

# **LAS VICISITUDES DEL PLAN ENERGÉTICO DE CARTER**

MARCELA SERRATO

## INTRODUCCIÓN

DEL ANÁLISIS PROSPECTIVO que han hecho los expertos sobre el panorama energético mundial de aquí al año 2000, se concluye que, en el caso particular de Estados Unidos, el factor determinante del nivel que alcanzará la producción de los distintos energéticos será el tipo de política energética que adopten las autoridades gubernamentales. Por el momento, no hay razones para pensar que se revertirá en ese país la tendencia al desequilibrio entre oferta y demanda internas de petróleo y gas natural que comenzó a manifestarse al inicio de los setenta. La explotación y desarrollo del combustible de reemplazo, sea éste el carbón o la energía nuclear, exigirá un gran esfuerzo de ampliación de la infraestructura para la producción y transporte de energéticos. Puesto que la mayoría de los proyectos energéticos tardan cerca de un decenio o más en ser ejecutados, es crucial que se definan cuanto antes los grandes lineamientos de la política de energía que habrá de seguirse durante la "era de transición energética" si se quiere alcanzar altos niveles de producción para fines de siglo.

En abril de 1977 el presidente James Carter presentó al Congreso norteamericano una iniciativa de ley para adoptar un plan energético integral centrado en la conservación de energía y en la transición hacia la utilización del carbón. Además de tener una importancia central para la orientación futura de la política energética norteamericana, el hecho es también significativo para el resto de la comunidad internacional. La meta de reducir sustancialmente las importaciones de crudo y abandonar progresivamente el petróleo y el gas como combustible para el uso industrial concierne por igual al resto de los países industrializados, que a la fecha siguen importando la mayor parte del petróleo que consumen a los países productores de petróleo, cuyas exportaciones tienen como destino principal el mercado norteamericano, y a los estados que en un futuro próximo serán grandes exportadores de petróleo y gas, México entre otros.

El objetivo del presente ensayo consiste en ofrecer un panorama general

del debate que suscitó el programa energético de Carter en el Congreso norteamericano. Para ello se desarrolla un análisis somero de los intentos anteriores de planificación en ese campo, y luego se centra la discusión en el contenido de la propuesta y en las deliberaciones de los congresistas en torno a las medidas más controvertidas de la misma. El análisis termina con el cierre del periodo legislativo correspondiente a 1977 que, como es sabido, dejó pendiente la resolución final sobre el programa.

Entendemos que el caso de Estados Unidos es único en la medida en que tanto su dotación de recursos y su capacidad de acceso a fuentes externas, como las formas de explotación y los agentes encargados de la misma, han tenido características históricas muy particulares. Por ello, no pretendemos aquí extraer de la consideración del plan de Carter posibles elementos para el diseño de nuestra política energética. Tal como ésta ha venido tomando forma en los últimos años, es obvio que su enfoque y objetivos difieren diametralmente de lo que pudiera considerarse como el meollo del plan en cuestión, a saber, la conservación de las fuentes internas de energía.

Nos interesa saber por qué motivos provocó tanta polémica el proyecto energético de Carter y por qué no logró durante su primera presentación salir victorioso. A través del examen de las proposiciones específicas del plan, podremos identificar a los principales protagonistas del drama energético norteamericano, conocer cómo son afectados sus intereses, qué posiciones adoptan y cómo las expresan sus representantes en el Congreso. Aun cuando este intento por conocer las fuerzas e intereses que operan en el sector energético norteamericano no es todo lo riguroso que podía ser —en gran parte porque su fuente de información es fundamentalmente periodística—, de cualquier forma nos proporcionan valiosos elementos de juicio para la hora de establecer una negociación con el vecino país sobre cuestiones energéticas, elementos que combinen la fuerza negociadora con el momento oportuno.

### 1. LOS ANTECEDENTES DEL PROGRAMA ENERGÉTICO

Dos años después del embargo petrolero árabe y de la adopción de un primer plan para asegurar la autosuficiencia energética del país, los Estados Unidos eran más dependientes que nunca de las importaciones de petróleo, principalmente árabe.

El cuadro 1 muestra la oferta y demanda de petróleo, así como el monto de las importaciones entre 1955 y 1976. Desde 1955, la demanda prácticamente se ha duplicado —de 8.5 millones de barriles diarios a 17.4 millones de barriles diarios. La producción de petróleo y gas natural aumentó entre 1955 y 1970, pero a un ritmo menor que la demanda; por consiguiente,

se produjo un aumento gradual de las importaciones. Después de 1965, Estados Unidos dejó de ser autosuficiente en petróleo cuando las importaciones de crudo excedieron la capacidad sobrante. En 1970, la producción de petróleo interna llegó a su máximo nivel, y desde entonces las importaciones crecieron a una tasa muy elevada.<sup>1</sup> En 1976 se importaron 7.3 millones de barriles diarios, o sea 42 por ciento de la demanda norteamericana de petróleo.

Cuadro 1

DEMANDA, OFERTA E IMPORTACIONES DE CRUDO DE ESTADOS UNIDOS,  
1955-1976

(En millones de barriles diarios)

Año	Deman- da de petróleo	Producción interna de petróleo crudo	Producción de líquidos de gas natural	Capacidad sobrante de petró- leo crudo	Importa- ciones de petróleo
1955	8.49	6.81	.77	1.78	1.25
1956	8.82	7.15	.80	2.08	1.44
1957	8.86	7.17	.81	2.78	1.57
1958	9.15	6.71	.81	2.60	1.70
1959	9.49	7.05	.88	2.67	1.78
1960	9.81	7.04	.93	2.71	1.82
1961	9.99	7.18	.99	2.75	1.92
1962	10.41	7.33	1.02	2.63	2.08
1963	10.75	7.54	1.10	2.67	2.12
1964	11.03	7.61	1.16	2.73	2.26
1965	11.52	7.80	1.21	2.45	2.47
1966	12.10	8.30	1.28	2.24	2.57
1967	12.57	8.81	1.41	2.12	2.54
1968	13.40	9.10	1.50	1.90	2.84
1969	14.15	9.24	1.59	1.38	3.17
1970	14.71	9.64	1.66	1.33	3.42
1971	15.23	9.46	1.69	.69	3.93
1972	16.37	9.44	1.74	.20	4.74
1973	17.30	9.21	1.74	—	6.26
1974	16.65	8.77	1.69	—	6.11
1975	16.32	8.38	1.63	—	6.06
1976	17.44	8.12	1.69	—	7.29

FUENTE: Independent Petroleum Association of America (1955-71) y *Monthly Energy Review* (1972-76).

<sup>1</sup> El análisis de los factores que determinaron el estancamiento y posterior declinación de la producción de petróleo y gas natural en Estados Unidos está fuera de los límites del presente trabajo. Sobre el tema, ver Richard B. Mancke, *The Failure of U.S. Energy Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1974.

Había la certeza de que la apertura del oleoducto de Alaska a fines de 1977 aliviaría a corto plazo la escasez que resentían las refinerías norteamericanas. Se esperaba que para 1978, cuando aquél funcionara a toda su capacidad, agregaría 1.4 millones de barriles a la producción interna de aproximadamente 8 millones de barriles diarios. Asimismo, las estimaciones optimistas indicaban que había probabilidades de elevar la oferta interna con la producción de petróleo proveniente de las futuras explotaciones en la costa del Atlántico. Sin embargo, ninguna de estas dos fuentes prometía ser suficientemente abundante para cubrir las necesidades de consumo interno durante el periodo de transición hacia otras fuentes de energía.<sup>2</sup>

La presión creciente que ejercía la cuenta petrolera sobre la balanza de pagos puede apreciarse en el hecho de que en 1976, después de un aumento de 500 por ciento en el precio del petróleo, el costo de las importaciones ascendió a más de 35 000 millones de dólares, comparado con 3 000 millones en 1970.

Además, el país tenía que recurrir cada vez más a fuentes de abastecimiento menos seguras y más lejanas. En la primera mitad de 1976, Canadá redujo sus envíos al mercado norteamericano y Arabia Saudita tomó el lugar que había ocupado Venezuela desde la segunda guerra mundial como principal exportador de crudo y derivados a los Estados Unidos. Como lo muestra el cuadro 2, la parte de las importaciones norteamericanas provenientes de países miembros de la OPEP aumentó de 47 por ciento antes del embargo a cerca de 67 por ciento en 1976. Esta dependencia creciente de las importaciones, y el riesgo consiguiente de interrupción o reducción de la oferta acompañada por aumentos sucesivos de precio constituía un grave peligro para la estabilidad económica del país.

