

CONGRESO
VI Congreso Venezolano de Historia (1988)

RELACIONES PETROLERAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y VENEZUELA DURANTE EL GOBIERNO DE RÓMULO BETANCOURT (1959-1964)

Maruja Tarre de Lara
(Venezuela)

Introducción

En la historia diplomática de Venezuela, la relación bilateral con los Estados Unidos ha sido muy importante, pero se ha estudiado poco. Después de la independencia de España, no hay otro país -ni siquiera los vecinos inmediatos- que tenga la preeminencia que ha asumido el gobierno de Washington, por su poderío económico y también por los efectos que tienen sus políticas sobre el desenvolvimiento mismo del acontecer nacional, en cada uno de los países del hemisferio.

Dentro del contexto bilateral, las relaciones petroleras tienen naturalmente un papel determinante, por la importancia de los hidrocarburos para la economía venezolana, por ser los EEUU nuestro mayor cliente y en el período que estudiamos, por ser Venezuela el principal suplidor del mercado norteamericano. Además hay que recordar que las compañías, que dominaban totalmente la producción nacional, eran anglosajonas.

Hemos escogido el gobierno constitucional de Betancourt (1959-1964), por considerarlo especialmente significativo por numerosas razones. Venezuela inicia una política petrolera, fruto de una larga reflexión, que constituye un todo orgánico y coherente. Esta política ha tenido tal importancia para el país, que sus postulados esenciales todavía no se han revisado, a pesar de los años transcurridos. En los Estados Unidos, se crea un programa de restricciones a las importaciones petroleras, que enfrenta el congreso al Ejecutivo. Demuestra el complejo juego de intereses, que todavía vemos actuar hoy en día, en materias como el posible impuesto al petróleo importado. Finalmente en ese período, ocupan la presidencia dos hombres notables: Kennedy y Betancourt, con una coincidencia extraordinaria en sus objetivos de política latinoamericana, pero cuyas metas económicas no llegaron a reconciliarse, por las circunstancias diferentes en los dos países, totalmente ajenas a la amistad que existió entre los dos mandatarios.

I. Período de Cambios

1. *Marco Interno*

Rómulo Betancourt asume la presidencia constitucional de Venezuela en febrero de 1959. Pero en el área petrolera hubo acontecimientos, ocurridos con anterioridad, que afectarían de manera determinante la conducta de su régimen.

En primer lugar, para comprender la política de hidrocarburos llevada a cabo a partir del 59, hay que tener en cuenta los planteamientos que se comenzaron a hacer durante el trienio de 1945-1948. Puede afirmarse que se trata de los mismos lineamientos básicos, afinados y madurados durante el exilio. Pérez Alfonzo, el ideólogo en materia petrolera del primer gobierno de Acción Democrática, es ahora ministro de Minas e Hidrocarburos. En su obra **Pentágono petrolero**, que expone en totalidad su concepción sobre lo que ha de ser la política de hidrocarburos del nuevo gobierno, recoge y amplía las ideas que ya había expuesto desde la época de López Contreras, comenzando a implementarlas durante el trienio. En este sentido, cuando Pérez Alfonzo fue ministro de Fomento, prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones, pues consideraba que ya las compañías tenían la posibilidad de explotar un área suficientemente vasta de la nación. (Se habían otorgado en concesión 10.159.567 hectáreas, de las cuales solo el 0.56 % era usado por las petroleras). Se comenzó también a planificar la creación de una empresa del estado que explotaría directamente o mediante contratos a terceros, las reservas nacionales. El golpe militar paraliza estas iniciativas, pero durante el exilio Pérez Alfonzo sigue analizando su factibilidad, estudiando la situación en los mercados internacionales y vuelve a lanzarlas como programa básico de acción en 1958.

El no otorgamiento de nuevas concesiones, toma particular importancia después de que en 1956 y 57 Pérez Jiménez, a pesar de un estudio confidencial que le envía el mismo Pérez Alfonzo, cede nuevas áreas para la explotación en la zona petrolera más rica del país, el Campo Costanero Bolívar "*En tierras bien conocidas y probadas, donde sólo faltaban las máquinas perforadoras, se dieron las concesiones por el dictador voraz*".¹

También durante la década del exilio habían sucedido hechos importantes, como el gobierno de Mossadegh en Irán y la nacionalización del canal de Suez que influyeron en el mercado petrolero. Pero los venezolanos seguían siendo

1 Pérez Alfonzo, J.P.: **El petróleo en el desarrollo económico de Venezuela**. Política 3. Noviembre 1959, Caracas, página 117.

simples espectadores, sin derecho a tomar medidas sobre el monto de sus exportaciones, ni el precio de los hidrocarburos en el cambiante mercado internacional. Esta pasividad de Venezuela, mientras que en el Medio Oriente ocurrieron cambios radicales, sin duda lleva a los exiliados venezolanos estudiosos de la economía, a plantear como objetivo fundamental de un gobierno democrático, una mayor participación en la toma de decisiones en el mercado petrolero.

Pero la meta número uno según los lineamientos esbozados en el 45, "*la elevación de los impuestos hasta el límite que se considere razonable dentro del sistema capitalista y la economía de mercado*",² fue lograda por el gobierno provisional presidido por Edgar Sanabria en diciembre de 1958, poco tiempo antes de que Betancourt iniciase su presidencia constitucional. La Reforma Tributaria que rompió con el esquema 50-50 prevaleciente desde la década anterior, llevó la participación fiscal venezolana al 60% de los beneficios de las compañías petroleras. El nuevo sistema impositivo causó gran revuelo a nivel internacional, pues se temía que inmediatamente fuese imitado por otros países productores, en el Medio Oriente. Los directores de las filiales de las grandes compañías internacionales, radicados en Venezuela, tuvieron expresiones muy duras hacia las medidas tomadas por el gobierno de Sanabria e indudablemente el clima existente en las relaciones entre gobierno y compañías cambió en forma notable. A partir de diciembre de 1958, se establece un ambiente de confrontación, o por lo menos de desconfianza, que perduraría hasta el momento de la nacionalización. Se había iniciado la época de cambios, que terminaría con el poder absoluto de las Siete Grandes en el mercado mundial.

2. *Situación internacional*

Lo que se inicia en Venezuela a partir de 1958, ese ambiente nuevo en las relaciones entre gobierno y compañías, había comenzado a ocurrir en el Medio Oriente a principios de los años 50.

La década se perfila bien para los exportadores de petróleo, pues la guerra de Corea tuvo como consecuencia un alza generalizada en el precio de las materias primas. También ocurre un fenómeno más importante y duradero: la industrialización de Europa, en donde las compañías americanas, promovidas por el plan Marshall tienen un papel determinante. Ese momento marca la

2 Betancourt, Rómulo: *Venezuela, política y petróleo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, página 236.

desaparición del carbón como combustible primordial, abriendo el gran mercado europeo a la importación de hidrocarburos. En 1937 el consumo energético mundial era el siguiente: 63,5% carbón, 20,2% petróleo, 5,8% gas. En 1957: 39,8% carbón, 34,3% petróleo, 14,8% gas.³ Nacen nuevas compañías tanto gubernamentales europeas, como “independientes” americanas que desafían el monopolio de las grandes y brindan oportunidades diferentes a los países productores.

A raíz del liderazgo nuevo que se instala después de la Segunda Guerra Mundial, surge un nacionalismo árabe e iraní que tendrá consecuencias importantes en los mercados petroleros. En 1951, bajo el gobierno del primer ministro Muhammad Mossadegh, Irán nacionaliza el petróleo después de una larga controversia con la empresa Anglo-Persian. La solidaridad de las grandes compañías internacionales en contra de Irán, logra el fracaso de las medidas confiscatorias. Pero se logró romper el monopolio de las compañías tradicionales europeas sobre Irán y la derrota misma de Mossadegh, debido a su aislamiento internacional, causa profunda impresión en hombres como Pérez Alfonzo y Betancourt. Puede incluso afirmarse que el cerco de las compañías petroleras en contra de Irán, fue uno de los acontecimientos que dieron lugar luego a la creación de la OPEP, que por primera vez unificaría a los países exportadores de petróleo.

En el mundo árabe en cambio, la nacionalización exitosa del canal de Suez pone en manos del gobierno de Nasser -que hoy en día calificaríamos de tercermundista- la vía petrolera más importante del mundo. Por Suez, transitaba prácticamente todo el petróleo que exportaba el Medio Oriente hacia Europa y Estados Unidos. En ese momento las exportaciones mesorientales representaban la quinta parte del consumo energético de Europa. Aunque Egipto no era un gran productor de hidrocarburos, Nasser -como Betancourt en América Latina- tiene una clara idea de la importancia del petróleo para el nacionalismo local.⁴ Convoca en 1959 la Primera Conferencia Árabe de Petróleo, en donde Venezuela e Irán asistieron como observadores. Fue en esa reunión, en donde se gestó la creación de la OPEP.

En Iraq el 14 de julio de 1958, toma el poder una junta revolucionaria bajo el mando del general Abdul Karim Qasim. Para el pueblo iraquí, la compañía inglesa I.P.C. se había convertido en el símbolo mismo de imperialismo occidental,⁵ pero el nuevo gobierno consciente de la importancia del petróleo para

3 Tarre Murzi, Alfredo: **La nueva diplomacia**, Gráficas Minerva, Madrid 1962, Página 117.

4 En su obra **La filosofía de la Revolución** considera que el factor determinante para explicar el interés de los Estados Unidos por el Medio Oriente, es el petróleo.

5 Stocking, George: **Middle East oil**, Vanderbilt University Press. Tennessee 1970. Página 215.

la supervivencia económica del país, asegura a las compañías que no tiene intenciones de nacionalizar (18 de julio de 1958). Qasim advierte sin embargo, que para llevar a cabo los objetivos de la revolución, Iraq necesitará mayores ingresos provenientes de las compañías petroleras. El mismo, se encaba de llevar a cabo las difíciles negociaciones con I.P.C.

Aun en Arabia Saudita, se notan ciertos deseos de cambio en la relación con las compañías, en particular desde 1954, cuando Abdulah Tariki fue nombrado director general del ministerio de Petróleo. Desde ese cargo lanza una serie de acusaciones contra las compañías, asegurando que han percibido en el Medio Oriente ganancias por más de 5 mil millones de dólares, de las cuales la mitad a debido ser para los países productores. Advierte que el régimen de concesiones ha sido *“extremadamente injusto para los países exportadores pues las compañías han controlado la economía de dichos estados, le han drenado sus recursos e impedido el desarrollo”*.⁶ A pesar de sus ideas radicales, Tariki es nombrado ministro en 1960 y será una figura determinante en la creación de la OPEP.

