

Divididos sobre el petróleo. Estados Unidos y la política petrolera nacionalista del gobierno de Betancourt

Divided over Oil. The United States and the Nationalist Oil Policy of the Betancourt Government

Gustavo Enrique Salcedo Ávila*

Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales (2009). Magíster en Estudios Internacionales Estratégico-Militares (2004). Magíster en Relaciones Internacionales (2002). Abogado (1999). Profesor en la Universidad Simón Bolívar

Resumen

A pesar de ser aliados con Estados Unidos durante la Guerra Fría, la llegada de la democracia en Venezuela en 1958 trajo un importante distanciamiento en las políticas petroleras de ambos países. Por un lado el gobierno Betancourt actuó con una política petrolera nacionalista, que persiguió mayor control y ganancias para el Estado, y asumió un rol estelar en la creación de la OPEP. Por el otro Estados Unidos procedió no solo a tratar de contener dichas políticas, sino también a limitar el acceso venezolano a su mercado petrolero. Recurriendo a fuentes primarias, tanto estadounidenses como venezolanas, veremos cómo ambos gobiernos se enfrentaron sobre el petróleo, propio en tiempos en que Estados Unidos presentaba una alta dependencia energética de Venezuela.

Palabras clave

Estados Unidos; Betancourt; petróleo; OPEP; Guerra Fría

Abstract

Despite the Venezuela-USA alliance in the Cold War, the advent of democracy in Venezuela in 1958 brought on an important rift in the oil policies of both countries. On the one hand, the Betancourt government enacted a nationalist oil policy that pursued greater control and rewards for the Venezuelan State, and also played a leading role in the creation of the OPEC oil cartel. On the other, the U.S. proceeded not only to try to contain such policies, but also to limit Venezuelan access to its oil market. Using primary sources both from Venezuela and the United States, I will explain how both governments clashed over oil, precisely in times of high U.S energy dependence from Venezuela.

Key words

United States; Betancourt; oil; OPEC; Cold War

* **Correo electrónico:** gsalcedo@usb.ve

Recibido: 24-06-2014

Aprobado: 25-03-2014

A inicio de la década de los años sesenta del siglo xx, Venezuela ejercía una posición destacada en el mercado petrolero mundial, siendo nada menos que el tercer productor más grande, solo detrás de Estados Unidos y la Unión Soviética (primero y segundo, respectivamente). Para 1960 sus 2,86 millones de barriles diarios representaban 13,76% del total de la producción mundial, y dado que la mayoría estaba destinada al comercio internacional, ello hacía del país (en realidad ya desde 1929) el primer exportador del mundo. Todo esto revistió a Venezuela de una relevancia geoestratégica que no llegaría a tener más nunca en su historia, máxime cuando la dependencia de Estados Unidos del petróleo venezolano era altísima (aproximadamente, 50% del total de sus importaciones de crudo provenían de Venezuela).¹

El presente trabajo se avoca a analizar las relaciones que se dieron precisamente entre estos dos países en esos años de máxima interdependencia estratégica. Concretamente se analizarán las relaciones que se dieron en torno al tema petrolero entre las administraciones Eisenhower y Kennedy con el gobierno constitucional de Rómulo Betancourt (1959-64). Sin duda, se trató de un período crucial en el que Venezuela venía de un cambio de régimen que trajo profundas modificaciones a su política petrolera, afectando significativamente los intereses de Estados Unidos y de las transnacionales que operaban allí. Se verá cómo el gobierno de Rómulo Betancourt implementó una política nacionalista-reivindicativa, y cómo desde Washington trataron de contrastarla, al punto de que fue precisamente en el tema petrolero en donde surgieron las mayores diferencias entre Venezuela y Estados Unidos, a pesar de ser ambos aliados cercanos en la contienda de la Guerra Fría.

INTRODUCCIÓN

1958 fue un año clave en la historia de la industria petrolera internacional. Marcó el resurgimiento de tendencias nacionalistas que a la postre contribuyeron

¹ El declino de la influencia de Venezuela en el mercado petrolero internacional ha sido igualmente notable. Tomando como referencia el año 2011, tenemos que el país se ubica como decimotercer productor; sus 2,48 millones de b/d representaron apenas 2,8% de la producción mundial. Por otra parte, Estados Unidos redujo considerablemente su dependencia del petróleo venezolano, bajándolo a solo 8,3% del total de sus importaciones para ese mismo año. Datos tomados del U.S. Energy Information Administration (EIA), International Energy Statistics - Total Oil Supply, en <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=53&aid=1>, y EIA, Annual Energy Review September 2012 - Petroleum Imports by Country of Origin 1960-2011, en www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.cfm?t=ptb0504, último acceso de ambos 6-6-14.

a cambiar profundamente la estructura del negocio petrolero mundial.² En julio sucedió el golpe de al-Qasim en Irak, que puso fin a la monarquía hashemita. El nuevo régimen militar sacó a Irak de la esfera de influencia occidental, abandonando el Pacto de Bagdad y asumiendo una política claramente filosoviética. En materia petrolera, al-Qasim empujó su país hacia posiciones cada vez más reivindicativas y apoyó en su momento con vigor la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por otra parte, meses antes y aun más trascendental del caso de Irak, el 23 de enero otro régimen nacionalista había tomado el poder, esta vez en Venezuela. El acontecimiento marcaría aun más profundamente al negocio de los hidrocarburos, entre otras razones porque el nuevo gobierno democrático asumiría la vanguardia del nacionalismo petrolero, siendo pionera en la ruptura del *fifty-fifty* (que ella misma estableció como estándar en 1948), y también asumiendo el liderazgo como principal arquitecto y promotor de la cooperación entre los países exportadores de petróleo (esfuerzos que fructificaron precisamente en el antes mencionado cartel petrolero).

