas áreas petroleras promisorias: el Refugio de Vida Salvaje del Ártico, así como la de perforar en cualquier área costa afuera. Otra limitante para elevar la oferta interna en el corto plazo está asociada con la estrategia para desarrollar combustibles "limpios", entre los que destaca el gas natural, y lograr la mayor eficiencia energética. Si bien la mayor eficiencia puede coadyuvar a compensar el incremento en los costos que implicará el desarrollo de combustibles alternativos (diferentes del gas natural) y la aplicación de medidas ecológicas en el sector energético, nadie duda que las regulaciones ambientales elevarán, necesariamente, los costos de la industria petrolera estadounidense. Esto último puede convertirse en un factor importante dentro del análisis del costo-beneficio en relación con los costos a que puede ser importado el crudo procedente de otras latitudes.

En cuanto al contexto internacional, puede señalarse que resulta difícil una sustancial reducción de la dependencia de Estados Unidos de las importaciones del Medio Oriente, sobre todo cuando victorias militares como la de la operación "Tormenta del Desierto" han demostrado 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.

Por otra parte, puede decirse que es baja la probabilidad de una seria y prolongada ruptura en el mercado petrolero, aunque no se descarta el factor de inestabilidad en el Medio Oriente. En estos momentos incluso preocupa más a los países productores (incluyendo la OPEP) el retorno del crudo iraquí al mercado petrolero y la existencia de una capacidad de producción excedente por el descenso en los precios que provocará dicho crudo. En este sentido, los daños económicos y políticos de una posible ruptura petrolera parecen minimizarse.

Si bien es cierto que la política petrolera del presidente Clinton no ha definido aún los plazos ni la magnitud en que se pretende reducir la dependencia del exterior, en lo que no parece haber duda es en la mayor intervención gubernamental en el sector energético estadounidense. Lo que no creemos posible es que esta participación alcance la importancia que tuvo durante la administración del presidente Carter.