Mientras el Medio Oriente vive un período de gran agitación nacionalista, los Estados Unidos, principal país consumidor y sede de la mayor parte de las grandes compañías, estaban a punto también de experimentar un cambio importante. Después de la Segunda Guerra Mundial, los americanos dominan totalmente el escenario internacional tanto desde el punto de vista político, como económico. Europa y Japón estaban destrozados por la guerra, la Unión Soviética sufría los rigores del stalinismo y no existía por lo tanto, ninguna otra potencia comparable a los EEUU. Este poderío absoluto, sorprendentemente no crea en los americanos una sensación de seguridad, sino que existe en muchos sectores del país un temor continuo frente a la posible propagación del comunismo, que culmina en el período MacCartista a mediados de los 50. Estos temores se ven confirmados cuando la Unión Soviética consigue explotar su primera bomba atómica en 1949 y lanza el Sputnik, primer satélite espacial en 1957. La sensación de inseguridad ante un avance incontenible del comunismo mundial, aumenta debido a ciertos hechos ocurridos en Latinoamérica: la lenta desaparición de los regímenes militares, aliados seguros y tradicionales de Washington, la ocurrencia de *“estallidos antiamericanos y un crecimiento del comunismo. Nuestro vicepresidente fue atropellado y apedreado en Caracas. La revolución comunista tomó el poder en Cuba y su desafío a los Estados Unidos obtuvo la secreta admiración de muchos... Así despertamos de nuestro peligroso sueño”*.⁷ La falta de una acción positiva frente a la crisis del sur del

6 Citado por Stocking, *opus cit.* Página 317.

7 Discurso de Robert Kennedy conmemorando el inicio de la Alianza para el Progreso. Senado de los Estados Unidos, 9 de mayo de 1966.

continente, fue también descrita por Robert Kennedy en estos términos: *“América Latina ha sido ignorada y descuidada. En los quince años después de la guerra, suministramos 30 mil millones de dólares a Europa, 15 mil millones a Asia y sólo 2 mil millones a nuestro propio hemisferio, para ayudar las declinantes economías de todo un continente subdesarrollado. Nos contentábamos con aceptar y aun mantener a cualquier gobierno que estuviera en el poder al cual sólo pedíamos que no perturbase la calma epidérmica del hemisferio”*.

Desde el punto de vista económico, esta indiferencia gubernamental se traduce en un total apoyo por parte de Washington, a los intereses de los inversionistas privados americanos y a la firme creencia de que los precios de exportación de las materias primas, deben resultar del libre juego de los mecanismos del mercado (aunque en materia petrolera, no existía libertad, en un mercado totalmente controlado por el cártel de las Siete Hermanas).

Con el presidente Kennedy, la llegada de una nueva generación al poder va a producir cambios significativos en las relaciones continentales, desde el punto de vista político. El nuevo presidente le asigna prioridad en materia internacional a las relaciones hemisféricas y califica a la década que se inicia, como *“un período excepcional para el avance democrático”*. La Alianza para el Progreso, iniciada en 1961, se propone reestablecer las buenas relaciones políticas que existieron en épocas de Franklin Delano Roosevelt con la doctrina del Buen Vecino, pero añadiendo un elemento que faltó en ese momento: un esfuerzo cooperativo para vencer el subdesarrollo, a través de un extenso programa de medidas económicas y sociales novedosas. El apoyo político y la asistencia militar, concedidos por el presidente Kennedy, fueron fundamentales para la supervivencia de la democracia venezolana. Pero desgraciadamente, como veremos en el curso de este trabajo, la ayuda económica no estuvo a la altura de los ofrecimientos de la Alianza para el Progreso. La promesa de asistencia económica por parte del Presidente, se vio desvirtuada por una infinidad de intereses locales norteamericanos que actuaron en contra de las necesidades venezolanas en materia petrolera. La diplomacia de Estados Unidos hacia Venezuela debía ser *“el modelo de la nueva política hacia América Latina”*.⁸ Nuestro país era sumamente importante en la lucha contra el comunismo internacional, pues se había convertido en “campo de batalla de la Guerra Fría”, pero internamente en los EEUU, existían prioridades más urgentes que la defensa del mercado para el petróleo venezolano.

8 Rabe, Stephen: *The road to Opec*. University of Texas Press, Austin 1982. Página 139.

II. La política petrolera de Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo.

La política petrolera implementada durante el gobierno de Rómulo Betancourt es sin duda especial, porque es un caso único en nuestra democracia, fruto de una reflexión coherente y no de reacciones espasmódicas ante los acontecimientos. *“Pérez Alfonzo pasó los nueve años del destierro leyendo y estudiando sobre economía petrolera en las bibliotecas de Estados Unidos y de México forjándose una cultura asombrosa, pero no era un teórico ni un demagogo, sino un personaje sensato y hasta pragmático, realista, con los pies puestos sobre la tierra”*.⁹ Se implementaron una serie de medidas largamente estudiadas, discutidas, maduradas, comparándolas con lo que se hacía a nivel mundial, con el fin primordial de lograr cierto control sobre las compañías que explotaban el petróleo en Venezuela. Nótese que expresamente hablamos de cierto control sobre las compañías y no sobre el mercado mundial. Ese tipo de expectativas más ambiciosas, comienzan a surgir quince años más tarde. En los escritos de Pérez Alfonzo, se busca comprender el mercado petrolero; el control de dicho mecanismo internacional, no era factible para los países exportadores.

Pentágono Petrolero

Ya hemos señalado que Pérez Alfonzo había experimentado algunas de las políticas de su “Pentágono de Acción Petrolera” desde 1945, cuando fue ministro de Fomento. Pero lo que parecía revolucionario en la postguerra, ya en los años 60 había sido implementado en otros países productores, por lo tanto se pudo llevar a cabo en Venezuela, sin excesiva oposición por parte de las compañías.

1. *No concesiones*

La política de no otorgar más concesiones de hidrocarburos a particulares, tuvo como efecto a largo plazo la desinversión en el país por parte de las grandes compañías petroleras. Esta fue una decisión tomada por las empresas internacionales, cuando vieron que existía en Venezuela un consenso en torno a la irreversibilidad de la medida adoptada por Pérez Alfonzo, pues *“el principio de no más concesiones prendió vigorosamente en la conciencia de los venezolanos, que han reconocido la necesidad de pasar a una etapa diferente”*.¹⁰

9 Sanín: Rómulo, Vadell Hermanos, Caracas 1984. Página 361.

10 Pérez Alfonzo, Juan Pablo: *El pentágono de acción petrolera*, Ed. Revista Política, Caracas 1967, Página 48.

Pérez Alfonzo basó su política en un rechazo a las “concesiones ociosas”,¹¹ o sea las vastas áreas todavía en poder de las compañías sin que éstas hubiesen realizado ningún tipo de trabajo para explotarla. Se calcula que a fines del gobierno de Pérez Jiménez en 1957, de 6.7 millones de hectáreas en concesiones el área probada –o sea donde se había buscado petróleo– era apenas el 6.3% (421.849 hectáreas) y de este porcentaje apenas la cuarta parte estaba en explotación. En 1964, a pesar de la “*estricta aplicación del principio de no más concesiones y de constante excitación a los concesionarios para que exploren o devuelvan al Estado las enormes extensiones de concesiones ociosas que mantenían en su poder, la industria solamente elevó su área probada de 421.849 hectáreas a 518.194 y conservaba un área ociosa de 2.725.536 hectáreas*”.¹²

Nótese que este mismo fenómeno ocurría en el Medio Oriente: el gobierno del general Qasim en Irak, empieza a negociar también en 1960 el derecho por parte de su país a recobrar las concesiones ociosas y poder participar en la escogencia de las áreas que las compañías iban a devolver. Las negociaciones fracasaron el 6 de abril de 1961 y en diciembre de ese mismo año, el gobierno iraquí expropia, por la Ley 80, toda área en concesión que no estuviese explotada. La medida, mucho más conflictiva que la política venezolana de no concesiones, encontró amplio apoyo en el Medio Oriente, en particular por parte del ministro saudita Abdulah Tariki. La razón fundamental por la cual las compañías procedían tan lentamente en el desarrollo de sus concesiones, es que controlaban realmente la totalidad de las grandes cuencas sedimentarias del mundo y podían darse el lujo de explotarlas organizadamente, a la velocidad que más le convenía a sus intereses globales. Al iniciarse la década de los 60, cuando surgen las demandas de los países exportadores, el mercado no era propicio para aumentar la oferta. En informes anuales de las Siete Grandes en 1959, se calcula que había un excedente productivo de 5 millones de barriles diarios.¹³

En resumidas cuentas, si bien las compañías reaccionaron en forma pasiva a la política de no concesiones desacelerando sus inversiones en Venezuela, no tuvieron actuaciones violentas. No trataron de aislar a Venezuela, pues enfrentaban el mismo tipo de problemas en otros escenarios petroleros. Un órgano tan cercano a los intereses petroleros anglosajones como el *Financial Times* de Londres, aconsejaba en un artículo el 12 de noviembre de 1960, flexibilidad en las negociaciones petroleras debido al nuevo clima militante, que se detectaba en los países productores de petróleo.¹⁴

11 **Pentágono**, página 55.

12 **Ibidem**.

13 Stocking, páginas 242 a 247.

14 Citado por Stocking. Página 243.

2. Corporación Venezolana de Petróleo

La creación de la C.V.P. en abril de 1960 fue una consecuencia lógica de la política de no concesiones. El Estado venezolano necesitaba un instrumento para desarrollar nuevas áreas de producción y la compañía nacional, debía hacerlo por sus propios medios o contratando operadoras extranjeras.

El gobierno le asignaría zonas para desarrollar, pero llama mucho la atención que ni Pérez Alfonzo en el “Pentágono”, ni Sáder Pérez -quien fue el director más importante de la compañía- en sus numerosos libros, hablan en forma clara del presupuesto de la nueva empresa. Existe un abundante material jurídico, teórico y diríamos hasta filosófico, explicando la existencia de la compañía, pero en ninguna parte se definen las fuentes y el monto del presupuesto que manejará la empresa del Estado. En su mensaje al Congreso, el año de fundarse la C.V.P., el presidente Betancourt no es más claro. Dice lo siguiente: “Es conveniente llamar la atención acerca de la prudencia con que se ha procedido en los gastos de esta empresa... de su presupuesto total, un porcentaje espera pagarse con su propia producción y con el financiamiento que le ha sido ofrecido por los trabajadores del petróleo, del hierro y de otras industrias”.¹⁵ En el acta constitutiva de la C.V.P. el artículo tercero, que describe cómo se formará el patrimonio de la corporación, no es mucho más explícito en cuanto al presupuesto operativo. Lo define como: “los aportes de dinero que le haga el Ejecutivo Nacional”,¹⁶ sin precisar monto, periodicidad, ni proveniencia exacta.