Sin duda alguna, el establecimiento de estos regímenes no podía agradar a las grandes compañías que para ese entonces monopolizaban la producción y el comercio del crudo. Ellas sabían que estos nuevos actores buscarían tarde o temprano disputarles parte de ese poder que ejercían sobre el negocio petrolero. Tampoco podía complacer a los gobiernos de los mayores países consumidores, sobre todo por las implicaciones que ese nacionalismo pudiese tener sobre su acceso y disponibilidad energética, elementos esenciales de su seguridad nacional.

UNA SORPRESA INDESEADA

La gran interdependencia que existía para ese entonces entre Venezuela y Estados Unidos se fundamentaba, como se ha indicado, sobre el comercio de los hidrocarburos. A pocas décadas del nacimiento de la industria petrolera en Venezuela, Norteamérica se había afianzado como el principal mercado del petróleo

² Si bien la primera empresa petrolera estatizada en la historia fue la Anglo-Persian Oil Company (hoy BP), nacionalizada semanas antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, el nacionalismo petrolero como tal (entendido como aquella política de los gobiernos de países productores tendentes a reivindicar mayor control y mayor compensación por la explotación de su riqueza petrolera), se remonta a la confiscación de propiedades de la Standard Oil en Bolivia (1937), la nacionalización de Lázaro Cárdenas (1938), el *fifty-fifty* venezolano (1943, 1948) y la frustrada nacionalización de Mossadegh (1951).

venezolano, en gran parte gracias a la singular posición geográfica de ambos, donde los campos del Zulia quedan más cerca por vía marítima de los puertos de la costa este de Estados Unidos que el propio petróleo producido en Texas, próximo al golfo de México.³

En 1958 Venezuela llegaría a ser nada menos que el tercer socio comercial de Estados Unidos, su sexto mercado y el segundo país receptor de inversiones privadas estadounidenses a nivel mundial (superada solo por Canadá).⁴ Como reconociera el entonces secretario de Estado John Foster Dulles en un discurso ofrecido en Washington, entre los cuatro países cardinales con los que comerciaba Estados Unidos, al norte estaba Canadá, al este Reino Unido y al oeste Japón. “[A]l sur” dijo “está Venezuela, con su suministro de petróleo. El petróleo venezolano ayudó a ganar la Segunda Guerra Mundial. Sostuvo nuestros esfuerzos en la Guerra de Corea. Venezuela importó de Estados Unidos bienes por un valor aproximado de un millardo de dólares en 1957. Nosotros importamos de Venezuela \$900 millones de dólares. Seguramente” decía Dulles, “nuestra seguridad nacional no se vería beneficiada siuviésemos que darle la impresión a los venezolanos que tenemos la intención de reducir drásticamente nuestras compras de ellos” (AMRE, DPI, 1958, EE.UU., exp. 58, p.s.n).⁵

Dulles no hacía más que resaltar la relevancia estratégica que tenía Venezuela, lo cual, por cierto, daba a su vez al Gobierno venezolano cierto margen de influencia sobre la política estadounidense.⁶ Por muchos años había sido la intención en Washington de estimular el desarrollo de la industria petrolera en Venezuela, a modo de contar con mayor capacidad de suministro en caso de una guerra. Ahora, por primera vez, presiones domésticas estaban a punto de dar al

³ Los puertos exportadores de petróleo de Maracaibo y Paraguaná distan 1.804 millas náuticas del puerto importador de Baltimore, mientras que desde Galveston, Texas, a Baltimore la distancia es de 1.846 millas náuticas. Véase Marrero (1964, p. 11).

⁴ Las inversiones amontaban para ese entonces más de tres millardos de dólares, aproximadamente 22 millardos de dólares 2010. Véase, también, Zeiler (1990, p. 291).

⁵ Discurso del secretario de Estado John Foster Dulles en la Conferencia Nacional de Organizaciones sobre Política Comercial Internacional, Washington, 27 de marzo de 1958. Traducción del autor.