Por otra parte, existía el peligro de que los países exportadores de petróleo no pudieran cubrir la demanda esperada de crudo de los países occidentales en los ochenta. En 1976, los países miembros de la OPEP exportaron 29 millones de barriles diarios de petróleo. Si la demanda mundial siguiera creciendo al ritmo de los últimos años, para 1985 podría alcanzar o rebasar los 50 millones de barriles diarios. Aun cuando Arabia Saudita elevara al máximo su producción de petróleo, la oferta total de la OPEP sería insuficiente, según la mayoría de los pronósticos, para cubrir la demanda mundial más allá del final de los ochenta o principios de los noventa.

<sup>2</sup> Según estimaciones de la Agencia Federal de Energía, la demanda de petróleo aumentará de 17.4 millones de barriles diarios (mbd) en 1976 a 21.1 mbd en 1980, 22.8 mbd en 1985 y 24.9 mbd en 1990. Estos niveles suponen importaciones del orden de 10.2 mbd en 1980 (48 por ciento del consumo), 11.5 mbd en 1985 (50 por ciento del consumo) y 14.5 mbd en 1990 (58 por ciento del consumo). Véase Federal Energy Administration, *National Energy Outlook*, 1976, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1976.

Antes de los setenta, el Congreso norteamericano no prestó una atención seria al problema de la dependencia creciente del crudo importado. Otras cuestiones tales como las prácticas monopólicas de las compañías petroleras y la aplicación de controles de precio al crudo de yacimientos nuevos cons-

Cuadro 2

FUENTE DE LAS IMPORTACIONES DE PETRÓLEO\* DE ESTADOS UNIDOS  
(En miles de barriles diarios)

OPEP	1973	1974	1975	1976	Primeros cuatro meses promediados 1977
Argelia	151.2	207.1	288.2	438.3	585.6
Indonesia	237.7	340.9	437.7	569.4	669.6
Irán	433.7	731.0	524.8	546.5	850.1
Libia	308.3	40.3	329.3	529.3	847.5
Nigeria	607.9	912.2	837.8	1 119.2	1 419.9
Arabia Saudita	740.3	675.2	891.6	1 365.8	1 598.1
E.A.U.	83.6	87.8	154.2	323.3	435.5
Venezuela	1 633.7	1 457.8	1 030.1	972.2	1 048.2
Otros países miembros de la OPEP**	194.5	217.0	259.3	216.0	379.8
<i>No OPEP</i>					
Canadá	1 312.9	1 067.6	845.2	599.3	543.6

\* Incluye importaciones directas e indirectas. Por importaciones indirectas se entiende las importaciones de derivados, básicamente del Caribe que fueron refinados a partir de crudo producido fuera de Estados Unidos.

\*\* Incluye Ecuador, Gabón, Iraq, Kuwait y Katar.

FUENTE: *Monthly Energy Review*, octubre de 1977, pp. 8-9.

tituyeron los temas básicos de la agenda legislativa sobre energéticos. De hecho, la única acción del Congreso para prevenir el peligro de una interrupción de los envíos de crudo del exterior fue la decisión de formar una reserva estratégica. Concebida originalmente para propósitos de seguridad nacional, dicha reserva fue utilizada por los presidentes Johnson y Nixon como un instrumento para influir en la estabilización del precio mundial del petróleo. La proliferación de cárteles de productores de materias primas y la dependencia creciente de los Estados Unidos de muchos recursos estratégicos habrían de replantear durante el gobierno de Ford la necesidad de

elevar el monto de presupuesto federal destinado a la constitución de la reserva.<sup>3</sup>

En junio de 1971, Nixon pronunció un discurso dedicado enteramente al tema de la energía en el que expuso su temor por una posible escasez de hidrocarburos y recalcó la necesidad de fomentar la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, con énfasis en el reactor rápido de cría. Como era de esperar, la puesta en práctica de los programas de investigación energética —instrumento principal de la política de Nixon sobre energía— no dio resultados tangibles de inmediato. Año y medio más tarde la escasez se había vuelto un peligro mucho más real y Nixon, en un segundo discurso sobre el tema pronunciado en abril de 1973, tuvo que anunciar la derogación de las restricciones a las importaciones de petróleo. Acertadamente se predijo que para 1980 los Estados Unidos tendrían que importar la mitad de sus requerimientos energéticos debido a la insuficiente tasa de expansión interna de la producción de petróleo y gas, el aumento sostenido del consumo y el atraso de los programas de ampliación de la capacidad de refinación.

Desaprovechando una coyuntura ideal para lograr una reducción sustancial y permanente de la demanda interna en ocasión de la crisis de 1973, Nixon prefirió atacar el problema energético por el lado de la producción, dando toda clase de estímulos a las compañías productoras de petróleo y gas (entre otros, la autorización para elevar precios), a fin de incrementar la oferta interna. Se adoptaron también otras medidas, consistentes en limitar la velocidad en carretera a 55 millas por hora y mejorar el rendimiento en gasolina de los automóviles. Estas acciones contribuyeron, junto con la recesión económica, a que por dos años consecutivos (1973-74), por primera vez en la posguerra, se redujera la tasa de incremento del consumo de energéticos.

Sin embargo, el “Proyecto Independencia” propuesto por Nixon en noviembre de 1973 para lograr que el país cubriera sus necesidades energéticas “sin depender de ninguna fuente extranjera” para 1980 mediante un fuerte impulso a las actividades de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, resultó un fracaso. El supuesto correctivo de la crisis según ese proyecto —la ampliación de la oferta interna de combustibles sintéticos—, no tuvo el éxito esperado debido a la duplicación del precio del carbón a principios de 1975 y al alza consiguiente en los costos de construcción de plantas para la gasificación del mismo. El informe de la Agencia Federal de Energía correspondiente a 1976 criticó los pronósticos del mencionado proyecto sobre producción de crudo, gas natural y carbón “por ser dema-

<sup>3</sup> *Business Week*, 28 de junio de 1976 y *Wall Street Journal*, 16, de febrero de 1977.

siado optimistas" y precisó que sólo las tecnologías existentes, o las que estaban a punto de tener una aplicación comercial, podrían hacer una contribución importante a la oferta energética para 1985. A esto había que agregar los problemas ambientales y de reprocesamiento de los desechos nucleares que modificaban sustancialmente las proyecciones sobre capacidad nuclear instalada hechas a principio de los años setenta.

A raíz del fracaso del "Proyecto Independencia" se pensó en aplicar medidas de conservación. Si no era posible aumentar la oferta interna con base en una mayor producción de combustibles no convencionales, la única solución inmediata al problema consistía en reducir drásticamente la demanda. Concretamente, el proyecto elaborado por la Fundación Ford<sup>4</sup> propuso reducir en 50 por ciento la tasa de incremento anual de la demanda de energía mediante una política de ahorro de la misma. Los expertos que elaboraron dicho informe señalaron que la reducción del consumo de energéticos no afectaría el crecimiento de la economía pero sí tendría efectos acentuados sobre los requerimientos de petróleo para fin de siglo. La diferencia entre una tasa de crecimiento de la demanda de energía de 3.5 por ciento (el promedio entre 1950 y 1973) y una tasa de crecimiento de 2.3 por ciento (el promedio entre 1968 y 1976) sería un consumo de 20 millones de barriles diarios adicionales de equivalente de petróleo en el año 2000. Si bien el proyecto no fue llevado a la práctica por la oposición de los empresarios a una mayor intervención gubernamental en el ámbito de la energía, sí constituyó el primer conjunto integral de políticas para hacer frente al peligro de una nueva crisis.

## 2. LAS ETAPAS INICIALES EN LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA ENERGÉTICO

La cuestión energética no fue ni con mucho el tema central de controversias durante la campaña para la elección presidencial de 1976, no porque no tuviera importancia en sí sino más bien porque no la tenía para efectos electorales, dado que Ford y Carter tenían una visión semejante respecto a cómo atacar la cuestión. Ambos coincidían en el reconocimiento de una triple necesidad: frenar las importaciones de petróleo, liberar los precios del gas natural y apoyar la formación de una reserva estratégica de petróleo. A este respecto Ford pedía que se elevara el monto de presupuesto federal destinado a la constitución de la reserva, de manera que ésta fuera suficien-

<sup>4</sup> Véase *A Time to Choose: America's Energy Future*. Final Report by the Energy Policy Project of the Ford Foundation, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts, 1974 y también Amory B. Lovins, "Energy Strategy: The Road Not Taken?" en *Foreign Affairs*, octubre de 1976, pp. 65-97.

te para cubrir el abastecimiento nacional por 90 días. Esto era necesario mas no suficiente, en opinión de Carter, quien para solucionar el problema de la dependencia del petróleo importado y los demás que planteaba la escasez de fuentes internas de abastecimiento, proponía ir mucho más allá, esto es, diseñar un nuevo plan energético que englobara los distintos aspectos del problema.