En cuanto a las relaciones de la C.V.P. con las compañías anglosajonas radicadas en el país, existen dos versiones diferentes. Rabe, en *The road to OPEC*, afirma que la nueva corporación no significa en absoluto una amenaza para las compañías petroleras establecidas. “Al esperar hasta 1960 para fundar su propia empresa, Venezuela había perdido casi cuarenta años de experiencia posible en el negocio petrolero. A fines de la década de los sesenta, la C.V.P. producía menos del 2% de la producción total del país y su único campo era el mercado interno”.¹⁷ Aunque la visión de Rabe sobre la poca importancia real de la compañía nacional es acertada, se trata de un juicio a posteriori, hecho más de veinte años después de que ocurrieran los acontecimientos. Por eso nos parece indispensable transcribir también las opiniones de Rubén Sáder Pérez, que

15 Betancourt, Rómulo: **Tercer mensaje constitucional presentado al Poder Legislativo**. 11 de marzo, 1961. Reproducido en *La Revolución Democrática de Venezuela*, Tomo I, página 533.

16 Decreto de creación de la C.V.P. 260, 19 de Abril de 1960. Reproducido por Sáder Pérez, Rubén: *Material de lectura sobre política petrolera y C.V.P.* página 174.

17 Rabe: *Opus cit.*, página 156.

hoy en día pueden parecer algo dramáticas, pero que nos describen como se sentía la élite política venezolana, en el ambiente que prevalecía a fines del gobierno de Eisenhower. Era la época de la Guerra Fría, con Foster Dulles como Secretario de Estado; el dominio de las Siete Grandes sobre el mercado, apenas empezaba a ser cuestionado y comenzaba a surgir un ferviente nacionalismo en muchas regiones productoras. Sáder Pérez explica la dificultad de iniciar una empresa petrolera estatal, en un país cuya producción para el momento era vital para Occidente y *“que ha sido territorio ocupado por los consorcios de mayor dimensión internacional que existen sobre la tierra”*.¹⁸ Estos consorcios, según el ex-presidente de la C.V.P. presentaron un frente unido, procurando por todos los medios obstaculizar la creación de la nueva empresa. Esgrimen una serie de argumentos *“razonables”*, que hacen dudar al gobierno y sobretodo atemorizan a las *“fuerzas vivas”* de Venezuela. *“¿No está bien servido el país por las eficientes compañías extranjeras? ¿No percibe fabulosos ingresos sin invertir en operaciones riesgosas y complejas, y el consumidor no dispone de los mejores productos a los precios más baratos del mundo? ¿Podría el Estado, con su pesadez burocrática, igualar tan excepcional eficacia? ¿O el propósito real no consistirá en crear un nuevo desaguadero de los fondos públicos para mantener una clientela partidista?”*. Estas dudas sobre la C.V.P. -sembradas o no por las compañías internacionales- unidas al escaso presupuesto, a la dificultad para conseguir personal adecuado, explican los problemas que tuvo la compañía para imponerse, aun en el área del mercado interno que le había asignado el gobierno.

3. Participación razonable

El concepto de “participación razonable”, así como el de “precios justos”, que se usará algunos años más tarde, es eminentemente subjetivo. Lo que parecía razonable o tímido a Tariki y Pérez Alfonzo, podía considerarse inaceptable en las juntas directivas de Esso o Shell.

Las fricciones entre gobierno y compañías en torno a la participación, provienen de un malentendido básico. La industria veía al 50-50, logrado por los países productores diez años antes, como un acuerdo definitivo que garantizaba el principio de ganancias iguales para ambas partes. J. Rathbone, presidente de la Standard de New Jersey, declaró en marzo de 1958 para el *Financial Times* de Londres: *“Cualquier repartición diferente al 50-50 crearía un*

18 Sáder Pérez, Rubén: *Problemas de crecimiento de una empresa petrolera del Estado*, Monte Avila, Caracas 1969, página 7.

desequilibrio que reduciría el interés por el negocio en alguna de las dos partes. El 50-50 representa un principio ya probado que mantiene una igualdad de intereses en todos los aspectos de una relación compleja que debe durar por muchos años".¹⁹

En diez años las compañías habían evolucionado pues el 50-50, que fue el principio combatido como una medida intolerable y cuya discusión en Irán llevó a la ruptura con Mossadegh, era ahora aceptado y recomendado para que las relaciones gobierno-compañía se mantuviesen estables a través de los años. Pero en los países productores, según afirma Pérez Alfonso: *"En ningún momento se consideró esta fórmula como algo estático ni permanente; por el contrario se informó al Congreso y a la opinión pública en aquella oportunidad (1948) que la situación tendría que revisarse periódicamente"*.²⁰

Desde un principio, y en particular en el acuerdo saudita con Aramco en 1950, hubo divergencias en torno a cuáles son las ganancias que hay que dividir en partes iguales. Surgieron controversias sobre el cómputo de la regalía como costo o como parte integral del 50-50; esta discusión se prolongó hasta mediados de los 60 y fue resuelta por la OPEP. Pero a pesar de las diferencias interpretativas en torno al sistema impositivo, no fueron los países productores quienes realmente rompieron con el 50-50, sino las nuevas compañías petroleras que pugnaban por entrar en el mercado a fines de la década de los 50. La E.N.I. ofrece a la compañía nacional iraní N.I.O.C. un arreglo de 75-25 en la repartición de las ganancias, y también hay intereses japoneses que proponen lo mismo a Kuwait. Según Moisés Moleiro, Betancourt había prometido en su campaña electoral de 1958 arreglos similares al de la E.N.I. *"pero no se atrevió luego a perturbar lo logrado por Sanabria"*.²¹ Quizás la violenta reacción que tuvieron las concesionarias ante la nueva tributación del gobierno provisional que elevó los impuestos a un 60% de las ganancias, convenció a Betancourt de la necesidad de lograr la *"participación justa"* por otras vías. Se comenzó a discutir la relación entre la utilidad neta y el capital invertido por las transnacionales, comparándola con situaciones similares en los EEUU. Durante el gobierno de Pérez Jiménez, la utilidad promedio como ganancia neta del activo fijo fue del 26.3%, cuando lo normal en otros países suele ser de un 15%. También, considerando la dificultad que existía para modificar el impuesto nuevamente, se comenzó a darle mucha más importancia al nivel internacional de los precios del petróleo, con el fin de aumentar los ingresos del Estado. Se planteó por primera vez el concepto de "precio justo", tomando en cuenta la agotabilidad de los recursos petroleros.

19 Citado por Stocking, página 150.

20 Pérez Alfonso, **Pentágono**, página 9.

21 Moleiro, Moisés: **El partido del pueblo**, Vadell Hermanos, Valencia 1978, página 205.

4. Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos

Como todos los principios del “Pentágono” están relacionados, la participación razonable (que incluye a la defensa de los precios), conduce a la creación de la Comisión Coordinadora. Según palabras de Pérez Alfonzo ésta es, “el instrumento de defensa de los precios”.

Se trata quizás del punto menos estudiado y menos comprendido de la política iniciada durante el gobierno de Betancourt, porque no llegó a proyectarse con la fuerza necesaria en el ámbito interno e internacional. Para lograr los propósitos de la Comisión, hubiera sido necesario un cambio radical en el mercado petrolero, que no se produjo durante los años sesenta. En efecto, los fines de la Comisión Coordinadora implicaban una verdadera fiscalización por parte del gobierno de la actuación de las compañías, no sólo en la fase interna de la industria, sino también en la comercialización internacional. Un principio aparentemente sencillo como “evitar el deterioro de los precios”, tiene implicaciones de control gubernamental sobre el mercado, novedosas para la época. Con la idea de estabilizar los precios, se trató de adecuar la oferta petrolera a la demanda en un momento de saturación del mercado y se establecieron controles sobre la producción venezolana. Para lograrlo, fue necesario fiscalizar las cuentas y operaciones de las concesionarias. Si queremos visualizar la dificultad de este objetivo, debemos señalar que el presidente Carter de los EEUU, trató de imponer controles de este tipo sobre las compañías petroleras norteamericanas, casi veinte años después del momento que estamos estudiando. La reacción de las compañías contra Carter fue extrema y explica en parte su desprestigio y derrota electoral.

Pero Venezuela no sólo buscaba un control interno de las operaciones de las compañías. La defensa de los precios hacía necesario conocer también el monto exacto de los precios de venta en diferentes partes del mundo, la cuantía de las operaciones, etc. Toda una fiscalización internacional, prácticamente imposible de llevar a cabo por parte de un país como Venezuela hace treinta años. Pero sobre todo, implicaba la ingerencia por parte del gobierno en asuntos de precios y producción, que hasta ese momento habían sido siempre decididos en forma exclusiva por las compañías. En agosto de 1959 por ejemplo, la Comisión Controladora fue facultada para prohibir la exportación de petróleo y derivados, si las compañías productoras realizaban rebajas excesivas en los precios. Para cumplirse con esta medida, el gobierno venezolano necesitaba las cifras sobre precio de realización del petróleo en operaciones realizadas entre filiales de las compañías y en realidad hubiera adquirido un poder de veto sobre las decisiones en materia de producción de las concesionarias. La dificultad de llevar a cabo tal control por parte del gobierno es obvia, sobretodo si se tiene

en cuenta, como lo advierte Pérez Alfonzo mismo, el gran poder de las trasnacionales petroleras sobre la economía venezolana. “*Si el petróleo no pesara tanto en toda la vida económica de Venezuela, la libertad de acción para su defensa habría sido menos difícil de mantener*”.²² Aunque Sanín en su biografía de Rómulo afirma que el Presidente le daba una gran libertad de acción a los ministros, es indudable que la mente pragmática de Betancourt, captó la imposibilidad de darle a la Comisión Coordinadora todo el poder concebido por Pérez Alfonzo. El gobierno de Venezuela hubiera tenido que eliminarle a las compañías ciertos privilegios, que no estaban dispuestas a abandonar en ese momento.

Otra limitación, era la necesidad para Venezuela de actuar en forma concertada con otros países petroleros, si quería tener algún efecto sobre el mercado. Según apunta Mommer,²³ el gobierno de Betancourt buscó en primer lugar la concertación sobre producción y precios a nivel hemisférico. Pero Pérez Alfonzo en sus escritos, señala solamente a la creación de la OPEP, como la consecuencia internacional de esa necesidad de establecer “una acción concursante de los otros países que participan en el comercio internacional”. **El Pentágono** fue escrito, siete años después de que se inició la política petrolera del nuevo gobierno. Es probable, que el autor decidiera restarle importancia a sus gestiones hemisféricas de 1959, pues no tuvieron el resultado esperado. Se concentró en la descripción de la OPEP, que ha sido considerada como el mayor de sus éxitos.

5. La OPEP

La OPEP llega a tener posteriormente gran notoriedad internacional, en cierta forma desproporcionada en relación con su verdadero poder. Pero durante la época que nos interesa, su creación y existencia misma, pasaron prácticamente desapercibidas.