⁶ La influencia venezolana sobre la política de Estados Unidos se manifestó a lo largo de la historia en numerosas formas, por ejemplo, cuando Medina Angarita propuso la Ley de Hidrocarburos del 43 la Administración Roosevelt la apoyó, tomando la parte del Gobierno venezolano en contra del de las compañías petroleras; años después la dictadura de Pérez Jiménez lograría que EE.UU. le otorgara un estatus preferencial a Venezuela en el suministro de armas; y durante la Guerra Fría, EE.UU. ayudaría en la consolidación de la democracia en Venezuela en gran parte por su importancia estratégica como principal suplidor energético.

traste con dicha política. Es a ello a lo que se refería el Secretario de Estado en su último comentario, al debate que en ese entonces existía sobre una posible modificación a las restricciones a las importaciones petroleras. De hecho, cada vez que los precios del crudo bajaban, los productores de petróleo independientes y los de la industria del carbón empezaban a presionar al Gobierno para recibir protección del crudo barato importado. La situación llegó al punto de que la Casa Blanca empezó a considerar seriamente la posibilidad de sustituir el sistema de restricciones voluntario por uno obligatorio.⁷ El Departamento de Estado se opuso a ello, entre otras razones por el efecto negativo que podría tener sobre las relaciones con Venezuela. Mantener lazos económicos fuertes con ese país caribeño al norte de Sudamérica era según ellos crucial para Estados Unidos y sus intereses globales. En tiempos de crisis internacionales ya Venezuela había demostrado reiteradamente su importancia como fuente segura de energía, algo fundamental para su seguridad nacional.

Sin embargo, en esta ocasión el Departamento de Estado no logró imponer su punto de vista. La decisión fue tomada a favor de nuevas restricciones y solo quedaba determinar el cuándo se impondrían. Sobre este particular hay que recordar que más allá de la gran desconfianza que sentían las empresas transnacionales hacia las fuerzas democráticas venezolanas, para el Gobierno de Estados Unidos era por el momento crucial evitar que los comunistas tomaran el poder en ese país, rico en recursos petroleros. Cuán importante fue este tema lo demuestra la carta confidencial que el Departamento de Estado le enviara al secretario de Comercio, Lewis Strauss, el 21 de noviembre de 1958. A pocos días del retiro de Larrazábal de la Junta de Gobierno para competir en las elecciones de diciembre, Christian Herter pedía a su colega posponer el anuncio sobre la modificación al programa de restricciones petroleras precisamente para después de dicha contienda electoral. “La aceptación formal hace días por el Almirante Larrazábal de su nominación a la presidencia por parte del Partido Comunista” decía, “significa que el comunismo va a ser un asunto crucial para nosotros en la campaña política y en las elecciones”. Un anuncio prematuro de las modificaciones “daría a los comunistas una ventaja política casi insuperable...”. “Más aún, minaría seriamente la campaña de los dos opositores del Almirante Larrazábal para la presidencia, cualquiera de los cuales sería aceptable para nosotros” (DDRS, Herter-Strauss, 21-11-58).⁸

⁷ En julio de 1957, EE.UU. impuso un sistema de restricciones voluntarias a las importaciones de petróleo.

⁸ Todas las citas del DDRS son traducciones del inglés hechas por el autor.

La medida fue postergada, y para preparar al Gobierno venezolano y evitar reacciones indeseadas, la modificación fue precedida de un intenso cabildeo político. Desde la instauración de la Junta de Gobierno, en los meses de febrero y marzo, se llevaron a cabo las primeras negociaciones en Caracas sobre el tema. La Administración Eisenhower quería evitar represalias como la denuncia del tratado comercial bilateral de 1952, y sabían que el ministro de Minas e Hidrocarburos de la Junta, Carlos Pérez de la Cova, ya había propuesto precisamente la revisión de la lista n° 1 de dicho tratado, a modo de compensar el daño causado por las restricciones estadounidenses (FRUS, 1991a, VE-5, VE-11).⁹

Fue en ese marco de negociaciones que se intercalaría otro asunto que enrarecería mucho las relaciones bilaterales. Cuando en diciembre vino una delegación a Caracas encabezada por Thomas Mann (el encargado de Asuntos Económicos del Departamento de Estado), Miraflores anunció unilateralmente y a sorpresa el incremento del impuesto sobre la renta.¹⁰ Con la nueva tasa el presidente Edgar Sanabria de hecho modificaba el *modus vivendi* establecido con las empresas desde 1948. Del famoso *fifty-fifty* se pasaba ahora a sesenta-cuarenta a favor del Estado venezolano. Ante esta noticia sorpresiva, la reacción del jefe de la misión estadounidense fue de sumo disgusto. Mann protestó ante el Ministro de Hacienda y ante el Ministro de Minas e Hidrocarburos. Censuró que no se hubiese hecho ninguna consulta previa, lo cual, según dijo, constituía una grandísima desconsideración (FRUS, 1991a, VE-16). Años después el doctor René de Sola, entonces canciller de la Junta de Gobierno, recordaría con una sonrisa los hechos. Efectivamente, la Junta preparó la medida en absoluto secreto y en forma inconsulta, sin siquiera oír la opinión de las compañías afectadas. La decisión se divulgó mientras se discutía el problema de las restricciones (tema que afectaba, en cambio, a Venezuela).

Como era de esperarse, la subida del impuesto sobre la renta generó gran revuelo entre las compañías. Duke Haight, presidente de la Creole (la empresa más grande, filial de la Standard Oil de Nueva Jersey) protestó tan airadamente que muchos pensaban que iba a ser expulsado de Venezuela. Según él la industria había sufrido un durísimo golpe que “alteraba drásticamente el clima para las inversiones extranjeras”. Recriminó que la acción fuese tomada “completamente en desprecio de derechos adquiridos e ignorando obligaciones morales, si no

⁹ Todas las citas del FRUS son traducciones del inglés hechas por el autor.