Cuando Carter fue elegido presidente, se sabía que sus preocupaciones principales en el área de energéticos consistían en reorganizar el aparato burocrático del sector, instrumentar medidas de conservación para frenar la tasa de crecimiento del consumo y reconvertir la economía al carbón. Para saber la forma en que estas ideas se materializarían había que esperar a que Carter designara a un asesor en cuestiones energéticas. En la incorporación de Schlesinger al equipo de Carter con la encomienda expresa de formular un plan de energía de largo alcance, intervinieron seguramente razones tanto de orden técnico como políticas. Militante del partido republicano, James R. Schlesinger ocupó cargos tan importantes como los de Director de la Comisión de Energía Nuclear, Director de la Agencia Central de Inteligencia y Secretario de Defensa. Al otorgarle los más amplios poderes para diseñar una política energética, Carter demostró su deseo de aprovechar las reconocidas aptitudes administrativas de Schlesinger y su amplio conocimiento del tema. En opinión de algunos, el nombramiento de Schlesinger debe interpretarse como una hábil maniobra de Carter destinada a silenciar a uno de los críticos declarados de una política pacifista y a neutralizar o reducir los ataques que pudieran dirigirles los sectores más conservadores del partido republicano.<sup>5</sup>

El crudo invierno de 1976 fue un factor decisivo para dar al tema de los energéticos un rango de prioridad que Carter, como se señaló anteriormente, no le había otorgado durante su campaña presidencial. De hecho, la inclemencia del tiempo provocó una serie de trastornos que pusieron en entredicho el programa de recuperación económica que lanzó Carter al ocupar la presidencia. En pocos días se redujeron drásticamente las reservas de gas natural y quedaron sin empleo cerca de dos millones de trabajadores. En esta ocasión el Congreso dio facultades extraordinarias al Ejecutivo para distribuir el gas natural entre los gasoductos interestatales de tal manera que se aliviara la escasez en las áreas más afectadas.<sup>6</sup> Además, Carter propuso la formación de una reserva estratégica de petróleo del orden de 500 a 1 000 millones de barriles de petróleo, mediante compras hechas por las compañías petroleras norteamericanas en la zona del Caribe. Los estragos causados por el invierno y la movilización consiguiente del gobierno

<sup>5</sup> CIDE, *Estados Unidos*, vol. 2, núm. 3, marzo de 1977, pp. 32-33.

<sup>6</sup> *New York Times*, 31 de enero de 1977.

pusieron de manifiesto la vulnerabilidad del país ante situaciones de emergencia por la falta de una política energética. De ahí la advertencia de Carter:

Somos el único país desarrollado de la tierra que no tiene una política energética. Dentro de quince días la crisis actual no será más que un recuerdo pero la energía siempre hará falta y eso no hará más que agravarse.<sup>7</sup>

El Presidente norteamericano se hizo eco de los malos augurios de varios organismos sobre el estancamiento y declinación posterior de la producción mundial de petróleo en un plazo no mayor de 10 años.<sup>8</sup> Al decir de muchos observadores, su programa energético se basó en un informe elaborado por la Agencia Central de Inteligencia, que predecía un aumento sustancial de los precios del petróleo (36 dólares el barril) para 1982-1985, "a menos de que se adoptaran medidas de conservación para disminuir la demanda". Este documento advertía que a mediados de los años ochenta la demanda de petróleo excedería a la oferta, la cual dependería en gran medida de la producción saudita. Para estas fechas, la Unión Soviética se convertiría en importador del energético, lo que reduciría la oferta de la OPEP que ahora disfruta el occidente.

No faltó quien desmintiera los pronósticos de la CIA sosteniendo que habían sido formulados para apoyar los planes de Carter sobre energía. De cualquier modo, el informe cumplió con el cometido de crear conciencia en el pueblo norteamericano de que la crisis energética era un hecho real y no una invención de las compañías para allegarse mayores beneficios. Como advirtiera James A. Akins cuatro años atrás, esta vez sí había llegado el lobo.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *L'Express*, 7-13 de febrero de 1977.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el Informe del WAES (Workshop on Alternative Energy Strategies), proyecto dirigido por Carrol Wilson bajo los auspicios del Instituto Tecnológico de Massachusetts, señaló que no obstante los esfuerzos de todos los países industrializados en los próximos 25 años para disminuir su demanda de energéticos y utilizar combustibles no convencionales, habría una escasez de petróleo del orden de 20 millones de barriles diarios para fines de siglo —e incluso antes, dependiendo de la variación en la producción saudita—, de una magnitud equivalente al consumo norteamericano actual. La brecha entre oferta y demanda aparecería aun cuando se duplicara la producción de carbón, se multiplicara veinte veces el consumo de energía nuclear, se disminuyera a la mitad la tasa de crecimiento de la demanda de petróleo y se aumentara en 50 por ciento el precio del petróleo en términos reales. Para limitar la escasez habría que hacer, según el WAES, un esfuerzo extraordinario de conservación y desarrollo de otras fuentes de energía. Véase Workshop on Alternative Energy Strategies (WAES), *Energy. Global Prospects 1985-2000*. McGraw-Hill, Nueva York, 1977.

<sup>9</sup> Véase James E. Akins "The oil crisis: this time the wolf is here" en *Foreign Affairs*, abril de 1973, pp. 462-481.

El método seguido por Carter en la elaboración del plan energético refleja algunos de los rasgos característicos de su estilo de gobernar. En primer lugar, Carter confió el diseño del programa a un grupo de técnicos encabezado por James R. Schlesinger, persona con ideas claras sobre cuestiones energéticas pero con un conocimiento mínimo de las realidades políticas.<sup>10</sup> En segundo lugar, aunque el Presidente había prometido dar una amplia participación a los miembros de su gabinete en las tareas de gobierno, en la práctica sólo consultó a uno de ellos, el Jefe del Departamento del Medio Ambiente, Douglas Costle, y a ninguno de los líderes de la Cámara de Representantes o del Senado. Personalidades claves del gabinete en ese momento como el Secretario del Tesoro y el Jefe del Consejo Económico Consultivo no tuvieron nada que ver con el diseño del plan. Finalmente, el Jefe del Ejecutivo abandonó la promesa que hizo formalmente durante la campaña en el sentido de eliminar los controles de precio al gas natural recién descubierto, siguiendo los consejos de Schlesinger y O'Leary, quienes se oponían a dicha liberación de precios por sus efectos inflacionarios y las pocas garantías que daba para expandir la oferta interna.<sup>11</sup> Estos tres rasgos revelan la inclinación de Carter a dejar mano libre a sus colaboradores cercanos en el diseño de los planes y a centrar su atención en la conducción de la política. Al final, hubo que suprimir esta frontera entre tareas técnicas y políticas para presentar un programa que tomara en cuenta, antes que nada, las realidades políticas del momento.

### 3. EL CONTENIDO DEL PLAN ENERGÉTICO

Tradicionalmente, los presidentes norteamericanos habían pedido sacrificios al pueblo ante el peligro de una depresión o el de una guerra. Por primera vez en tiempos de paz, Carter pidió a sus conciudadanos, en el discurso de presentación del programa energético, que modificaran sus hábitos de consumo de energía. Con excepción de la guerra, dijo, la crisis energética es el mayor reto que debe encarar la presente generación:

Nuestro país está amenazado por una catástrofe nacional si no tomamos las medidas para salvaguardar nuestra independencia energética. Nuestra determinación a este respecto será una prueba del valor del pueblo norteamericano y de la capacidad del Presidente y del Congreso para dirigir este país. El esfuerzo que debemos hacer es el equivalente moral de una guerra, con la diferencia de que uniremos nuestros esfuerzos para construir y no para destruir.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> *The New York Times*, 14 de abril de 1977.

<sup>11</sup> *The New York Times*, 13 de febrero de 1977 y *Wall Street Journal*, 24 de febrero de 1977.

<sup>12</sup> Mensaje a la nación transmitido por televisión y transcrito en *The New York Times*, 19 de abril de 1977.

El Plan Energético Nacional, un documento de aproximadamente 100 cuartillas, presenta un amplio conjunto de medidas diseñadas para permitir el tránsito de la economía norteamericana de una era de recursos energéticos abundantes y baratos hacia un nuevo periodo caracterizado por una escasez de recursos y precios más elevados. A diferencia de otros proyectos anteriores, el énfasis recae esta vez sobre medidas que den resultados tangibles en un plazo no mayor de diez años. No se trata, pues, de alcanzar la autosuficiencia energética dada la relativa inelasticidad de la oferta interna en el corto plazo, cuanto de extender y garantizar la existencia de una oferta segura de combustibles convencionales durante el periodo de transición definitiva hacia otras fuentes de energía.