Como se ha visto en páginas anteriores, hubo a final de los años cincuenta, importantes coincidencias entre los países del Medio Oriente y Venezuela, tanto a nivel de aspiraciones económicas, como convergencias entre personalidades políticas. Pero esta serie de intereses comunes, fáciles de percibir y analizar a posteriori, no eran claramente discernibles para quien tomara las decisiones hace treinta años. En ese momento, se destacaban sobre todo las

22 **Pentágono**, página 27.

23 Mommer, Bernard: **La cuestión petrolera**, Tesis U.L.A. Página 200.

diferencias que existían entre Venezuela y las naciones mesorientales, la tradicional rivalidad entre países productores, en ese momento agravada por el exceso de petróleo en el mercado. Por lo tanto, hubo mucho escepticismo a nivel nacional, sobre la factibilidad de realizar una unión de países exportadores de petróleo, con el fin inmediato de frenar la erosión de los precios y con metas a largo alcance de prorrateo de la producción (lo que hoy llamamos cuotas). Como objetivo aún más difícil de realizar, la OPEP buscaba también una convergencia entre las políticas petroleras de los diferentes miembros. Un hombre sensato, preocupado por el acontecer petrolero como Uslar Pietri, consideraba en 1960 la idea de la OPEP como una “excentricidad de Pérez Alfonzo”.²⁴ Según Aníbal Martínez, vinculado a la OPEP desde su creación, “día a día en la prensa, en las revistas especializadas en el negocio petrolero aparecían con pasmosa regularidad declaraciones desfavorables, predicciones tristes, artículos condenatorios de eminentes expertos”.²⁵ Pero pese a esta afirmación de Aníbal Martínez, a través de la principal bibliografía de la época, más que oposición a la OPEP, lo que se nota es ignorancia y desprecio frente al nuevo organismo.

La causa inmediata de la creación de la OPEP, fue la baja de los precios de 1958 y 1959, promovida por las grandes compañías que operaban en el Medio Oriente y Venezuela. Los países exportadores veían motivaciones políticas en el descenso de los precios. Lo percibían como una retaliación por parte de los monopolios petroleros, ante las medidas nacionalistas que ellos estaban tomando. Las grandes compañías por su parte, sentían la baja de los precios como una necesidad en un mercado saturado y sobretodo ante la competencia de las nuevas empresas independientes, que era necesario tratar de sacar del ámbito internacional. Enfrentadas en una lucha por conservar su dominio, ante la arremetida de las nuevas compañías europeas e incluso norteamericanas no tradicionales, las empresas que controlaban el petróleo en el Medio Oriente y Venezuela, no le dan suficiente importancia al nacimiento de la OPEP. Consideran a esta unión entre países subdesarrollados y dispares, un peligro menor que la amenaza representada por las independientes sobre su dominio del mercado.

La oscuridad relativa fue sin duda una gran ventaja para la OPEP, pues le permitió trabajar con discreción durante trece años, sin estar sometida al acoso y escrutinio de la opinión pública mundial, como sucedió en los años setenta. Durante ese tiempo, la OPEP se consolida y en el período correspondiente al gobierno de Betancourt se aprueban algunas resoluciones que marcarán a la organización en forma definitiva: se crea la estructura misma del organis-

24 Entrevista con Alfredo Tarre Murzi, primer gobernador de Venezuela en la OPEP.

25 Martínez, Aníbal: *Nuestro petróleo, defensa de un recurso agotable*, Gráficas Minerva, Madrid 1963. Página 102.

mo, se dictan sus estatutos, se decide sobre las condiciones para admitir nuevos miembros (incorporándose Qatar, Indonesia y Libia), se estudia un Código uniforme de leyes petroleras. Se comienzan a encargar estudios a los mejores expertos petroleros, sobre precios, inversiones, prorrateo de la producción, creando un cúmulo de información indispensable para el funcionamiento de la organización. Se negocia durante todo ese tiempo con las compañías, el cómputo de la regalía y se brinda apoyo y solidaridad a los países miembros que enfrentan dificultades en sus relaciones con las multinacionales, debido a problemas de precios, modificaciones de leyes existentes, etc.

El período silencioso de la OPEP, fue provechoso no sólo por permitir la creación de la organización sin ingerencias externas, sino también para iniciar una relación de confianza entre los países miembros, para comenzar a conocerse y permitir a técnicos petroleros de zonas tan lejanas como Venezuela, el Medio Oriente e Indonesia, trabajar conjuntamente dentro de la organización. La OPEP de Pérez Alfonzo y Betancourt, fue quizás el período más productivo en cuanto a trabajo ordenado y serio de toda su historia. Pérez Alfonzo crea un equipo amplio políticamente, dedicado a la OPEP y formado por personalidades con diferentes profesiones como: Aníbal Martínez, Alfredo Tarre Murzi, Pedro Márquez Briceño, Aliño y Francisco Parra, quienes dejaron una huella duradera en los estatutos y organización del nuevo grupo internacional. Su clara y bien delimitada estructura organizativa, al mismo tiempo que su flexibilidad, le permitirá resistir en años venideros las presiones del éxito desmesurado, así como las divisiones actuales entre sus miembros. Pérez Alfonzo y Tariki fueron las influencias decisivas en cuanto a objetivos y metas del nuevo organismo; Fuad Rouhani de Irán, se convirtió en el gran negociador frente a las compañías y en el historiador de estos primeros años claves de la OPEP.

A pesar de sus metas limitadas y su labor silenciosa, la OPEP tiene desde el principio una importancia objetiva indudable, pues los cinco miembros fundadores tenían el 67% de las reservas probadas del mundo, producían el 38% del total mundial y el 90% del petróleo que se vendía en el mercado internacional. Todos estos países eran monoprodutores de petróleo y se enfrentaban a unas grandes compañías que controlaban más del 50% del petróleo que se producía en ese momento.

III. “Reacciones” de los Estados Unidos

En la bibliografía que hemos estudiado, existe una tendencia bastante común en querer explicar las decisiones de política petrolera venezolana, como reacciones ante otros acontecimientos más importantes. La Comisión Coor-

dinadora debería su fundación al establecimiento de una política hemisférica por parte de Estados Unidos (Mommer); la creación de la OPEP surge ante la rebaja de los precios; la política de no más concesiones, ante la falta de interés por parte de las compañías tradicionales en desarrollar áreas nuevas. Esos acontecimientos pueden considerarse como causas inmediatas, pero creemos sin embargo que la política petrolera de Pérez Alfonzo, es en cierto sentido una excepción a las medidas coyunturales que generalmente se toman en Venezuela, pues se trata de un conjunto de acciones coordinadas entre sí, que tenían como objetivo claro, una mayor participación y control por parte del Estado en la riqueza petrolera. Como ejemplo tomemos el caso OPEP: si bien los acontecimientos circunstanciales como la baja de los precios, influyeron en forma importante en las características asumidas por la organización, este organismo iba a existir de todas formas, porque era el complemento lógico a la política interna de mayor control sobre los hidrocarburos.

El caso de la política energética de los EEUU es mucho más complejo, pues no existió (ni existe todavía) una personalidad unificadora importante o un ideólogo de tipo Pérez Alfonzo, que moldee una política energética para los EEUU, aceptable para todos los sectores. Es muy difícil concebir una política petrolera americana, pues existen una multitud de intereses especiales. Cada uno de ellos es importante en su área, y han tratado de orientar en forma determinante la política económica del país. Estos grupos geográficos, económicos o políticos, tienen un peso que es lógicamente prioritario para los dirigentes americanos. Es en base a ellos, que se han tomado las diferentes medidas de política energética. No debido a reacciones o retaliaciones en contra de Venezuela, como parecen creer muchos analistas de la cuestión petrolera en nuestro país. En esta sección estudiaremos medidas y acontecimientos que en su época, fueron percibidos como reacciones a las políticas adoptadas por Venezuela. Luego, en el capítulo final de nuestro estudio, presentamos los diferentes grupos de intereses que fueron realmente determinantes durante el período que estudiamos y cuyos objetivos hay que entender, si se quieren comprender las políticas en materia de energía adoptadas por los EEUU.

1. *No más intervenciones*

Aunque la élite política norteamericana percibía a Rómulo Betancourt como a un amigo de los EEUU, merecedor de todo el apoyo por parte de ese país, ciertos sectores económicos vinculados directamente con los hidrocarburos, sentían incomodidad ante la política petrolera llevada a cabo por Pérez Alfonzo. Por lo tanto vamos a contraponer a los cinco puntos del **Pentágono** el modus operandi de las compañías americanas radicadas en ese momento en Venezuela

y las eventuales políticas del gobierno de Washington relacionadas con cada caso.

En su libro *The road to OPEC*, S. Rabe considera que la política petrolera de Rómulo Betancourt fue tan moderada como sus reformas económicas y que *“sus únicas innovaciones fueron el establecimiento de una compañía nacional y el principio de no concesiones, ninguno de los cuales representaba una amenaza para las compañías petroleras establecidas”*.²⁶ Sin embargo Rabe reconoce que las compañías, en forma “no sutil”, trataron de atemorizar al gobierno venezolano para que renovase las concesiones, pues las reservas probadas estaban disminuyendo en forma alarmante. Entre 1958 y 1969, las reservas descienden de 17,7 a 12 y el número anual de pozos exploratorios baja de 598 a 75. Durante el gobierno de Rómulo, el promedio de hectáreas exploradas fue de 14.100 al año sobre un área en concesiones de 6,7 millones de hectáreas. Venezuela no estaba interesada en aumentar la producción, pues en el ministerio de Minas tenían la firme convicción de que *“en la medida en que pasa el tiempo, el proceso de agotamiento mundial de petróleo se acelera; frente a un acelerado aumento de la demanda, el valor de lo que nos resta de riqueza petrolera aumenta”*.²⁷ Sin embargo a pesar de esta línea conservacionista, el país veía con preocupación la declinación de las reservas probadas, pues sin duda alguna esa cifra constituye un factor de poder en el ámbito petrolero. Prevalecía la creencia de que no se trataba de una declinación natural, sino consecuencia de la falta de inversión por parte de las compañías. Esto provocaba cierta irritación en el país, en contra de las decisiones tomadas por las compañías internacionales en materia de exploración. Por otra parte, tratando de comprender el punto de vista de los inversionistas extranjeros, resulta difícil imaginar que hubiera podido exigírsele a las compañías mayor interés por el territorio nacional, cuando ya tenían un plazo fijo como límite a su permanencia en el país.²⁸

2. Compañías gubernamentales vs. compañías privadas

Las grandes potencias, siempre le brindaron un apoyo decidido a las compañías privadas pertenecientes a sus nacionales en diferentes áreas del mundo, como parte de su expansión imperial. Esto ocurrió naturalmente al iniciarse la historia petrolera en el Medio Oriente y América Latina. Pero ya en la década del sesenta, las compañías petroleras de tipo estatal se habían convertido en un

26 Rabe, página 156.

27 *Pentágono*, página 55.