¹⁰ La delegación visitó Caracas desde el 18 al 21 de diciembre de 1958 (véase FRUS, 1991a, VE-16, VE-17).

legales, de negociar”. El clima de confianza y comprensión con Miraflores parecía destruido, confirmando los temores que muchas sentían hacia la oposición antiperezjimenista. En Estados Unidos el presidente de la Standard Oil de Nueva Jersey, Eugene Holman, se hizo eco del descontento, exhortando que la medida “comportaría un re-evaluación de sus inversiones internacionales”. Las otras compañías no se quedaron atrás. La Shell, por ejemplo, envió una carta a la Junta de Gobierno, advirtiéndola de “graves consecuencias” por el abandono unilateral del *fifty-fifty* (FRUS, 1991a, VE-16, VE-17). Las demás cerraron filas, criticando al Gobierno y la nueva tasa impositiva.

No es difícil imaginarse la ola de indignación y de nacionalismo que todo ello produjo en Venezuela, sobre todo en la prensa nacional, al punto de que el Departamento de Estado se vio en la necesidad de aconsejar a las compañías a bajar el tono de sus protestas (Tugwell, 1975, p. 52).¹¹ Haight fue transferido fuera del país para evitar que fuese declarado persona no grata.

La Administración Eisenhower, sin embargo, decidió no dejar pasar inadvertido lo sucedido, pues según ellos, como comentaría el mismo Thomas Mann, la medida afectaba inclusive la seguridad de todo el hemisferio occidental. El embajador venezolano en Washington, Marcos Falcón Briceño, fue citado a las oficinas en Foggy Bottom, donde se le pidió informar a su Gobierno “la seria preocupación de los Estados Unidos sobre la acción que había tomado” (FRUS, 1991a, VE-17). El mensaje de fuerte rechazo fue también transmitido directamente en Caracas por la Embajada norteamericana. Además, el Departamento de Estado convocó en enero de 1959 a los dirigentes de las principales treinta y ocho empresas estadounidenses que operaban en Venezuela, a una reunión a puertas cerradas, precisamente para coordinar una estrategia conjunta a futuro (FRUS, 1991a, VE-18). Allí acordaron unir esfuerzos para disminuir posibles ulteriores daños que pudiese causar el Gobierno de Miraflores (FRUS, 1991a, VE-19).

Por otra parte, para Estados Unidos las implicaciones internacionales que podía tener la nueva medida venezolana en otros países exportadores de petróleo eran

¹¹ Sobre la ola nacionalista es interesante mencionar la entrevista de Falcón Briceño aparecida en la revista *Newsweek* el 5 de enero de 1959. Según él, las declaraciones de Haight fueron “ofensivas a la dignidad nacional, prejudicial a las relaciones internacionales [de Venezuela] y... deliberadamente engañosas”. Dijo además que Venezuela no necesitaba del permiso de la Standard Oil para aumentar sus impuestos (Chester, 1983, p. 154).

grandes y peligrosas. Ya la historia lo había demostrado: el *fifty-fifty* establecido por primera vez en Venezuela, fue copiado poco después en toda la península árabe.¹² Por ello, el nuevo sesenta-cuarenta se trataba de un tema delicado y potencialmente peligroso para los intereses estadounidenses. Fue por ello que el propio Foster Dulles enviaría un memorando a sus misiones diplomáticas en el Medio Oriente, alertándolas del peligro y dando instrucciones para que en caso que fuesen consultadas dejaran claro la fuerte desaprobación sentida en Washington por la acción venezolana y además enfatizaran la imposibilidad de esos países de imitarla (FRUS, 1991a, VE-19).

Inevitablemente, el cambio del *modus vivendi* del *fifty-fifty* por un sesenta-cuarenta, también exacerbó la desconfianza que sentía gran parte del empresariado estadounidense hacia el nuevo gobierno puntofijista que estaba por instalarse, pues la medida estaba en plena consonancia con lo que había sido la política petrolera del trienio adeco, y su principal promotor Juan Pablo Pérez Alfonzo.

CONTENIENDO LA POLÍTICA PETROLERA DE PÉREZ ALFONZO: EL AÑO 1959

Con la llegada a la presidencia de Rómulo Betancourt iniciaría un nuevo ciclo en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, *grosso modo* marcada al principio por una gran desconfianza de parte de la Administración Eisenhower, que luego se transformaría en una verdadera relación especial con la llegada de Kennedy y el Partido Demócrata a la Casa Blanca. Sin duda, las agresiones del que fuera objeto el gobierno puntofijista por parte de la guerrilla castro-comunista, intensificada a inicios de los sesenta, contribuyó también a acercar y limar las asperezas, consolidando los lazos de amistad entre ambos países.

Ahora bien, ello no quiso decir que el gobierno de Betancourt adoptase una actitud entreguista ante los intereses de Washington y del capital extranjero en

¹² En 1949 el gobierno iraní fue el primero en pedir condiciones similares a las tomadas en Venezuela, pero el proceso se complicó, conllevando la subsiguiente nacionalización ocurrida bajo Mohamed Mossadeq en 1951. En diciembre de 1950 la Arabian America acordó a Arabia Saudita el reconocimiento del *fifty-fifty*. En noviembre de 1951 la fórmula se extendió a Kuwait, en febrero del año siguiente a Irak, y en diciembre de 1952 al Bahrein. Después del golpe de Estado en Irán, un acuerdo similar al *fifty-fifty* fue obtenido en 1954. Datos tomados de Pérez Alfonzo (1967, p. 60).