El Plan aborda tres temas centrales: conservación de energía, conversión al carbón e incentivos a la producción. Asimismo, establece siete metas para 1985:

- 1) Reducir la tasa de crecimiento anual de la demanda de energía a menos de 2 por ciento;
- 2) Reducir las importaciones de petróleo de un nivel potencial de 16 millones de barriles diarios a 6 millones, o sea un octavo del consumo total de energía;
- 3) Aumentar la producción de carbón en más de dos terceras partes, o sea más de 1 000 millones de toneladas anuales;
- 4) Establecer una Reserva Estratégica de Petróleo de 1 000 millones de barriles, que representa alrededor de diez meses de abastecimiento;
- 5) Disminuir el consumo de gasolina en 10 por ciento;
- 6) Aumentar, mediante el aislamiento, la conservación de energía en 90 por ciento de las viviendas norteamericanas y todos los edificios nuevos, y
- 7) Usar la energía solar en más de 2.5 millones de casas.<sup>13</sup>

Para alcanzar estas metas, el Plan define una serie de estrategias, a saber:

- conservación y eficiencia;
- fijación de precios y políticas de producción;
- sustitución de los recursos escasos por aquellos cuya oferta es abundante, y
- desarrollo de tecnologías no convencionales para el futuro.

Conforme al nuevo Plan, la conservación resulta más barata que la producción y, aunada al mejoramiento de la eficiencia, tiene resultados bastan-

<sup>13</sup> *National Energy Plan 1977*, Executive Office of the President, Energy Policy and Planning, p. 13.

te rápidos. Más que reducir el consumo de energía en términos absolutos, se propone reducir su tasa de crecimiento. O sea, la conservación entendida como cambios en la utilización del recurso que maximicen el bienestar. En el sector de transportes, el *National Energy Act* propone, entre otras, las siguientes medidas para reducir la demanda:

- Aplicar un impuesto gradual a los nuevos vehículos que no cumplan con las normas del gobierno federal en cuanto al promedio mínimo de kilómetros por galón de gasolina así como a los automóviles que derrochen combustible. El dinero recaudado por este concepto será devuelto a los consumidores por medio de descuentos a los propietarios de automóviles que satisfagan el mínimo requerido;
- Aplicar un impuesto adicional a la gasolina de 5 centavos por galón, que se pondrá en vigor automáticamente cada año en caso de no alcanzar las metas fijadas de reducción del consumo de gasolina.

Para reducir el desperdicio de energía en los edificios ya construidos, el Plan define un amplio programa cuyos elementos básicos son:

- Un crédito tributario de 25 por ciento sobre los primeros 800 dólares y 15 por ciento sobre los siguientes 1 400 dólares gastados en mejoras a los sistemas de aislamiento térmico y calefacción;
- La reforma del sistema de tarifas de los servicios públicos con objeto de fijar tarifas que reflejen verdaderamente el costo del servicio a cada tipo de consumidor, y a la vez propicien la conservación en el uso y producción de electricidad.

En cuanto al petróleo y el gas natural, el Plan señala que la política gubernamental debe fijar precios que estimulen el desarrollo de nuevos campos y un patrón de distribución más racional, impidiendo a la vez la obtención de beneficios extraordinarios. El sistema de precios debe promover también la conservación mediante la aplicación de tarifas racionales a los usuarios de petróleo y gas, en particular a aquéllos que puedan utilizar otro tipo de combustibles más abundantes. Los elementos más importantes de la propuesta respecto a los precios del petróleo son los siguientes:

- Aplicación de los controles de precio en todo el país;
- Aumento del precio del petróleo descubierto recientemente (o sea, petróleo descubierto después del 20 de abril de 1977) en un plazo de tres años al precio mundial de 1977, ajustado conforme al nivel general de precios;
- Aumento de los topes actuales de precio de 5.25 y 11.28 dólares para

el crudo descubierto anteriormente en concordancia con la elevación del nivel de precios interno;

- Liberación del precio del petróleo obtenido por recuperación terciaria;
- Aplicación de un impuesto a la explotación de todo tipo de petróleo igual a la diferencia entre el precio interno actualmente controlado y el precio mundial del petróleo; el impuesto aumentaría junto con el precio mundial pero cabría la posibilidad de frenar el alza si el precio mundial aumenta mucho más rápidamente que el nivel de precios interno;
- Los ingresos netos provenientes del impuesto serían devueltos enteramente a la economía: los consumidores residenciales de combustibles recibirían descuentos sobre una base *per capita*.

Por lo que respecta a los precios del gas natural, las medidas contenidas en el plan buscan corregir los desequilibrios regionales en la oferta, dar mayores incentivos a la producción y reducir el excesivo consumo de gas natural, todo ello sin acarrear presiones inflacionarias demasiado graves o generar preferencias inequitativas de ingreso. De acuerdo al nuevo sistema de precios:

- Todo el gas nuevo vendido en cualquier parte del país proveniente de nuevos depósitos está sujeto a un límite de precio fijado con base en el equivalente Btu del costo promedio (antes de impuesto) de todo el petróleo crudo;
- Este límite de precio sería de aproximadamente 1.75 dólares el millar de pies cúbicos a principios de 1978; desaparecería la distinción entre gas nuevo, intra e interestatal;
- Se exigirá a todas las compañías de servicios que distribuyen gas natural trasladar los costos del gas más caro a los usuarios de baja prioridad (las industrias), muchos de los cuales pagan hoy día las tarifas más bajas.

Para conseguir la conversión al carbón se propone:

- Aplicar un impuesto a las industrias y compañías de servicios que consuman petróleo y gas natural, a partir de 1979 para las primeras y de 1983 para las segundas;
- Prohibir que las plantas ya construidas quemen petróleo o gas natural, excepto en condiciones extraordinarias, en aparatos que no sean los calentadores o en instalaciones que tengan capacidad para quemar carbón;

- En el caso de las plantas nuevas quedaría prohibido del todo el consumo de petróleo y gas;
- Conceder a las empresas ya sea un crédito fiscal adicional de 10 por ciento sobre gastos en conversión o un descuento en los impuestos pagados por el usuario por el total de gastos hechos en conversión al carbón o a otro tipo de combustibles.

Al mismo tiempo, se pide mejorar la calidad del medio ambiente, y para ello:

- Instalar la mejor tecnología anticontaminante disponible en las plantas que operen a base de carbón.

En el ámbito de la energía nuclear, el Plan propone expresamente aplazar indefinidamente, por razones de seguridad, los programas de reprocesamiento y reciclaje de plutonio, reducir el presupuesto para el programa de reactores de cría y depender de los reactores de agua ligera para obtener la energía nuclear necesaria para cubrir el déficit energético.

En cuanto al desarrollo de fuentes renovables de energía, el Plan pide que el Gobierno Federal promueva activamente el desarrollo de tecnologías para aprovechar estos recursos, en particular las técnicas de gasificación del carbón. Respecto a la energía solar se propone:

- Conceder un crédito tributario a las personas que compren equipo de calefacción solar.

Finalmente, el Plan hace referencia a una serie de medidas complementarias de todas las anteriores, tales como incentivos fiscales a las inversiones en el área de la energía geotérmica y el establecimiento de estándares mínimos de eficiencia para todo tipo de aparatos eléctricos.<sup>14</sup>

#### 4. LAS PRIMERAS CRÍTICAS AL PLAN ENERGÉTICO

Al poco tiempo de haberse anunciado formalmente el contenido del programa energético se abrió un intenso debate en torno a los efectos de las medidas de conservación sobre la marcha de la economía, a las propuestas de Carter para reorganizar el aparato burocrático del sector energético y, finalmente, al impacto del nuevo programa sobre los principales grupos de presión afectados. En palabras del Presidente “el Plan había sido cuidadosamente balanceado; se exigen sacrificios, pero éstos son graduales, razonables

<sup>14</sup> *National Energy Plan, op. cit.*, pp. 15-23.

y justos". Un breve esbozo de las primeras críticas que suscitó el programa permite apreciar por qué muchos pensaron lo contrario.