28 El fin de las concesiones vigentes era 1983.

hecho común en el mercado internacional. Habían surgido con ímpetu en Europa, la *Compagnie Française des Pétroles* y sobretodo la E.N.I. de Mattei, que ofrecían condiciones novedosas en sus contratos con los países productores. En las naciones en vías de desarrollo, PEMEX era la más antigua de las empresas petroleras gubernamentales, pero se consideraba como un modelo de ineficiencia cuyo ejemplo había que evitar. También se habían creado nuevas compañías en los países que estaban formando a la OPEP, la NIOC de Irán, INOC de Irak, Pertamina, Pertamina y Permigan en Indonesia; incluso los sauditas, un poco más tarde en 1962, crean la *General Petroleum and Mineral Organization* “que en la práctica viene a ser la compañía estatal petrolera de Arabia Saudita”.²⁹ Por lo tanto, la C.V.P. no era un caso aislado en el panorama petrolero internacional. Además, su poca importancia real, no la convertía en un blanco obvio ni en una amenaza para las transnacionales.

Pero hay que destacar de todas formas, que la ideología misma prevaleciente en Washington, los lleva a manifestar cierta desconfianza frente a las compañías gubernamentales. Los EEUU son quizás el único país del mundo, que nunca “ha tenido una compañía petrolera estatal. En los años sesenta, la hostilidad hacia las empresas del Estado era aún tan importante que la Comisión Especial para América latina, nombrada por Kennedy y que prepara la vía para la Alianza para el Progreso, recomienda especialmente que los “EEUU pongan fin a su oposición doctrinaria a concederle préstamos y ayuda a las empresas estatales en América latina... nuestra ayuda no debe limitarse a los países en los cuales la empresa privada es el único instrumento de desarrollo. El gobierno debe aclarar que la empresa privada no es el principio determinante, ni el único objetivo de la política americana”.³⁰ Con John Kennedy, se inicia una administración que tenía ideas más amplias en sus relaciones con América Latina. Pero en Washington y en particular en el Congreso, todavía eran numerosos quienes veían a la defensa de la empresa privada, como uno de los valores fundamentales en el sistema interamericano. La CVP no se vio afectada directamente por la actitud del Congreso, pues no requería de ayuda financiera internacional, ni en sus planes inmediatos existía algún contrato con empresas americanas. Pero es indudable que el experimento venezolano de iniciar al Estado en el manejo de la industria petrolera, no era considerado con ojos favorables fuera del pequeño grupo de liberales, vinculados con Kennedy y la Alianza para el Progreso.

29 Martínez, *Aníbal: Nuestro petróleo*, página 212.

30 *Latin American Task Force*, citado por Schlesinger: *A Thousand Days*, Riverside Press, Cambridge 1964, página 196.

3. Impuestos excesivos

Hemos señalado ya que en diciembre de 1958, cuando el gobierno de Sababria decide abandonar la fórmula 50-50 en su relación impositiva con las compañías, se producen fuertes reacciones ante la nueva política gubernamental. Algunos directivos de las compañías petroleras que operaban en Venezuela, exponen puntos de vista que son considerados como amenazas por la opinión pública local.

Mientras ocurre el duro enfrentamiento verbal entre Venezuela y las compañías, el Departamento de Estado no interviene. Pero a fines de 1958 le recomienda a los ejecutivos petroleros: “tolerancia, pues las declaraciones imprudentes pueden dar lugar a que el gobierno responda con medidas radicales”.³¹ A pesar de los consejos del Departamento de Estado, las compañías petroleras no pierden ocasión en los años siguientes de recalcar que el retroceso del petróleo venezolano ante la competencia internacional, se debía a los excesivos impuestos que agobiaban a las compañías que producían localmente. Manifiestan estas quejas, a pesar de que el gobierno de Betancourt no modificaría más las disposiciones en materia de impuesto y no cumple su promesa electoral de llegar a un 75-25. Pérez Alfonzo también pone especial énfasis, en el capítulo del **Pen-tágono** sobre “Participación razonable”, en recalcar que las compañías tendrán derecho a utilidades justas sobre el capital invertido. Asegura que las utilidades no bajarán nunca del 15% y compara en varias oportunidades las leyes impositivas venezolanas, con las existentes en los Estados Unidos, que son mucho más severas.

4. Política hemisférica

Según los autores norteamericanos que han estudiado la política petrolera venezolana, Pérez Alfonzo se inspiró del funcionamiento y objetivos de la Texas Railroad Commission -organismo que regula la producción petrolera tejana-, cuando creó la Comisión Coordinadora para la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos. Sin embargo, en su política de controlar la oferta de crudo para mantener los precios, el Ministro venezolano no obtuvo la colaboración necesaria de las compañías. Estas veían la labor de la Comisión, como una peligrosa ingerencia gubernamental en sus decisiones sobre producción, precios e incluso destino de las ventas.

31 Oil and Gas Journal, 5-1-59. Citado por Rabe, página 156.

Hemos señalado ya que Mommer en *La cuestión petrolera*, opina que la creación misma de la Comisión se debió a la necesidad de crear un instrumento de control de la producción, para que Venezuela se integrase al sistema de preferencia hemisférica en las cuotas petroleras impuestas por los EEUU. No compartimos dicho punto de vista, pues ninguno de los otros países efectivamente integrados al marco de preferencias (Canadá y México), implementaron controles sobre la producción.

Como se ha explicado en capítulos anteriores, la Comisión fue uno de los puntos más ambiciosos y con menos éxito efectivo, del Pentágono de Acción Petrolera. “No tenía el poder, ni la capacidad, para controlar las prácticas comerciales de la industria. Es cierto que en el caso de haber sido exitosa, hubiera podido suministrar datos útiles sobre la oferta venezolana a la Oficina de Defensa y Movilización Civil, que estaba encargada de controlar la cantidad de petróleo extranjero que entraba a los EEUU. Pero Pérez Alfonzo, parece haber cometido un error político al ir a proponer a Washington en 1959 una cooperación intergubernamental para adecuar la oferta petrolera a la demanda real. Según el esquema propuesto por Pérez Alfonzo, el gobierno de los EEUU otorgaría directamente a los gobiernos de los países productores del hemisferio (y no a las compañías), las cuotas de importación. Lo que proponía, era una participación venezolana en el proceso mismo de toma de decisiones político-económicas, dentro de los EEUU. Ya había suficiente oposición a que el gobierno americano tuviese ese tipo de prerrogativas. Era inconcebible considerar siquiera la posibilidad de que un gobierno extranjero las ejerciera. México y Canadá, favorecidos con la preferencia hemisférica, aceptan pasivamente las decisiones sobre producción de las compañías, nunca fijaron ellos mismos las cuotas de exportación hacia los EEUU. Para que los EEUU admitiesen ese tipo de proposición, hubiese sido necesario un cambio radical en la actitud frente a los controles gubernamentales y sobre todo pasarle por encima a intereses económicos privados, sumamente poderosos. El plan hemisférico de Pérez Alfonzo, que hubiera complementado internacionalmente la acción de la Comisión Coordinadora, estaba destinado al fracaso desde un principio. Mucho más conveniente le resultó a Venezuela trabajar coordinadamente con los otros exportadores de petróleo, a través de la OPEP.

5. Unión de países exportadores

Durante los años sesenta, no hubo frente la OPEP ninguna reacción cónsona con la que se produce algunos años más tarde, a mediados de la década del setenta. Las compañías manifestaron su habitual oposición hacia cualquier intento de concertación gubernamental. Pero para el gobierno y la opinión pú-

blica norteamericana, la OPEP simplemente no existía. Todavía en septiembre de 1970 en un curso especializado sobre política petrolera de la Universidad de Harvard, no se estudiaba a la Organización, por no considerarla “suficientemente importante”.³²

William Barber, en una investigación sobre la política energética de Eisenhower³³ opina que el Departamento de Estado percibió el posible efecto que las medidas nacionalistas venezolanas podían tener como ejemplo para el Medio Oriente. Según Barber, la gente del Departamento de Estado anuncia la amenaza futura de la OPEP. En realidad el texto del memorando citado por el autor, no contiene ninguna premonición sobre la actuación de la OPEP. Barber realizó su investigación a fines de la década del setenta y le imprime a su análisis la visión que los americanos tuvieron sobre la OPEP, después de la guerra del Yom Kippur. La bibliografía americana petrolera contemporánea a la creación de la OPEP, no le da importancia a dicho organismo. Hartshorn en **Petróleo empresas privadas y gobiernos**, es uno de los pocos autores que analiza la aparición de la organización y concluye lo siguiente: “*Se identifica a la OPEP como un cartel de productores de petróleo. Si llega finalmente a serlo, no sería en realidad el único, ni siquiera el primero que se contemplara entre gobiernos. De ellos puede decirse, sin embargo, o que duran muy poco o que nunca pasan a los hechos*”.³⁴

IV. Política de importaciones de los Estados Unidos

El punto álgido de las relaciones entre EEUU y Venezuela, no gira en torno a las políticas llevadas a cabo por Pérez Alfonzo y Betancourt, sino en torno a una medida implementada por el gobierno de los EEUU: el programa de restricciones obligatorias a la importación petrolera, que fue una cuestión fundamental para Venezuela y duró desde Eisenhower hasta Nixon (catorce años).

1. Medidas restriccionistas

La idea de limitar la cantidad de petróleo importado por los EEUU, toma fuerza en la época de Eisenhower. Por lo tanto toda la gestación del programa,

32 Conversación con A.J. Meyer, profesor del curso Oil in the Middle East, Harvard, septiembre de 1970.

33 Barber, William: **The Eisenhower energy policy: A reluctant intervention**, en Energy Policy in Perspective. Brookings Institution, Washington 1981, páginas 205-287.

34 Hartshorn, J.E.: **Petróleo, empresas privadas y gobierno**, Editorial Continente, Bogotá 1967, página 445.

se realizó durante la dictadura de Pérez Jiménez sin que en Venezuela -aparentemente- nadie se enterase de lo que estaba ocurriendo en el principal mercado petrolero. Los EEUU, después de la gran actividad económica que surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial y culmina después de la Guerra de Corea, empiezan a experimentar un período de recesión, a mediados de la década de los cincuenta. En los sectores energéticos, esta recesión es particularmente notable pues los tiempos de guerra implicaban un alto consumo de combustible y el uso total de la capacidad americana para el esfuerzo bélico. Al terminar la guerra, otras zonas productoras que antes eran inseguras, comienzan a desplazar el petróleo de los EEUU. Este resulta caro y poco abundante ante la competencia mesoriental. En Texas por ejemplo, los pozos producían en 1948 a 100% de capacidad; pero ya en 1953, han declinado al 65% y en 1954, al 53% de su capacidad óptima. Las importaciones petroleras, que en 1946 representaban sólo el 5% del consumo americano, duplican en seis años.