Venezuela. Nada más alejado de la verdad. De hecho, el tema petrolero fue el mejor ejemplo de ello. En ningún otro ámbito las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos sufrieron más y fueron tan espinosas como en este. La Casa Blanca percibió como un verdadero peligro la política nacionalista perseguida por Betancourt y su ministro Juan Pablo Pérez Alfonzo. La misma amenazaba con desmejorar la posición del empresariado estadounidense en Venezuela y por ende afectaba el acceso confiable a sus recursos estratégicos. Además, se ponía como mal ejemplo para los demás países productores, sobre todo los del Medio Oriente. Por lo tanto, siempre que pudieron, en Washington se tomaron medidas para tratar de neutralizar y contrarrestar dicha política.

En primer lugar tenemos que recordar que la decisión de aplicar restricciones obligatorias a las importaciones de petróleo fue finalmente aprobada por Eisenhower el 10 de marzo de 1959.¹³ Como destacamos, no todos estaban de acuerdo con la medida. En la reunión de Gabinete el representante del Departamento de Estado apoyó a su pesar el decreto, manifestando, sin embargo, serias reservas porque afectaba fuertemente a Venezuela.¹⁴ Y si bien inicialmente Betancourt no estuvo interesado en entablar polémica y se abstuvo de elevar protesta, se continuó una serie de negociaciones bilaterales para clarificar las posiciones respectivas.

Alejado del estilo chovinista propio de la politiquería tradicional latinoamericana, Betancourt reaccionó empujando con más fuerza la demanda ya presentada por la Junta de Gobierno de modificar parte del tratado comercial bilateral de 1952.¹⁵ Esta fue la verdadera retorsión venezolana contra las restricciones petroleras estadounidenses.¹⁶ Se encuadraba además con la política de sustitución de importaciones que se estaba llevando a cabo para incentivar la industrialización

¹³ El programa de restricciones limitaba las importaciones a 9% de la demanda doméstica estimada. Asimismo imponía como techo a las importaciones de *fuel oil* los niveles de 1957 (Zeiler, 1990, p. 289).

¹⁴ La medida incluía un tipo de combustible, el *fuel oil*, importado principalmente desde Venezuela (véase FRUS, 1992, p. 591).

¹⁵ El 20 de noviembre de 1959 el Gobierno venezolano estableció limitaciones a las importaciones de artículos de lujo desde Estados Unidos. Ello afectaba las exportaciones norteamericanas hacia Venezuela que para el año 1958 habían llegado a un total de ochocientos millones de dólares. La medida afectaba el Tratado Comercial en vigor con ese país. Ver anónimo, *Wall Street Journal*. Duro golpe al comercio de EE.UU. por las medidas adoptadas en Venezuela”, *El Nacional*, Caracas, 1° de diciembre 1959, p.s.n. (véase, además, FRUS, 1991a, VE-38).

¹⁶ Al respecto, véase discurso de José Antonio Mayobre, ministro de Hacienda, bajo el gobierno de Betancourt, en Mayobre (2007, p. 29).

y diversificación de la producción nacional, política que en ese entonces estaba muy en boga en toda América Latina.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, en repetidas ocasiones el Departamento de Estado abogó ante las autoridades venezolanas a favor de los intereses de las compañías petroleras extranjeras. En el mes de marzo, por ejemplo, el enviado especial Thomas Mann sugirió al Gobierno venezolano abrir un diálogo con las compañías “para disipar... el creciente malentendido y temor de parte de la industria sobre los planes del gobierno”. En esa ocasión Betancourt le respondió que había presiones nacionalistas que él tenía que aplacar, de lo contrario la situación a la larga sería peor. Fue en esa reunión donde le comunicó por lo demás su decisión de crear la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP). Una vez más cogido fuera de base, Mann se limitó a expresar “su esperanza que tal operación no sería causa de ulteriores malentendidos con la industria en Venezuela y que la compañía no entrase en actividades competitivas” (FRUS, 1991a, VE-25).

Pero las desagradables noticias para Washington no terminarían allí. El 9 de abril se creó en Caracas la Comisión Coordinadora de Conservación y Comercio de los Hidrocarburos (CCCCH) que, por supuesto, disgustó a las compañías.¹⁷ Pérez Alfonzo la había concebido pensando en la Texas Railroad Commission, entidad que regulaba la producción petrolera para evitar una guerra de precios en ese estado. El Ministro la había estudiado por mucho tiempo y ahora decidió crear una similar en Venezuela, justamente para comenzar gradualmente a controlar el negocio (el cuánto producir y a qué precio vender, cuestiones hasta ahora reservadas a la discreción de las compañías).