Dada la estrecha vinculación entre crecimiento económico y aumento del consumo de energía, existía el temor de que no fuera posible reducir la demanda sin frenar al mismo tiempo el ritmo de crecimiento de la actividad económica. ¿Sería posible lograr una tasa elevada de crecimiento económico con un consumo de energía menor que el actual? La respuesta parecía ser afirmativa a la luz de la experiencia de otros países industrializados en los que, con un ingreso *per capita* y estructura productiva similar, el consumo de energía *per capita* era mucho menor.<sup>15</sup>

Sin embargo, mientras el plan no fuera aprobado, muchos empresarios aplazarían la realización de proyectos de inversión hasta no tener un panorama claro sobre el costo futuro de los energéticos. A mediano plazo, la aceptación del plan repercutiría también en el ritmo de crecimiento económico en virtud de las medidas de conservación —que implicaban un gasto suplementario en equipo más eficiente— y de reconversión —que elevaban los costos económicos y ambientales de la producción. Se calculaba que la instrumentación del plan traería consigo un aumento aproximado de 0.4 por ciento anual sobre la tasa inflacionaria entre 1977 y 1979. Para 1985 el crecimiento real del producto sería 2.5 por ciento menor y la tasa de desempleo 1 por ciento mayor.<sup>16</sup> Más aún, como lo muestra el cuadro 3, los resultados esperados del plan en materia de consumo, oferta e importaciones quedarían por debajo de las metas fijadas para 1985.

Por lo que toca a la reorganización del aparato burocrático del sector energético, Carter había propuesto, junto con el nuevo plan energético, una iniciativa de ley para agrupar las tres dependencias gubernamentales más importantes relacionadas de alguna forma con la gestión de los asuntos energéticos, en un solo Departamento de la Energía a nivel ministerial.<sup>17</sup> Como lo señaló Carter, "la continua fragmentación de la autoridad y responsabilidad del gobierno en la aplicación de la política energética resulta peligrosa e innecesaria". La nueva Secretaría asumiría las funciones que había venido desempeñando la *Federal Power Commission* tales como la fijación de precios del gas natural intraestatal y de metas de producción en los terrenos federales en los que hubiera petróleo, gas natural u otros recursos. Otra de las tareas básicas de esta dependencia consistiría en exigir a las

<sup>15</sup> Por ejemplo, la República Federal Alemana tiene un producto *per capita* aproximadamente igual al de Estados Unidos y, sin embargo, consume la mitad de energía *per capita*.

<sup>16</sup> *National Energy Act*, Report of the Ad Hoc Committee on Energy, U.S. House of Representatives, 95th Congress, 1st session, vol. 1, p. 281.

<sup>17</sup> Se trata de la Administración Federal de la Energía, la *Federal Power Commission* y la Administración de Investigación y Desarrollo de la Energía.

## Cuadro 3

SALDOS POR TIPO DE COMBUSTIBLE<sup>1</sup>  
 (Millones de barriles diarios de equivalente de petróleo)

	1976	1985 sin plan	1985 con plan	1985 plan más un esfuerzo adicional de conservación
<b>Petróleo:</b>				
Consumo	17.4	22.8 <sup>2</sup>	18.2	17.0
Oferta interna <sup>3</sup>	9.7	10.4	10.6	10.6
Ganancia de refina- ción	.4	.9	.6	.6
Importaciones	7.3	11.5	7.0	5.8
<b>Gas natural:</b>				
Consumo	10.0	9.4	9.4	.....
Oferta interna	9.5	8.2	8.8	.....
Importaciones	.5	1.2	.6	.....
<b>Carbón:</b>				
Consumo	6.8	10.9	13.3	.....
Oferta interna	7.9	12.2	14.5	.....
Exportaciones	.8	1.2	1.2	.....

<sup>1</sup> Se presentan cifras redondeadas.

<sup>2</sup> Suponiendo el cumplimiento con los niveles mínimos de eficiencia de los automóviles bajo la ley vigente, y el uso menor del automóvil como resultado del alza en los precios de la gasolina. Sin estos supuestos, el consumo sería de 25 mbd.

<sup>3</sup> Incluye líquidos del gas natural.

FUENTE: National Energy Plan, *op. cit.*, p. 96.

empresas petroleras una contabilidad individual de sus actividades de producción, refinamiento y comercialización en forma separada para las operaciones nacionales y extranjeras, a fin de poder aplicar estrictamente la legislación antimonopólica. La oposición más fuerte a la creación de este ministerio de la energía provino del Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado, entre otras razones, por los amplios poderes otorgados al Secretario de la dependencia en cuestión. Tratando de limitar las facultades del futuro "zar" de la Energía, algunos senadores encabezados por Abraham Ribicoff propusieron que tales funciones se atribuyeran a un Comité Tripartito. Durante las audiencias en el Congreso en que se discutió la creación del Departamento de Energía, éste fue aprobado finalmente en los términos propuestos por Carter.

Las consideraciones respecto al impacto recesivo del nuevo programa y el grave peligro de centralización del *energy policymaking*, fueron retomadas

por las "víctimas" principales del plan, los productores de petróleo, gas y carbón, así como de la industria automotriz, quienes de inmediato desplegaron una intensa actividad de *lobbying* en el Congreso. La reacción inmediata que despertó el programa en todos los grupos de presión demostró hasta qué punto había sido bien repartido por Carter el costo de las medidas contenidas en el plan. Desde antes de que se iniciaran las deliberaciones en el Congreso casi todos estos grupos habían expresado su convencimiento acerca de la necesidad de buscar soluciones integrales al problema energético pero, al mismo tiempo, habían criticado duramente las partes específicas del plan que afectaban sus intereses. Algunos empresarios llegaron a calificar al programa como un primer paso "hacia la estatización de la industria de energéticos".<sup>18</sup>

En desacuerdo con el deseo de mantener los controles de precio hasta 1979, los productores de petróleo, en particular las pequeñas compañías, criticaron el énfasis del programa en la conservación y decidieron presionar para conseguir un tipo de legislación que diera mayores incentivos a la exploración. Según ellos, mientras el gobierno continuara controlando los precios internos, se seguiría estimulando a los consumidores a demandar más petróleo importado, gas natural y combustibles sintéticos, y desalentando la búsqueda y explotación de nuevos yacimientos de petróleo y gas, al igual que el desarrollo de nuevas fuentes de energía. Con la idea de que era bueno consumir las reservas del exterior y dejar las propias para consumo futuro, el gobierno estaba limitando seriamente el desarrollo de la industria petrolera nacional. Al aumentar los impuestos al crudo se daría un paso adelante en la conservación pero, como los ingresos captados no serían canalizados hacia los productores, la medida no podía garantizar la realización de nuevas inversiones, particularmente en áreas de difícil acceso donde los costos de producción son muy elevados. De ahí la necesidad de presionar a los congresistas para obtener la supresión de los impuestos al crudo y, al mismo tiempo, la liberación de precios tanto del crudo como del gas natural.

De igual manera, los dirigentes de las compañías de servicios públicos expresaron su desacuerdo con los planes de reconversión forzosa arguyendo su alto costo, tanto económico como ambiental. El plan de Carter resultaba deficiente por cuanto recurría demasiado a la penalización en forma de mayores impuestos o incluso de prohibiciones.<sup>19</sup> También porque pretendía conseguir objetivos aparentemente contradictorios entre sí, como reemplazar el petróleo y el gas por el carbón en la mayoría de los procesos industriales y al mismo tiempo limpiar la atmósfera y ahorrar energía. Respaldando

<sup>18</sup> CIDE, *Estados Unidos*, vol. 2, núm. 12, diciembre de 1977, p. 143.

<sup>19</sup> *The New York Times*, 22 de abril de 1977.

este punto de vista, los portavoces de la industria del carbón señalaron que el plan no era la luz verde que desde hacía tiempo se esperaba ya que, sin una suavización de los controles a la contaminación, pocas industrias podrían absorber el costo implícito en la reconversión por concepto de instalación de aparatos anticontaminantes. A menos de que se hicieran algunas concesiones en materia ecológica, las nuevas disposiciones sobre reconversión forzosa acelerarían el tránsito hacia la energía nuclear.

Por su parte, el *lobby* automotriz se quejó de no ver premiado en el plan su esfuerzo por mejorar los niveles de rendimiento de los distintos modelos de automóviles. En particular, se temía que con el impuesto a los vehículos de motor que consumieran más gasolina no se lograra el efecto deseado de aumentar las ventas y, por ende, el nivel de empleo.<sup>20</sup> Sin muchos rodeos se anduvo el presidente de la General Motors cuando calificó el plan de Carter de “totalmente irresponsable”.<sup>21</sup>

En suma, todos estos grupos tenían razones de peso para considerar que el programa energético, particularmente en su parte fiscal, no era justo. A la luz de las críticas acerbas de todos ellos al contenido del nuevo plan, no cabía la menor duda de que difícilmente sería aceptado íntegramente por el Congreso.