El caso del carbón es aun más dramático. Esta industria suplía en 1945, el 51% de las necesidades energéticas de los EEUU; en 1954 su porción del mercado no llega al 30%. El desempleo en toda el área productora de carbón, subió en forma alarmante. Como es natural, en Washington tanto el Ejecutivo como el Congreso, preocupados por la situación, comienzan a promover reuniones y grupos de estudio, para decidir las medidas que han de tomarse. Las industrias involucradas constituyen grupos de presión muy importantes, tanto a nivel político como económico. Los estados afectados son sumamente poblados y tienen un peso electoral significativo. Todas las conclusiones apuntan hacia un objetivo: reducir las importaciones petroleras, más baratas que el combustible americano. Sólo la ideología del gobierno de Eisenhower, que ve con profunda desconfianza la intervención gubernamental en los asuntos económicos del país, retrasa la imposición de severos controles a la importación petrolera.

En junio de 1955, el Congreso introduce algunas modificaciones a las leyes comerciales vigentes. También le da facultad al Director de la Oficina de Movilización y Defensa (O.D.M.), para investigar si ciertos productos importados por los EEUU, presentan algún peligro para la seguridad nacional del país. Si esa amenaza resultaba cierta, recomiendan al Presidente ajustar las cantidades importadas a niveles que no signifiquen más problemas para la seguridad. William Barber en su investigación, señala que: *“aunque el lenguaje era general, no quedaba la menor duda de que la ley fue concebida para la industria petrolera”*.³⁵

35 Barber: *Opus Cit.* Página 230.

En agosto de 1955, el director de la O.D.M. envía comunicaciones a todas las compañías petroleras internacionales, pidiéndoles sus cifras de importación. Los datos obtenidos causan alarma, pues se proyecta un aumento continuo de las importaciones petroleras en detrimento de la producción local. Un año después, la Asociación de Productores Independientes de América (productores locales americanos), le exige formalmente al director O.D.M. que inicie medidas para limitar las importaciones, por motivos de seguridad nacional. El 29 de julio de 1957 -debido a las dudas del presidente Eisenhower sobre la conveniencia de aplicar medidas restrictivas- se inicia un sistema voluntario de restricción a las importaciones. El programa no incluye a los combustibles residuales, exportados fundamentalmente por Venezuela. Las compañías debían comprometerse a que la cantidad de hidrocarburos importados no representase más del 13% del consumo total de los EEUU. Esas medidas no se cumplieron en absoluto. Después de la crisis del canal de Suez en 1956, la producción petrolera en el Medio Oriente aumentó considerablemente y los precios del crudo declinaron. El petróleo importado se hizo más atractivo, por su abundancia y precios. La producción local en los EEUU declina aún más y en 1958 baja 460.000 barriles diarios con relación al 57. Como las cuotas voluntarias se referían fundamentalmente al crudo, la importación de productos aumenta en forma notable de 77,000 b/d en 1957 a 248.000 en 1958.

Cuando Betancourt llega al poder, en febrero de 1959, en Washington está reunida una Conferencia Nacional sobre Política Carbonífera, que recomienda controles directos sobre todas las importaciones de hidrocarburos, incluyendo a los residuales. El gobernador de Texas, Price Daniels, entrega a Eisenhower un informe sobre la situación económica en los estados productores, exigiendo un programa obligatorio de control a las importaciones. El 27 de febrero de 1959, el director de la oficina de Movilización Civil y Defensa (que reemplaza a la O.D.M.) envía al Presidente las conclusiones de todas las investigaciones realizadas desde 1954: *“Se importa tal cantidad de crudo y productos, que amenaza la seguridad nacional... en la situación actual de exceso de suministros un monto excesivo de petróleo barato, proveniente del exterior, busca el mercado de los EEUU”*.³⁶

El 10 de marzo de 1959, el gobierno de los EEUU inicia un programa obligatorio de restricciones a la importación de petróleo y productos, aunque el presidente Eisenhower expresa “angustia sobre las tendencias de ciertos grupos de interés en los EEUU, que presionan en forma casi irresistible para obtener programas como éste, que están en conflicto con la idea básica de los EEUU *de promover mayor comercio en el mundo*”.³⁷ Como ha sucedido mu-

36 Citado por Barber: *Idem*, página 248.

37 Eisenhower, Archivos Presidenciales, Reunión de Gabinete del 6 de marzo de 1959. Citado por Barber, página 251.

chas veces en EEUU y sigue ocurriendo en la actualidad, el Congreso y grupos de intereses especiales se enfrentaban al Ejecutivo, que tiene una visión más amplia sobre el comercio internacional.

2. Cuotas obligatorias

Se han descrito largamente los antecedentes del programa obligatorio de restricción a las importaciones, para demostrar que se trata de una política que se venía gestando en los EEUU desde hacía años, fruto de estudios, presiones y maniobras locales. No puede considerarse, como lo describe la mayor parte de la bibliografía venezolana, una reacción a un castigo ante lo que estaba ocurriendo en Venezuela: la caída de Pérez Jiménez, modificación del 50-50, políticas petroleras nacionalistas. *“Lo que buscan las empresas al mantener suspendida sobre nosotros el arma de sus espasmosas restricciones, es evitar cualquier revisión de los beneficios derivados de la industria”*.³⁸ Contrariamente a lo que se piensa en Venezuela, debemos destacar que algunas de las pocas objeciones que se hicieron al nuevo programa, fueron precisamente basándose en el posible daño que se le ocasionaría a un país aliado como Venezuela. En particular el subsecretario de Estado Christian A. Herter apuntó: *“el serio impacto en las relaciones con Venezuela, que pueden derivarse de esta decisión”*.³⁹ El presidente Eisenhower anuncia que se han iniciado contactos con Caracas y Ottawa con quienes *“tenemos un interés común en la defensa hemisférica... los EEUU esperan que en el curso de futuras conversaciones se pueda llegar a un acuerdo que tome totalmente en consideración los intereses de todos los estados productores de petróleo”*.⁴⁰

El 27 de Abril se reúne con el Presidente un grupo compuesto por el Secretario del Interior, el Secretario del Tesoro⁴¹ y el subsecretario de Estado Douglas Dillon para tratar de conciliar los intereses económicos internos con las metas más amplias de defensa y política exterior. Dillon informa, que en Canadá se está

38 Trabajo realizado para el Congreso Nacional de Venezuela por Domingo Alberto Rangel, César Rondón Lovera, Pedro Miguel Pareles y Guillermo Muñoz. Reproducido por *Acción y reacción*, Pro-Venezuela, Caracas 1973, página 113.

39 Barber: *Opus cit.* Página 251.

40 Proclamación presidencial sobre importaciones de Petróleo y Productos, 10-3-59. *Task force on oil import control: The oil import question*, Government Printing Office, Washington 1970, página 196.

41 Según John Blair en *The control of oil*. Pantheon Books, Nueva York 1966, páginas 173-175, el Secretario del Tesoro Anderson recibió pagos por parte de los productores téjanos como recompensa por sus actuaciones para restringir las importaciones petroleras.

estudiando una nueva política petrolera nacional y se contempla la posibilidad -si las exportaciones canadienses son restringidas en el mercado de EEUU- de construir un oleoducto desde los yacimientos occidentales hasta Montreal. *“Esto eliminará totalmente las exportaciones de petróleo venezolano hacia el Canadá y en forma general causará graves problemas en el mercado”*.⁴² Este argumento es usado oficialmente por el presidente Eisenhower para justificar, en una carta dirigida a Betancourt, el hecho de haber eximido a Canadá (y no a Venezuela) de las restricciones petroleras. *“Mientras que la pequeña cantidad de petróleo canadiense que se vende en el Noroeste de los EEUU no compite con el petróleo venezolano, la modificación que hemos hecho al programa de restricciones logrará -así lo deseamos- reducir el serio riesgo de una pérdida total del mercado de Montreal para Venezuela”*.⁴³ De hecho, según fuentes canadienses, el gobierno de Ottawa se había mostrado “sorprendido y escandalizado”, por el programa inicial de restricciones y envió prontamente una delegación de alto nivel para protestar y pedir tratamiento especial para Canadá. *“Washington reconoció entonces que al promulgar la medida no había tomado en cuenta la vecindad e importancia de la conexión canadiense y de los intereses domésticos americanos directamente involucrados. Como resultado, se hizo una excepción para Canadá y se buscó una justificación o por lo menos una racionalización para esta excepción a favor de Canadá”*.⁴⁴ En los meses siguientes, el Departamento de Estado lleva a cabo varios intentos para tratar de liberalizar la cuota de importación de residual. Se usa como argumento, la posición de Venezuela como suplidor histórico y seguro; también se indica que *“debido al clima nacionalista que prevalece hoy en día en Caracas, se deben evitar las posibles consecuencias provocadas por medidas que despiertan animosidad de los venezolanos en contra de los americanos”*. Si en ese momento Venezuela hubiese realizado una gestión utilizando argumentos similares a los esgrimidos por el Departamento de Estado, en vez de llevar una proposición controversial como la de Pérez Alfonzo, quizás nuestra actividad diplomática hubiese tenido más éxito. La posición venezolana más bien le da argumentos a los Departamentos de Comercio e Interior en contra del Departamento de Estado. Las exportaciones petroleras hacia los EEUU siguen siendo restringidas por el programa de cuotas iniciado en 1959. Se exceptúa sólo el petróleo que ingresa a los EEUU por vía terrestre, por lo tanto México también se beneficia de los mismos privilegios que Canadá, pero las exportaciones de México en ese momento eran totalmente insignificantes.

42 Citado por Barber: *Opus cit.* Página 254.

43 Carta de Eisenhower al presidente Betancourt, 28 de Abril, 1959. Reproducida en Betancourt, Rómulo: *Tres años de gobierno democrático*. Imprenta Nacional / Caracas, 1962.

44 Edward Nef y Emerson Brown: *The U.S. and Canadá: a changing relationship with dur number one trading partner*, mimeografiado, 1981.

Durante el gobierno del Presidente Kennedy (enero 1960- noviembre de 1963), se hicieron aún más evidentes las contradicciones entre los designios de la política exterior y los intereses económicos variados, que había que tomar en cuenta internamente.