Mes y medio después, cuando el ministro de Hacienda José Antonio Mayobre viajó a Washington, sostuvo un encuentro privado con Thomas Mann, en el que hablaron de la política petrolera venezolana. En el mensaje que envió la Embajada a Caracas se leía:

Manifestó el señor Mann que por primera vez estaba notando una seria diferencia entre las compañías petroleras que operan en el país y el Gobierno de Venezuela. Mostró mucha preocupación por el anuncio del Gobierno... en la formación de una comisión nacional de petróleos. Indicó que las compañías petroleras temen

¹⁷ Véase, por ejemplo, Carta de la Compañía Shell de Venezuela al presidente Betancourt, 24 de abril 1959, y el memorando anexo, en AFRB (1959, tomo XXXVI, comp. “B”, doc. 15, pp. 16-20).

que el Gobierno tiene intención de inmiscuirse en las decisiones internas de las compañías productoras y en el control de sus mercados. ...el señor Mann indicó que era urgente que el Gobierno de Venezuela especificara públicamente las funciones que tendría la comisión en referencia, ya que el temor partía de la falta de información sobre los proyectos del gobierno respecto a esa comisión.¹⁸

Claramente, la Cancillería norteamericana intentaba presionar a Venezuela para que moderase su política petrolera. Pero, además, otro asunto de suma importancia fue tratado en esa reunión. Desde hacía años el Gobierno de Estados Unidos sentía aprehensión ante la posibilidad de que los países exportadores de petróleo se coaligaran en un cartel, y sabía que Pérez Alfonzo estaba persiguiendo con ahínco dicho objetivo. En realidad, la idea ya la había esbozado originalmente Betancourt a comienzos del segundo período de posguerra, pero fue la Junta Militar de Gobierno la que daría los primeros pasos en ese sentido, bajo la dirección del brillante ministro de Fomento Manuel Rafael Egaña. Fueron ellos quienes enviaron la primera misión exploradora al Medio Oriente a finales de 1949. En cierto sentido, Pérez Alfonzo le estaba dando continuidad a ese aspecto de la política petrolera de la dictadura militar.

La situación a inicios de 1959 era por lo demás propicia para retomar estos contactos. Los precios del crudo habían bajado porque el mercado estaba saturado. A empeorar la situación, la Unión Soviética en los últimos cinco años había incrementado su producción al punto de sobrepasar a Venezuela como segundo productor mundial de petróleo (Yergin, 2009, p. 497). En ese momento los soviéticos recurrían al *dumping* para ganar cuotas de mercado, inclusive ofreciendo su petróleo en trueque. Todo ello generaba un ciclo vicioso. Las grandes multinacionales tenían dificultades en competir con tales acciones, teniendo que bajar sus precios, lo cual a su vez estimulaba la reacción nacionalista de los gobiernos productores. A todo lo anterior había que agregar el hecho de que el petróleo del Medio Oriente, siendo de menor costo, presentaba potenciales ventajas competitivas con respecto al crudo venezolano.

Por lo antes expuesto, Pérez Alfonzo quería llegar a un acuerdo con los países de la península arábiga para evitar la competencia dañina entre los productores. La ocasión propicia para ello se presentó en la Conferencia de Petróleo convocada por

¹⁸ La reunión tuvo lugar en la Embajada de Venezuela en Washington el 25 de mayo de 1959 (véase AMRE, DPI, 1959, EEUU, exp.12, p. 127).

la Liga Árabe, que tendría lugar en El Cairo desde el 16 al 23 de abril de 1959, a la cual Venezuela había sido invitada en calidad de observador.¹⁹

El Departamento de Estado estaba preocupado por dicha conferencia y sobre todo por el rol que pudiese jugar Venezuela en ella. De hecho, ya desde los tiempos de Pérez Jiménez ellos monitoreaban muy de cerca los contactos entre Venezuela y el Medio Oriente, pero siempre se habían abstenido de intervenir explícitamente para evitar reacciones contraproducentes.²⁰ Ahora la simple traducción al árabe de la ley venezolana de impuestos sobre la renta de diciembre de 1958, hecha por la legación diplomática de Venezuela en Beirut, molestaba e incomodaba a Washington (FRUS, 1991a, VE-27).

En la antes citada reunión del mes de mayo, Thomas Mann fue muy claro en advertir al ministro Mayobre sobre el peligro de influenciar a los países del Medio Oriente.

El señor Mann se refirió a la peligrosidad de inducir a los árabes a cualquier determinación drástica sobre su industria petrolera, mostrando preocupación por la participación venezolana en el Congreso Petrolero de El Cairo. Indicó que el petróleo del Cercano Oriente era la vida de los países industrializados de Europa y que cualesquiera decisión unilateral tomada por los países árabes podría desembocar en soluciones violentas como la habida en el caso del cierre del canal de Suez. Dijo el señor Mann que en esta oportunidad no solo Francia e Inglaterra tomarían medidas drásticas, sino que es muy probable que el Gobierno de la República Federal Alemana los acompañara en esa determinación. Indicó asimismo que los ejércitos y la seguridad de esos países europeos era de primordial importancia para la seguridad de Estados Unidos (AMRE, DPI, 1959, EE.UU., exp. 12, p. 127).

Se trataba de un claro intento de injerencia para tratar de disuadir a los venezolanos de llegar a un acuerdo con otros países productores de petróleo. Lo que Mann no sabía era que sus advertencias fueron del todo inútiles. En ese momento el Departamento de Estado ignoraba que durante la conferencia, Pérez Alfonzo, Manucher Farmanfarmain (observador en representación de Irán) y Abdullah Tariki

¹⁹ Sobre los particulares de la Conferencia, véase el memorando confidencial enviado al presidente Betancourt titulado: "Informe de la Delegación Venezolana al Congreso Petrolero Árabe celebrado en El Cairo entre el día 16 y 23 de abril de 1959", en AFRB (1959, tomo XXXVI, Libro, pp. 124-146).