## 5. EL DEBATE DEL PROGRAMA EN EL CONGRESO

Cuán importante fuera la cuestión en juego lo demuestra el enconado debate que suscitó la iniciativa de Carter una vez que ésta llegó a manos del Congreso. De nueva cuenta, no era la necesidad de adoptar un plan energético lo que se ponía en duda y provocaba el conflicto sino la manera de enfocarlo. Carter se había referido a la necesidad de atacar el problema interno del petróleo llamándolo “el equivalente moral de una guerra”, y todo mundo parecía estar de acuerdo en ello. Las diferencias se presentaron en punto a las estrategias concebidas para atacar al común enemigo, las cuales enfrentaron a la Cámara baja con la alta y al Capitolio con la Casa Blanca. Anticipándose a los acontecimientos, un editorial del *Internacional Herald Tribune* señaló que en el Congreso “habría de librarse una batalla nunca antes vista desde los tiempos de Roosevelt”.

A 130 días de haber pronunciado Carter su primer mensaje sobre energía ante el Congreso, el plan energético fue sometido a la consideración de la Cámara de Representantes, la cual acordó establecer un Comité *Ad Hoc* sobre Energía encargado de conciliar las recomendaciones de los distin-

<sup>20</sup> *Wall Street Journal*, 24 de abril de 1977.

<sup>21</sup> *Le Nouvel Observateur*, 25 de abril de 1977.

tos Comités que analizaran el *National Energy Act* y de elaborar un paquete legislativo general.

Por recomendación de la Comisión de Medios y Procedimientos, dicho Comité *Ad Hoc* aprobó las tres medidas fiscales más importantes del programa para reducir la demanda de energía: los impuestos al petróleo crudo, a los autos ineficientes y al uso industrial de petróleo y gas natural. Asimismo, se aceptaron las modificaciones propuestas a las tarifas de las compañías de servicios públicos, las medidas de penalización a las industrias que no se reconvirtieron al carbón, y la extensión de los controles federales en materia de fijación de precios. Por otro lado, el citado Comité *Ad Hoc* recomendó que se rechazara la propuesta de Carter de elevar gradualmente los impuestos a la gasolina, hasta un total de 50 centavos por galón en 10 años.<sup>22</sup> El temor a una mayor participación de los fabricantes de automóviles europeos en el mercado norteamericano —del orden de 20 por ciento en la actualidad— llevó a los congresistas a eliminar también el otorgamiento de descuentos a los compradores de automóviles compactos. A pesar de estas supresiones se puede decir que el plan pasó prácticamente intacto el escrutinio de la Cámara, lo que se atribuye a la habilidad del líder de la mayoría, Thomas O'Neill, para alcanzar una adopción relativamente rápida del programa en bloque:

... los líderes demócratas de la Cámara y del Comité controlaron tan cuidadosamente las deliberaciones de este último que no se consideraron propuestas alternativas... el resultado no podía ser otro que un proyecto de ley demócrata.<sup>23</sup>

La rapidez y facilidad con que fue aprobado el programa de Carter en la Cámara contrastó agudamente con la lentitud y dificultad que caracterizaron el paso del mismo por el Senado. Aunque Carter, los productores de petróleo y los congresistas compartían la creencia en la necesidad de poner fin al subsidio al consumo interno de crudo elevando los precios nacionales al nivel mundial, la cuestión neurálgica seguía siendo el destino de los ingresos captados. Como hemos visto, el planteamiento del gobierno consistía en financiar con los ingresos provenientes de los impuestos un programa de rebajas fiscales en beneficio de los contribuyentes. Pero las compañías petroleras y sus representantes ante el Congreso trataban de evitar que el alza de precios sirviera para nutrir las áreas fiscales y de que por el contrario, les beneficiara a ellas directamente de tal manera que se facilitara la realización de nuevas inversiones

<sup>22</sup> *National Energy Act*, Report of the Ad Hoc Committee on Energy, *op. cit.*, pp. 11-36.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 273.

Entre la Cámara y el Senado había diferencias importantes en cuanto al enfoque que debía darse al problema energético. En el Senado prevalecía el punto de vista de los congresistas representantes de los estados productores quienes deseaban, como es lógico suponer, la eliminación de los controles de precio y la fijación de los mismos al nivel más alto posible. En consecuencia, desde que se iniciaron las deliberaciones con el Senado, fueron igualmente numerosas las críticas a las propuestas de la Casa Blanca como los pronunciamientos en favor de las compañías petroleras. Por la presión del *lobby* petrolero, se tendía a favorecer más un tipo de legislación energética que aumentara la producción, que uno centrado en la disminución del consumo interno.<sup>24</sup> Por el contrario, en la Cámara predominaba la opinión de los representantes de los estados consumidores que deseaban conservar los controles de precio y, de ser posible, mantener el precio interno para los consumidores “de alta prioridad” (usuarios residenciales y comerciales) por debajo del nivel mundial. La aprobación de los impuestos al crudo es una prueba de la inclinación de la Cámara por la orientación “conservacionista” de Carter.

En el Senado, en vez de considerarlo globalmente, el plan fue dividido en cinco proyectos de ley, cada uno de los cuales se turnó a una Comisión diferente. Primero se consideraron las medidas fiscales contenidas en el plan. Al respecto, el Comité de Finanzas votó casi unánimemente en contra de la medida más importante del programa de conservación de Carter: el impuesto al crudo. Asimismo, rechazó el proyecto de aplicar impuestos al uso industrial de petróleo y gas. El responsable de ambas decisiones fue Russell B. Long, senador demócrata por el estado de Luisiana, y claro representante de los intereses de las compañías petroleras. Long sugirió que debía eliminarse del plan el impuesto al crudo, a menos que los ingresos captados se canalizaran hacia las compañías petroleras. Finalmente los senadores acordaron un programa de rebajas fiscales y concesiones a los productores.

En segundo término, el Comité de Energía y Recursos Naturales presidido por el Senador Henry M. Jackson, consideró la cuestión de los precios del gas natural vendido en el mercado intraestatal. Para dicho combustible, la Cámara había aprobado con anterioridad un precio tope de 1.75 dólares el millar de pies cúbicos. Había básicamente dos opiniones respecto a la conveniencia de seguir manteniendo un sistema doble de precios, uno interno y otro internacional. Para unos, era irracional mantener los controles sobre el gas natural producido en el país y al mismo tiempo pagar precios mucho más altos por el gas importado. Como señaló un congresista, la mano

<sup>24</sup> *National Journal*, 20 de agosto de 1977.

derecha ignoraba lo que hacía la izquierda.<sup>25</sup> No había ninguna necesidad de depender del suministro de gas del exterior si eliminando los controles de precio los Estados Unidos podían producir todo el que necesitaran y a un costo mucho menor.

Para otros, no había incongruencia alguna en el hecho de comprar gas extranjero a precios superiores a los del mercado interno. Aunque el gas extranjero fuera caro, se tenía la certeza de poder contar con él a un precio determinado. Por el contrario, había una gran incertidumbre respecto a la posibilidad de aumentar la producción interna gracias a la liberación de precios. En consecuencia, "ni la equidad ni la eficiencia creaban la necesidad de un solo precio",<sup>26</sup> siempre y cuando los permisos de importación se condicionaran a cambios en las tarifas de las compañías de tal forma que se cargara a los grandes consumidores el costo completo del combustible.

Una coalición de republicanos y demócratas de los estados productores de petróleo consiguió que el Senado aprobara por escaso margen (50 contra 46 votos) la eliminación de los controles al precio del gas natural nuevo, como medida para solucionar los problemas de escasez del mismo. Logró también que rechazara la extensión de los controles de precio aplicados al gas natural vendido en el mercado intraestatal. Aun cuando esta decisión de liberar los precios del gas significaba una importante victoria para los *lobbies* del gas y del petróleo, en el Senado prevalecía la creencia de que era un logro temporal pues era seguro que Carter, y con él la mayoría demócrata de la Cámara, vetaría tal medida.

Los problemas de Carter con el Senado en el tratamiento del programa energético se atribuyeron a las fallas del plan en sí, a la falta de coordinación entre sus promotores en el recinto parlamentario y a una sobrecarga de iniciativas legislativas.<sup>27</sup> En cuanto a lo primero, los senadores republicanos sostuvieron que las dos hipótesis de las que había partido Carter al diseñar el plan, la imposibilidad de aumentar la oferta y el desperdicio de energía, carecían de fundamento real. Una posible escasez sería producto no de un agotamiento de los recursos sino de la aparición de estrangulamientos en la producción, resultantes tanto de los controles de precio como de la presión de los ambientalistas en el Congreso. Como lo señalaron algunos republicanos miembros del Comité *Ad Hoc* sobre Energía:

... la perforación de petróleo es costosa y a menos que se cuente con el capital necesario, disminuirán tanto la exploración, como la producción. Por desgracia, el proyecto de ley de Carter resulta ser una continuación del

<sup>25</sup> *Washington Post*, 25 de noviembre de 1977.