3. Los grupos de presión

Es indudable que el apoyo a la democracia venezolana, como contraposición a la dictadura totalitaria en Cuba, fue un punto fundamental en la política hemisférica de Kennedy. Los consejeros más cercanos del nuevo Presidente opinaban que: *“si los EEUU no están dispuestos a ofrecer un programa concreto para lograrla modernización democrática, surgirán nuevos Castros por todo el continente... Nuestro apoyo más confiable en Latinoamérica, lo encontramos en partidos progresistas como el AFRA en Perú, A.D. en Venezuela y el ala izquierda de los liberales en Colombia”*.⁴⁵ El programa mismo de la Alianza para el Progreso contempla puntos específicos sobre: *“estabilización de los precios de los principales productos de exportación y acceso a los mercados americanos”*.⁴⁶ Sin embargo, con el petróleo venezolano no se cumplieron estas promesas. Los EEUU, no sólo no aceptaron la proposición de Pérez Alfonzo sobre cuotas para el gobierno de Venezuela, sino que las restricciones al petróleo venezolano se mantuvieron vigentes durante todo el período de Kennedy. Betancourt realizó nuevas gestiones personales, diciéndole al Presidente de los Estados Unidos que: *“todos los préstamos que recibiéramos (a través de la Alianza para el Progreso) no compensarían a la economía venezolana del grave descalabro significado por la merma de nuestra exportación casi única. Tenemos confianza en que dentro del espíritu de la Alianza y tomándose en consideración la posición clave de Venezuela, cualquier decisión que en el futuro se adopte, no signifique un verdadero desastre para las finanzas públicas y para la economía nacional venezolana”*.⁴⁷

Pero a pesar del interés personal del presidente Kennedy, Venezuela no disfrutó del trato hemisférico. Se lograron aumentos en las cantidades exportadas y eliminaciones temporales de las cuotas para el residual. Pero lo que los venezolanos consideraban como una discriminación, siguió existiendo. Esta discrepancia entre las promesas económicas generales y el caso concreto del

45 Schlesinger: *Opus cit.* Páginas 172 y 187.

46 Schlesinger: *Ibidem.* Páginas 194 y 195.

47 Discurso de Rómulo Betancourt en La Morita, con motivo de la visita de Kennedy, 16-12 1961. Reproducido en *Tres años de gobierno democrático*, Volumen II, página 184.

petróleo venezolano, se explica debido a los poderosos intereses locales, que impidieron cualquier modificación sustancial en el programa obligatorio de restricción a las importaciones petroleras. En este sentido William Barber, al estudiar la política energética del gobierno de Kennedy afirma: *“a pesar de su predilección por las estrategias macroeconómicas, la nueva administración no pudo aislarse de los intereses parroquiales de los productores de energía”*.⁴⁸

Kennedy ganó las elecciones con un margen muy estrecho. En el Congreso -aunque el Partido Demócrata tenía mayoría- encontró una enorme oposición a casi todas sus iniciativas. Para lograr la aprobación de algunos de sus grandes proyectos (lucha contra la pobreza, contra el racismo, seguridad social), tiene que pactar con los congresantes conservadores y transigir en algunos puntos menos esenciales. El factor energético, según todos los observadores de la época, no se consideraba primordial. Años más tarde, todavía Robert Kennedy opinaba que *“rara vez se piensa en las importaciones de petróleo como un factor importante en nuestra economía”*.⁴⁹ En el período de sesiones 1961-1962, cuando debía revisarse el programa de importaciones petroleras, el proyecto de ley considerado esencial por Kennedy y sus asesores era el de Comercio con Europa, que encontraba enorme oposición debido al sentimiento proteccionista, que siempre ha prevalecido en el Congreso. Por lo tanto el mantenimiento de las cuotas petroleras, fue un factor de negociación para lograr los otros objetivos comerciales más importantes. De todas formas existió un amplio debate, no sólo sobre la importación de hidrocarburos, sino en torno a la situación energética en general.

A. Carbón

En el curso de su campaña electoral, el senador Kennedy ofreció implementar una política que tomase en cuenta todos los combustibles existentes en su país. Dicha promesa fue importante sobre todo para la industria del carbón, que se sentía discriminada en el panorama energético norteamericano. Además tenemos que tomar en cuenta la relevancia que tuvieron los estados productores de carbón, para la candidatura presidencial de Kennedy. El haber ganado las primarias en Virginia Occidental, fue un hito en su campaña, pues allí venció obstáculos en su contra, como eran su riqueza personal y el factor religioso. A partir de ese momento, Kennedy toma a toda la región de los Apalaches, la más pobre de los EEUU, como una especie de símbolo.

48 Barber: *Studied inaction in the Kennedy years*, en *Energy Policies*, página 291.

49 Kennedy, Robert. *Opus cit.* Página 124.

Allí desarrollará programas especiales para combatir la pobreza e incluso tuvo que implementar ayudas de emergencia, para que la población lograra resistir los duros inviernos. Trata de hacer con los Apalaches, un programa similar al de Roosevelt con la Tennessee Valley Authority y de hecho el grupo de trabajo que se ocupa de la región, estaba encabezado por Franklin Delano Roosevelt, Jr. Para mejorar la situación económica del área, obviamente había que ocuparse de reactivar su principal producto: el carbón. Un minero de la zona de Kentucky, ante los programas sociales promovidos por los políticos, que no incluían una revitalización de la industria del carbón, decía: *“están tratando de reparar un carro viejo, sin arreglarle el motor”*.⁵⁰

Para Venezuela, la importancia de los estados productores de carbón en el diseño de la “Nueva Frontera” kennedyana, fue muy negativa. La industria del carbón consideraba que su principal competencia, que había desplazado a sus productos en los mercados de la costa Este, era el combustible residual proveniente de Venezuela. Cada intento que se hizo por modificar en forma permanente el programa de importación de residuales, se enfrentó a la oposición unánime y decidida de todos los congresantes de los estados productores de carbón, entre los cuales podemos citar a miembros prominentes del partido demócrata, como el senador Byrd de Virginia Occidental.

B. Petróleo doméstico

El factor electoral en los estados sureños productores de petróleo, también fue determinante para Kennedy. Basta recordar la escogencia de Lyndon B. Johnson como vicepresidente, a pesar de la enorme oposición de algunos de los consejeros más cercanos de Kennedy, para comprender la importancia que se le daba a “equilibrar el equipo”, con la presencia de un sureño, ligado a los sectores petroleros locales.⁵¹ Johnson, por razones de orden personal,⁵² no tuvo un papel determinante en las negociaciones y compromisos con los congresantes provenientes del Sur. Pero el equipo presidencial trató en todas formas de mantenerlos satisfechos en materia económica, ya que se estaban tomando medidas de índole racial, que podían alienar totalmente a la región. A tal efecto, buscaron el apoyo de parlamentarios importantes como Sam Rayborn de Texas, Robert Kerr

50 Caudill, Hany: **Appalache: The path from disaster**, en inglés: **America's Energy**, Pantheon Books, Nueva York, 1980. Página 37.

51 Nótese que casi treinta años después, han prevalecido el mismo tipo de compromisos electorales en la escogencia del candidato actual a la Vicepresidencia en el equipo de Dukakis.

52 Ver Kearns, Doris: **Lyndon Johnson and the american dream**, Harper & Row, Nueva York 1976.

de Oklahoma y el diputado Honer Thornberry de Texas, Myer Feldman, encargado de asuntos energéticos en la Casa Blanca, les ofrece garantías sobre la política petrolera que habría de seguir el gobierno. Antes de que se termine un estudio sobre “Seguridad Nacional y Petróleo”, encargado por el Presidente, Feldman le asegura a los sureños que no se eliminarán las restricciones a las importaciones petroleras y más aún, se iniciarán conversaciones con Canadá para que este país *voluntariamente* limite sus exportaciones de hidrocarburos hacia los EEUU. Como el ejecutivo estaba ya pactando con los representantes de los estados petroleros, las recomendaciones de sectores favorables a la liberación de las importaciones petroleras, tuvieron en definitiva poco peso.

C. Divergencias burocráticas

Cuando el equipo de Kennedy se enfrenta a la dificultad de diseñar una política energética global, para un país con intereses tan variados como son los EEUU, busca ganar tiempo encargando estudios sobre la materia a las diferentes agencias gubernamentales, que tenían algo que ver con energía. Además, el Presidente nombra un comité especial de alto nivel, para que realice el estudio citado anteriormente sobre: “Necesidades y suministros petroleros, relacionándolos con los objetivos de seguridad nacional”. Las diferentes agencias gubernamentales consultadas, tuvieron posiciones distintas sobre el problema. El Departamento de Estado tuvo siempre, desde la época de Eisenhower, una visión global en donde se tomaban en cuenta las metas de un país aliado, como Venezuela. Pero lo más interesante, es que tanto el Departamento de Defensa como la Oficina de Defensa y Movilización Civil, al revisar los argumentos sobre Seguridad Nacional, concluyeron que el interés estratégico del país implica contabilizar al petróleo venezolano como reserva fundamental para los EEUU. En cambio, el Departamento del Interior que siempre ha sido favorable a los intereses del Suroeste de los EEUU, recomendó no sólo conservar el programa de importaciones sino fortalecerlo incluyendo dentro de la cuota permitida, los hidrocarburos provenientes de México y Canadá. El Comité especial nombrado por el Presidente acepta como válidos todos los argumentos esgrimidos por los Departamentos de Defensa y de Estado. Pero conociendo ya que Kennedy tenía compromisos con los productores domésticos, recomienda no cambiar el programa de importaciones.

D. Nueva Inglaterra

El único sector definitivamente contrario a las restricciones petroleras era la Nueva Inglaterra, que incluso se veía perjudicada económicamente por los

altos precios del combustible para sus industrias, sin embargo, aún en dichos sectores, Venezuela no pudo contar con apoyo pues los legisladores de la costa Noreste, exigían una liberalización total de las importaciones, mientras que Venezuela (temerosa de la competencia mesoriental), pedía un trato hemisférico.

Por otra parte y aunque parezca paradójico, Kennedy -nativo de Nueva Inglaterra- no le dio a los intereses de la región un peso determinante dentro de sus planes de gobierno. El Presidente contaba con el apoyo masivo de Massachussetts pues en su última elección para el Senado, obtuvo el 70% de los votos. Por lo tanto, como en dicha región tenía garantizado un caudal importante de apoyo y simpatía, necesitaba obtener en forma prioritaria la aprobación de otras áreas del país, en donde prevelece el Partido Demócrata, pero su candidatura no había sido vista con buenos ojos. En el gobierno de los “mejores y los más brillantes”, en donde había una mayoría de egresados provenientes de las grandes universidades del Este, siempre hubo el temor de que se les acusase de favorecer indebidamente a los intereses de su región.⁵³

4. Acción y reacción⁵⁴ en Venezuela

Hemos examinado los poderosos intereses, que dentro de los EEUU, dificultaron cualquier modificación del programa de importaciones petroleras. Pero hay que considerar también, que Venezuela cometió algunos errores al enfrentar este problema. Estos errores tienden a no tomarse en cuenta en la bibliografía local.