²⁰ La Liga Árabe invitó a Venezuela a la Conferencia petrolera en 1957. Esa fue después aplazada hasta 1959. Sobre la reacción del Departamento de Estado a esta primera invitación, véase FRUS (1987, pp. 1162-1164).

(director de Asuntos Petroleros de Arabia Saudita), ya habían sellado en secreto un pacto de caballeros junto con los representantes de Kuwait e Irak (este presente en calidad de Presidente de la Liga Árabe), asentando las bases de la futura OPEP (Yergin, 2009, p. 500).²¹

Fue durante el desarrollo de la Conferencia de El Cairo que Eisenhower tomó la decisión de modificar ulteriormente el programa sancionado apenas un mes atrás, a fin de exonerar a Canadá y México de las restricciones. Para justificarlo se alegaron consideraciones de seguridad nacional (el hecho de que las importaciones de estos países eran más seguras, pues se transportaban por vía terrestre y no por vía marítima).

Esta vez Miraflores sí protestó. Si estos países obtenían la exención, Venezuela tenía derecho también al trato preferencial. Pérez Alfonzo viajó a Estados Unidos para buscar una solución ante lo que consideraba una clara medida discriminatoria. Propuso la creación de un sistema de cuotas asignadas a los países y no como se venía haciendo, a las compañías. Sin embargo, la administración estadounidense no consideró seriamente su propuesta (Yergin, 2009, p. 495; Chester, 1983, p. 154).

Años después Thomas Mann recordaría con algo de ironía la actitud de los venezolanos: “Cuando yo estaba en el Departamento..., el gobierno venezolano todavía presionaba por un trato preferencial bajo el pretexto de que existía una “asociación” petrolera entre los dos gobiernos, mientras que a la misma vez, trabajaba para formar un cartel de gobiernos con el objeto de aumentar artificialmente el precio del petróleo a expensas de la economía de los Estados Unidos. Venezuela fue el padre de la OPEP” (Mann, 1982, p. 48).

Un memorando de 1959 mostraba en forma gráfica el pesimismo que reinaba en el Departamento de Estado sobre las futuras relaciones económicas con Venezuela:

²¹ Es importante aclarar que si bien Venezuela fue el principal promotor de la creación del cartel petrolero, es verdad que ya los países del Medio Oriente reconocían también la necesidad de instituirlo. Como escribió tiempo después Pérez Alfonzo: “Los pueblos de los países exportadores de petróleo fueron adquiriendo conciencia de la necesidad de unir sus fuerzas para la defensa de los intereses comunes. Sería cuestión de esperar la oportunidad de gobiernos responsables que dieran impulso al proceso de acercamiento” (Pérez Alfonzo, 1967, p. 60). Además, es interesante notar que la delegación venezolana llegó al El Cairo preparada para hacer un fuerte cabildeo para convencer a los otros gobiernos exportadores. Fueron gratamente sorprendidos de que la contraparte ya había tenido la misma idea y que por lo tanto no era necesario persuadirlos. Véase Informe de la Delegación Venezolana al Congreso Petrolero Árabe, celebrado en El Cairo entre los días 16 y el 23 de abril de 1959, en AFRB (1959, tomo XXXVI, Libro, p. 176).

Los venezolanos han pedido un tratamiento igual bajo el argumento de que su petróleo, como el de Canadá, es vital para la defensa y seguridad del hemisferio occidental. Estamos preocupados que los venezolanos instituirán un sistema de pro-rateo petrolero y controles de exportación en desmedro de las compañías estadounidenses. Tenemos que reconocer que ellos quizás querrán cambiar drásticamente nuestro tratado bilateral o inclusive abrogarlo. En cualquier caso ello afectaría seriamente nuestras exportaciones hacia Venezuela (FRUS, 1992, p. 218).

DESCONTENTO POR LA CREACIÓN DE LA OPEP

A pesar de que a finales de ese año aumentaba la cooperación entre ambos gobiernos, el tema energético continuaba siendo bastante polémico. El Departamento de Estado siempre atento al peligro de represalias nacionalistas por parte de Miraflores, propuso al presidente Eisenhower a inicios de septiembre de 1959 medidas para aplacar los ánimos. Se trataba de liberalizar las importaciones del crudo residual (*residual fuel oil*), un tipo de combustible poco costoso que constituía casi el 40% de las exportaciones petroleras venezolanas hacia Estados Unidos.

Como explicaba el subsecretario de Estado, Robert Murphy, en un memorando enviado a Eisenhower, el riesgo era que:

La implementación de políticas nacionalistas [por parte del gobierno Betancourt]... no se limitaría a un posible efecto desestabilizador sobre las inversiones e intereses norteamericanos en Venezuela y América Latina. La posición de nuestras compañías petroleras a lo largo del mundo se verían debilitadas, así como también el acceso seguro de países consumidores a suministros adecuados de petróleo a precios razonables (DDRS, Murphy-Eisenhower, 10-09-59).