<sup>26</sup> Declaración del Secretario James Schlesinger, citada en *The New York Times*, 28 de noviembre de 1977.

<sup>27</sup> *Newsweek*, 10 de octubre de 1977.

desastroso programa de control de precios aplicado tan ineficientemente por el gobierno federal.<sup>28</sup>

Respecto a la falta de coordinación de los partidarios del programa, al parecer el *lobbying* del Ejecutivo en el Senado fue tardío y, en ocasiones, mal dirigido. Después de la aceptación del programa en la Cámara, Carter confió demasiado en un éxito seguro en el Senado y se limitó a expresar su deseo de que los congresistas llegaran a un acuerdo. Otro habría sido probablemente el resultado si la Casa Blanca hubiera dado indicaciones más precisas y directas a sus portavoces en el Congreso. Por lo demás, las reglas de procedimiento del Senado no permitían aquí una labor tan eficiente del líder de la mayoría como en la Cámara. Esto se explica por dos razones: por un lado es conocido que los representantes ante el Senado tienen por lo general poca disposición a plegarse a las directrices de su líder; por el otro, en el Senado cada Estado tiene igual poder de voto, en tanto que en la Cámara los votos de los ocho representantes de los estados petroleros podían quedar fácilmente en minoría con el solo voto contrario de los representantes de Nueva York.

Finalmente, los senadores se quejaron del exceso de iniciativas legislativas presentadas por Carter que restaba agilidad a las discusiones y les impedía dar la atención debida a muchos proyectos de ley novedosos.

Visiblemente molesto por las resoluciones de los senadores, Carter adoptó una nueva estrategia para ganar el apoyo del público en su lucha contra el Senado. En un mensaje a la nación increpó violentamente a los senadores por doblegarse a las presiones de las grandes compañías petroleras y sobre todo a estas últimas, a las que llamó gigantes del petróleo, "por querer consumir la mayor operación de saqueo en la historia del país y pretender embolsarse los beneficios de una posible elevación interna de precios".<sup>29</sup>

No fue Carter el primero en lanzarse en contra de los amos de la industria y las finanzas. En la época del *New Deal*, F. D. Roosevelt acusó también airadamente a los banqueros de Wall Street. Sin embargo, en esta ocasión la embestida de Carter contra las compañías resultó tardía porque, como hemos visto, el Senado había aprobado ya un tipo de legislación ampliamente favorable a la industria del petróleo. Puede decirse también que el ataque fue contraproducente, pues debilitó los vínculos con la comunidad empresarial y con el público en general. Mientras que en mayo de 1977 el 54 por ciento de los norteamericanos pensaban que la situación energética del país era muy grave, después de las declaraciones contra los petroleros sólo un 43 por ciento de la gente seguía creyendo en el supuesto peligro de una escasez de energía.

<sup>28</sup> *National Energy Act, op. cit.*, p. 285.

<sup>29</sup> *Time*, 24 de octubre de 1977.

Haciendo una breve recapitulación sobre la evolución del debate en torno a las dos cuestiones que afectaban mayormente sus intereses —el impuesto al crudo y el control de los precios del gas—, se entiende claramente por qué, no obstante el tono empleado por Carter en sus críticas, fue tan tibia la reacción de las compañías petroleras.

En cuanto al impuesto al crudo, el programa original estipulaba que este impuesto sería aplicado gradualmente con objeto de elevar el precio del crudo nacional de 8.52 dólares el barril al nivel prevaleciente en el mercado mundial, y con ello desalentar el consumo doméstico. A fin de contrarrestar el impacto negativo de esta alza sobre los consumidores, se les devolvería a estos últimos la mayor parte de los ingresos captados en forma de descuentos. La medida fue aprobada por la Cámara, pero el Senado la rechazó proponiendo en su lugar el otorgamiento de concesiones y créditos fiscales a las industrias que se reconvirtieran al carbón o que apoyaran el desarrollo de fuentes no convencionales de energía. Dentro de este contexto, la mejor solución de transacción parecía ser el mantenimiento del impuesto al crudo pero acompañado de medidas para canalizar parte de los ingresos captados hacia programas de investigación y desarrollo de nuevas fuentes no convencionales de energía.

Con respecto al gas natural, Carter propuso originalmente en el programa elevar su precio tope a 1.75 el millar de pies cúbicos y extender el sistema de controles de precio a todo el gas natural, tanto el que se producía y vendía en un mismo estado (precio no controlado hasta ese momento), como el que se comerciaba en el mercado intraestatal (hasta entonces con un precio tope de 1.46 dólares el millar de pies cúbicos). La idea de Carter era dar mayores incentivos a los productores de gas para explorar nuevas zonas, pero impedir que el precio subiera a niveles muy altos. Al igual que en el caso del impuesto al petróleo, la Cámara aceptó la propuesta, pero el Senado, después de casi dos meses de arduas negociaciones, votó a favor de la liberación de precios de todo el gas natural. Para llegar a una conciliación entre estas dos posiciones había que considerar la posibilidad de volver a la propuesta de Carter, pero esta vez fijando el precio máximo del gas a un nivel superior y autorizando al gobierno federal a regular el precio del gas intraestatal.

En suma, conforme fueron avanzando las negociaciones se hicieron más y más concesiones a las compañías petroleras. Lo que sucediera en los campos de la política económica y de la defensa, pareció repetirse en el ámbito de la energía: Carter fue tomando decisiones cada vez más favorables a los grupos de presión. Sabiendo las compañías que tenían prácticamente ganada la batalla, no se veían precisadas a contestar las denuncias del Presidente.

Después de siete meses de escrutinio en el Congreso, la suerte del programa energético de Carter pasó a depender, en diciembre de 1977, de un

Comité Conjunto (*Joint Conference Committee*) formado por delegados de ambas Cámaras. Para entonces, la proximidad del viaje de Carter a varios países de Europa, Asia y Medio Oriente y la conveniencia de presentar un paquete de medidas energéticas que dieran prueba de la disposición de su gobierno de reducir su consumo de energéticos (y, por ende, las importaciones de crudo), se había convertido en un elemento de presión importante sobre el Congreso para llegar a una decisión sobre cuál sería el contenido definitivo de la política energética norteamericana.

Sin embargo, la propia estructura del Comité Conjunto se oponía a la realización de este objetivo. El presidente del Comité de Energía y Recursos Naturales, Henry M. Jackson, consiguió que de los dieciocho delegados del Senado ante el Comité Conjunto nueve fueran precisamente miembros de dicho Comité, partidarios todos ellos de la liberación de precios. La delegación se completó con otros nueve senadores partidarios del sostenimiento de los controles. Así pues, dado el equilibrio de fuerzas en el Comité, no había votos suficientes ni para liberar, ni para controlar, ni para hacer algo intermedio.

De cualquier manera, el Comité Conjunto logró llegar a un acuerdo sobre las partes menos problemáticas del paquete, tales como el programa de conversión al carbón, los incentivos a la conservación y la reforma a la estructura tarifaria de las compañías de servicios. La aprobación de las partes restantes del programa, que constituían de hecho el meollo de las propuestas de Carter en materia de conservación, a saber, el impuesto al crudo y los precios del gas natural, dependía de la capacidad de los delegados ante el Comité para armonizar las versiones de la Cámara y del Senado sobre ambas cuestiones.

No obstante los problemas que había en reunir votos suficientes para cualquier propuesta, se hicieron algunos intentos para romper el *impasse* en el que estaban las discusiones en el Senado respecto al precio del gas. El más significativo, por sus posibilidades de servir como base para negociaciones posteriores sobre el *energy bill*, fue resultado de una transacción entre las fuerzas pro-liberación en el Senado encabezadas por el senador Benett Johnston y las fuerzas pro-regulación en la Cámara, y consistió en aumentar el precio del gas nuevo al nivel propuesto por Carter de 1.75 dólares, pero vinculando los aumentos posteriores no al precio interno del petróleo como quería la Cámara, sino a la tasa anual de inflación más el 3 por ciento hasta un máximo de 9 por ciento anual.<sup>30</sup> El sistema de aumentos graduales de precio (acompañado de la extensión del control de precios al gas intraestatal) resultaría beneficioso tanto para el consumidor como para el productor. El primero quedaría a salvo del impacto de cambios violentos

<sup>30</sup> *The New York Times*, 22 de diciembre de 1977.

de precio y del riesgo de una escasez de combustible en invierno. El segundo tendría mayores incentivos para llevar a cabo nuevas exploraciones y elevar la producción de gas.