A. Proposición de Pérez Alfonzo

En 1959 Pérez Alfonzo viaja a Washington para protestar por discriminación, cuando no se incluye el petróleo venezolano en las preferencias hemisféricas. En ese momento, Pérez Alfonzo le propone al gobierno de los EEUU -en forma algo ingenua y quizás inoportuna- un plan racional y con una impresionante visión de futuro, para adecuar la oferta petrolera a la demanda real del país. Tiene como objetivo mantener los precios y así, proteger a la industria

53 Entrevista con Isabel Lara, que realiza una investigación sobre la Administración Kennedy. Caracas 17-7-88.

54 Acción y Reacción es el título de una recopilación de documentos sobre las restricciones petroleras publicados por Pro-Venezuela en 1973.

doméstica de los EEUU. Pero este plan, debido a la fuerte intervención gubernamental que presupone, era inaceptable para los firmes creyentes en la libertad del mercado, que gobernaban con Eisenhower (aunque se hubiese inspirado en los mecanismos y funcionamiento de la Texas Railroad Commission). Además, se ganó la total oposición de las grandes compañías petroleras, que combatían cualquier intrusión gubernamental en el mercado y que, en otras circunstancias, hubieran podido ser aliadas de Venezuela en la lucha contra las cuotas de importación.

Si Pérez Alfonzo en 1959, antes de la administración Kennedy, cuando el lobby carbonífero todavía no tenía tanta importancia, hubiera pedido simplemente un trato hemisférico -en vez de proponer un cambio radical en las relaciones petroleras internacionales-, quizás el gobierno de Eisenhower hubiese accedido a la petición venezolana. En ese momento el trato diferente entre Canadá y Venezuela pudo deberse a presiones del Secretario del Tesoro, que como le hemos indicado anteriormente, recibía pagos de petroleros tejanos; a la intervención decidida de Canadá tratando de lograr ventajas para sus crudos y probablemente también, a maniobras de las compañías internacionales interesadas en atemorizar al gobierno venezolano, que iniciaba una nueva política petrolera. Pero no estaban todavía claramente polarizados algunos grupos económicos y de presión, cuyo apoyo necesitaba el presidente Kennedy y cuyos intereses eran contrarios a los de Venezuela.

B. Lobby presidencial

La idea de llevar a cabo en los EEUU un “lobby”-o cabildeo- para lograr nuestros objetivos en las relaciones con ese país, es nueva en Venezuela. Existe una buena bibliografía reciente al respecto,⁵⁵ pero no se cubren sus aspectos históricos. Por lo tanto, resulta difícil conocer los esfuerzos que se llevaron a cabo en el pasado, ante diferentes instancias gubernamentales y privadas en los EEUU, para lograr nuestras metas de política exterior. De los documentos estudiados para el período del 59 al 64, se puede deducir que el esfuerzo de lobby se realizó fundamentalmente a nivel presidencial. Betancourt llevó a cabo numerosas iniciativas, por medio de contactos personales, cartas, discursos, para tratar de cambiar el sistema de importaciones petroleras vigente en los EEUU. Pero con una visión del Poder muy típica de Venezuela, concentró sus

55 Por ejemplo: José Egidio Rodríguez: *Imagen y política internacional*. Editorial Ateneo de Caracas, 1987. Alfredo Toro Hardy: *El desafío venezolano: Cómo influir en las decisiones políticas estadounidenses*. Universidad Simón Bolívar, Caracas 1988.

esfuerzos en el Presidente mismo, no tomando en cuenta a muchos potenciales aliados, de nivel medio en el gobierno y en sectores privados, que hubieran podido ser muy útiles para lograr una mayor audiencia para los puntos de vista venezolanos. Obviamente, dichos contactos no debía realizarlos Betancourt personalmente; la deficiencia parece radicar en la Embajada y en particular en la Oficina Petrolera. Venezuela ha debido mantener contactos permanentes e intercambio de información, con los funcionarios del Departamento de Estado, Defensa y Oficina de Movilización Civil, que tenían una actitud favorable frente a los pactos económicos hemisféricos. También se ha debido establecer una relación con los congresantes de Nueva Inglaterra, para explicar el punto de vista venezolano y estudiar posibles soluciones conjuntas.

C. Falta de claridad en los objetivos

Quizás la debilidad más grande de la posición venezolana, fue el no exponer claramente los objetivos del país. En la prensa local y en la bibliografía publicada en Caracas en esa época, toda la argumentación existente se dirige en contra de las restricciones a las importaciones petroleras en general. Sin embargo, lo que buscaba Venezuela de hecho -por lo menos así fue captado por los americanos- no era una eliminación indiscriminada de las restricciones petroleras, sino una inclusión en el sistema de preferencias hemisféricas. De tal forma que, cuando el Departamento del Interior se pronuncia en contra del fin de las restricciones para el residual, argumentan estar protegiendo los intereses de Venezuela, *“porque si el programa de controles se eliminase totalmente, el esquema geográfico de importaciones petroleras cambiaría totalmente hacia una dependencia mayor del Medio Oriente”*.⁵⁶

La insistencia por parte de Venezuela en una preferencia hemisférica era poco realista, dado que existían fuertes presiones para que se controlasen también las importaciones provenientes de Canadá. Por otra parte, desde el punto de vista de la coherencia de nuestra política exterior, no parece muy consistente con las nuevas alianzas que se estaban iniciando en ese momento con el Medio Oriente. Si Venezuela hubiese logrado entonces que los EEUU la incluyesen en un sistema de preferencia hemisférica, con precios y oferta de petróleo controlados, es probable que en la década del setenta, la OPEP y los países productores hubieran tenido actitudes radicalmente diferentes en materia de precios y en sus relaciones con los países consumidores.

56 Citado por Barber: *Opus cit.* Página 301.

Conclusión

En el curso de este trabajo, hemos observado como dos hombres con profundas coincidencias políticas, como fueron Kennedy y Betancourt, y con sinceros deseos de colaborar por el bien de todo el hemisferio, no lograron sus propósitos de cooperación en el campo económico.

Venezuela, aliada políticamente de los EEUU en su enfrentamiento con Cuba y con la guerrilla local, tiene que aceptar el incumplimiento de los objetivos de independencia económica, reconocidos aún en la Alianza para el Progreso. Es probable que Betancourt, enfrentándose a los graves problemas de subversión interna y externa, le dio prioridad a los objetivos políticos de lucha contra el comunismo y consolidación de la democracia, por encima de los económicos. Pero el resentimiento causado por el “maltrato” por parte de los EEUU, llevará a Venezuela, por una vía cada vez más cercana al tercermundismo y a sus nuevos aliados de la OPEP.

Según Jules Waldham, que acompañó a Rómulo Betancourt en su visita a Washington en 1962, Kennedy quedó convencido de la necesidad de cambiar el programa de importaciones petroleras y “no lo llevó a cabo debido a su muerte”.⁵⁷ Sin embargo aunque no dudamos de la buena voluntad del Presidente de los Estados Unidos, resulta difícil creer que lo hubiera realmente intentado. Kennedy tenía una idea demasiado clara sobre la trascendencia de algunos de sus programas internos, para comprometerlos buscándose nuevos enemigos, en el Congreso o en sectores económicos. El le brindó a Venezuela, un apoyo político y militar muy útil, en un momento difícil para la joven democracia. El apoyo económico que buscaba Venezuela, hubiera ido en contra de sectores vitales en la economía de los EEUU, que Kennedy no quería, ni podía, perturbar. En el curso de los años siguientes -sin la presencia de los dos presidentes amigos- las diferencias inevitables entre los dos países, tienden a crecer.

57 Entrevista personal con Jules Waldham, 3 de agosto de 1988.

Bibliografía

- Betancourt, Rómulo: **La revolución democrática en Venezuela**. Imprenta Nacional, Caracas 1968 (cuatro volúmenes).
- Betancourt, Rómulo: **Tres años de gobierno democrático**. Imprenta Nacional, Caracas 1962.
- Betancourt, Rómulo: **Venezuela, política y petróleo**. Fondo de Cultura Económica, México 1956.
- Blair, John: **The control of Oil**. Pantheon Books, Nueva York 1966.
- Engler, Robert (compilador): **America's Energy**. Pantheon Books, Nueva York 1980.
- Goodwin, Craufurd (compilador): **Energy policy in perspective**. The Brookings Institution, Washington 1981.
- Hartshorn, J.E.: **Petróleo, empresas privadas y gobiernos**. Editorial Continente, Bogotá 1967.
- Kearns, Doris: **Lyndon Johnson and the American Dream**. Harpet & Row. Nueva York 1966.
- Kennedy, John: **El deber y la gloria** (discursos). Bruguera, Barcelona 1966.
- Lacouture, Jean: **Nasser**, Ed. du Seuil, París 1971.
- Mangone, Gerard: **Energy policies of the world**. Vol. 1. Elsevier, Oxford-Amsterdam 1976.
- Martínez, Aníbal: **Nuestro petróleo, defensa de un recurso agotable**. Gráficas Minerva, Madrid, 1963.
- Moleiro, Moisés: **El partido del pueblo**. Vadell Hermanos, Valencia 1978.
- Mommer, Bernard: **La cuestión petrolera**. Tesis, U.L.A. 1983.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo: **El Pentágono de Acción Petrolera**. Ediciones Revista Política. Caracas 1967.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo: **Venezuela y su petróleo**. Imprenta Nacional, Caracas 1960.
- Pro-Venezuela: **Acción y reacción**. Senda Avila, Caracas 1973.
- Rabe, Stephen: **The road to OPEC**. University of Texas Press, Austin 1982.

- Rodríguez, José Egidio: **Imagen y política internacional**. Editorial Ateneo de Caracas, 1987.
- Rouhani, Fuad: **A history of OPEC**. Praeger, Nueva York 1971.
- Sáder Pérez, Rubén: **Material de lectura sobre política petrolera**. Mimeo, Caracas 1/9/66.
- Sáder Pérez, Rubén: **Problemas del crecimiento de una empresa petrolera del Estado**, Monte Avila, Caracas 1969.
- Sanín, Rómulo: **Vadell Hermanos**, Valencia 1984.
- Schlesinger, Arthur: **A thousand days**. Riverside Press, Cambridge 1960.
- Stocking, George: **Mídale east oil**. Vanderbilt University Press, Tennessee 1970.
- Tarre Murzi, Alfredo: **La nueva diplomacia**. Gráficas Minerva, Madrid 1962.
- Task force on the oil import control: **The oil import question**. Government Printing Office, Washington 1970.
- Toro Hardy, Alfredo: **El desafío venezolano. Cómo influir en las decisiones políticas estadounidenses**. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas 1988.
- Tugvel, Franklin: **The politics of oil in Venezuela**. Stanford University Press, Stanford 1960.

Artículos

- Kennedy, Robert: **La Alianza para el Progreso. Símbolo y sustancia, Política**, volumen V, número 56, Caracas diciembre de 1966. Páginas 113-129.
- Nef, Edward y Emerson Brown: **The U.S. and Canada: a changing relationship with our number one trading partner**. Mimeografiado, Washington, 1981.
- Pérez Alfonso, J.P.: **El petróleo en el desarrollo económico de Venezuela. Política**, Volumen I, Número 3, noviembre de 1959. Página 104 y 121.