El senador Jackson se negó a respaldar la propuesta. Como se trataba de uno de los antiguos rivales de Carter en la contienda presidencial, algunos observadores interpretaron su reacción como un intento más de los sectores conservadores de sabotear el programa energético. Para otros, la aceptación casi definitiva de algunas partes del plan fue producto precisamente de la labor positiva de Jackson en el Congreso. Sea como fuere, una semana antes de Navidad, los miembros del Comité Conjunto se preparaban para dejar Washington sin que los dos grupos de senadores hubieran resuelto sus diferencias respecto a qué precio dar al gas natural recién descubierto, y cómo regular la distribución del mismo en situaciones de emergencia nacional. Adoptando una actitud de particular intransigencia, los senadores demócratas señalaron que no llegar a ningún acuerdo era preferible a autorizar la liberación de precios del gas. La consideración sobre los impuestos al crudo y al uso industrial del petróleo y del gas quedaba bloqueada automáticamente en virtud de la negativa del senador Russell B. Long a aceptar tal medida mientras no se definiera la legislación respecto al gas.

En tal situación, sólo quedaba la posibilidad de someter a la consideración del Congreso las partes ya aceptadas, pero una ley energética trunca habría significado una grave derrota política para el Presidente. Carter decidió aplazar el enfrentamiento abierto con los congresistas debido al receso de fin de año en el Congreso y pospuso la aprobación de la tan cuestionada iniciativa sobre energía.

Con el bloqueo de las negociaciones en vísperas de la gira de Carter por Europa, se vieron frustradas las expectativas que los aliados expresaron en los comunicados de la Agencia Internacional de Energía, de ver reducido a 6 millones de barriles diarios para 1985 el apetito norteamericano de petróleo importado.<sup>31</sup> En realidad esto no significa que el plan energético no lo pretendiera sino acaso, más bien, que no estaba debidamente instrumentado para lograrlo.

Por principio de cuentas, desde que se hizo público el plan muchos expertos opinaron que sus metas eran demasiado ambiciosas. En el transcurso de 1977 siguió aumentando el déficit comercial debido al incremento sostenido de las importaciones de petróleo, lo cual demostraba que cualquier pronóstico sobre reducción inmediata de las mismas era demasiado optimista. En cuanto al objetivo de reconvertir la economía al carbón se dijo que la tarea era prácticamente irrealizable, al menos en los términos y plazo propuestos en el plan, pues implicaba que las industrias con capacidad econó-

<sup>31</sup> *The Economist*, 17 de diciembre de 1977.

mica y técnica para llevarla a cabo tendrían que multiplicar en menos de un decenio cuatro o cinco veces su consumo del combustible en relación con el actual.

### CONCLUSIONES

En el primer año de gobierno de Carter el problema energético ocupó un lugar de primera importancia en la política interna, más sobresaliente incluso del que tuvo en el momento del embargo petrolero árabe. Aunque varios de sus antecesores hicieron alusión de una u otra forma al problema y trataron de darle solución, Carter fue el primero en preocuparse por convencer a la nación de la existencia de una crisis energética real. Independientemente de que sus recomendaciones sean escuchadas o no, el solo hecho de haberle dado prioridad al problema energético en la agenda nacional a fin de crear conciencia sobre la existencia de un peligro inminente de escasez de petróleo y gas, se le debe adjudicar como un mérito. Carter se comprometió a lograr la adopción de un plan global que sirviera de base para la ejecución de una política energética racional y pidió que se le juzgara con base en el éxito o fracaso alcanzado en torno a la resolución del problema energético.

Con el anuncio del plan nacional de energía, Carter suscitó expectativas de solución que, al término de su primer año de gobierno, distaban mucho de verse satisfechas. Después de ser aceptado sin mayores problemas por la Cámara de Representantes, el plan provocó en el Senado el enfrentamiento entre los representantes de los intereses petroleros y los grupos liberales partidarios de las propuestas del Ejecutivo, que culminó con el rechazo de las medidas más importantes contenidas en el plan. No obstante los intentos del Comité Conjunto por reparar el daño, llegó 1978 sin que el país tuviera aún un programa energético. Esto resultaba particularmente grave a la luz de la fuerte dependencia del petróleo importado, reflejada en un pago mensual del orden de 4 000 millones de dólares y un peligroso debilitamiento del dólar en los mercados financieros internacionales. Al término de esta primera etapa de las negociaciones, las compañías productoras de gas estaban satisfechas con los resultados. Aunque no se había llegado a un acuerdo definitivo respecto al precio del gas, lo más probable era que los congresistas aprobaran el sistema de liberación gradual de los controles con lo cual se corregiría la deficiencia más importante del programa, según las compañías: la falta de incentivos a la producción. De cualquier manera, debía atenderse todavía a la falta de medidas para desarrollar fuentes alternativas de energía. Mientras que los planes anteriores, principalmente el "Proyecto Independencia", centraron su atención casi exclusivamente en este

aspecto, el plan de Carter se fue al extremo opuesto de minimizar su importancia sin que la Cámara o el Senado pudieran hacer algo para suplir esa carencia.

La mayoría de los observadores coinciden en que las fallas técnicas del plan deben atribuirse al hecho de que fue elaborado con demasiada rapidez y en secreto. En cuanto a las fallas políticas, éstas obedecieron al error de Carter de confiar el diseño del plan a un grupo de técnicos que carecían de habilidad para escoger oportunamente las prioridades políticas y manejar en forma adecuada y permanente las relaciones con los sectores afectados. A esto hay que agregar también que, como ya se dijo, el Congreso recibió demasiadas iniciativas legislativas al mismo tiempo, las cuales se anularon unas a otras.

Dado que no ha terminado el debate, no conocemos la suerte definitiva que correrá el programa. Sin embargo, de apoyarnos en la opinión de algunos analistas en el sentido de que el Ejecutivo norteamericano goza de una mayor capacidad de maniobra en su primer año de gobierno, cabría anticipar que el plan tal como fue concebido tiene todavía menos probabilidades de ser aprobado en el segundo. El apremio de Carter para que el Congreso aprobara su iniciativa seguramente guarda relación con la inminencia de las elecciones parlamentarias de 1978. No es arriesgado afirmar que los Estados Unidos contarán con un programa energético; pero lo sería augurar que éste tendrá el perfil original y el alcance que Carter, tal vez utópicamente, quiso darle. Un plan de energía que sirva, literalmente, al bien común, tiene tan pocas probabilidades de éxito en estos momentos como uno que se propusiera seguir privilegiando a las grandes compañías.

El plan de energía que apruebe finalmente el Congreso tendrá repercusiones directas en otros países, México entre ellos. Si esta afirmación pareciera demasiado obvia habría que desentrañarla, precisando que la discusión sobre las cuestiones energéticas en los Estados Unidos durante 1977 afectó ya de hecho a nuestro país en un asunto tan importante como la proyectada venta de gas a ese país vecino mediante el tendido de un gigantesco gasoducto. El análisis presentado aquí permite apreciar la enorme complejidad que entraña el esfuerzo más serio de un gobierno norteamericano por llevar a cabo la planificación global en el ámbito de los energéticos, y ofrece, asimismo, elementos de juicio que deberán ser tomados en cuenta en cualquier intento por explicar el fracaso de las negociaciones mexicanas para colocar su gas a 2.60 dólares en el mercado estadounidense.

El gobierno mexicano ha reconocido implícitamente que un error en la negociación fue el momento poco oportuno en el que ésta se desarrolló, atribuyendo así el fracaso a la falta de acuerdo sobre el plan energético, lo cual permitiría esperar que una vez aceptado éste la propuesta mexicana correrá mejor suerte. Aunque no hemos concentrado la atención exclusivamente

en el capítulo dedicado al gas natural, ha quedado de manifiesto en el análisis la orientación del plan hacia el mantenimiento de los precios internos del gas por abajo del precio mundial fijado a los equivalentes del petróleo. Esto, entre otros elementos, conlleva el rechazo del precio exigido por México. Es, pues, evidente que el bloqueo de la negociación sobre el gas mexicano tiene razones de más peso que la de mera coyuntura. En consecuencia, si el gobierno mexicano decidiera de nueva cuenta ofrecer el gas al mismo precio a Estados Unidos, debería no solamente buscar un mejor momento sino ante todo redefinir su estrategia sobre la base de un conocimiento más acucioso del proceso de toma de decisiones en materia de energía en ese país, así como una mejor ponderación del peso específico que tiene cada uno de los actores en dicho proceso.