A lo largo de todo el año 1959 el Gobierno de Estados Unidos seguiría muy de cerca la política petrolera venezolana. La misma consistía en una serie de medidas que chocaban con sus intereses, tales como: el no otorgamiento de nuevas concesiones, el progresivo aumento de la cuota-parte del Estado en las ganancias de la industria, su intervención en las prerrogativas de administración del negocio petrolero (producción, exportación y comercialización, aspectos tradicionalmente bajo el control de las compañías), y sobre todo el incitar a los países del Medio Oriente no solo a incrementar su participación en las ganancias de la industria, sino también para llegar a un acuerdo a fin de controlar los precios internacionales del petróleo.

Con respecto a este último punto, la política de la Cancillería norteamericana fue clara: evitar la formación de un cartel petrolero. Como informó el subsecretario Murphy al Presidente: “Nuestra tarea es hacer entender a Venezuela que puede lograr un nivel satisfactorio de ingresos petroleros mejorando su posición competitiva en vez de buscando un acuerdo internacional para controlar la producción, los precios y el mercadeo” (DDRS, Murphy-Eisenhower, 10-09-59).

Sin embargo, las recomendaciones del Departamento de Estado no encontraron eco alguno. A pesar de que en diciembre de 1959 la Casa Blanca autorizó el incremento en las importaciones de ochenta mil barriles diarios para el primer semestre de 1960 –constituido en su mayoría por crudo residual y por ende beneficiando en la práctica a Venezuela (Chester, 1983, p. 154), la medida no disuadió al Gobierno venezolano en sus intenciones de seguir persiguiendo su política reivindicatoria.

Lo que finalmente empujó a los cinco países signatarios del acuerdo secreto de El Cairo (Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela) a crear la OPEP, fue la ulterior disminución de los precios del crudo establecida por las compañías petroleras en el mes de agosto de 1960. Así, mientras Estados Unidos en Bogotá anunciaba la creación del *Social Progress Trust Fund* (un fondo de ayuda para la región a ser administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo²²), contemporáneamente en Bagdad se reunieron del 10 al 14 de septiembre estos cinco países para fundar el cartel petrolero.

Ante esta nueva realidad, la primera reacción de la Casa Blanca fue de gran escepticismo, no creían que el cartel pudiese funcionar ni durar mucho. El mismo presidente Eisenhower llegó a comentar: “En cuanto concierne a los países miembros del Medio Oriente, cualquiera podría romper la Organización ofreciendo cinco centavos más por barril de petróleo de uno de esos países” (FRUS, 1992, p. 639). La Casa Blanca decidió entonces esperar y ver. Consideraron contraproducente e inútil asumir una posición de clara oposición, lo cual habría simplemente exacerbado el nacionalismo y el antagonismo en contra de Estados Unidos.

Quienes sí adversaron más el acuerdo fueron los representantes de las compañías petroleras. En los meses siguientes comenzaron a presionar a sus gobiernos para que interviniesen. A mitad de octubre, por ejemplo, Leo Welch, presidente

²² Al respecto, véanse Perloff (1969, pp. 16, 17); Eisenhower (1963, pp. 250, 251); Smith (2000, p. 142).

del Consejo de Administración de la Standard Oil de Nueva Jersey, se apersonó en el Departamento de Estado para manifestar su preocupación por los efectos que tendría la OPEP, tanto para la industria petrolera en general como para la seguridad de Occidente. Como después refirió el subsecretario Douglas Dillon, presente en la reunión:

El señor Welch declaró que él esperaba que el gobierno de los Estados Unidos usaría su influencia en urgir a los países OPEP de ir lentamente en completar la organización e implementar su programa. Dijo que los Estados Unidos obviamente no podían decir que se oponían a la OPEP, pero que él pensaba que el gobierno de los Estados Unidos podía expresar su esperanza de que los países OPEP reflexionasen plenamente en los factores económicos que implicarían sus medidas y que no tomaran medidas precipitadas (FRUS, 1992, p. 650).

Una propuesta similar le fue hecha días después por el Director Ejecutivo de la Shell Petroleum Company y por el Presidente de la Royal-Dutch (propietarios de la Compañía Shell de Venezuela). Estos específicamente pidieron al Departamento de Estado presionar al Gobierno venezolano, pues según ellos con este tendrían mayores posibilidades de éxito.²³

El subsecretario Dillon escuchó la réplica de todos estos empresarios, compartiendo plenamente en privado su posición. Como le dijo francamente a los representantes de la Compagnie Française des Petroles: “Nosotros no apoyamos un sistema internacional de prorrateo como el propuesto por la Organización de Países Exportadores de Petróleo” (FRUS, 1992, p. 652). Sin embargo, se cuidó mucho en prometer a las compañías posibles acciones de parte del Gobierno.

Las implicaciones de la OPEP para la seguridad nacional de Estados Unidos tampoco pasaron desapercibidas. El Jefe de Operaciones Navales, el almirante Arleigh Burke (el mismo quien dos años atrás había presionado para intervenir militarmente en Venezuela durante los escandalosos sucesos ocurridos a Nixon), envió un memorando a la Casa Blanca en el que manifestaba sus inquietudes por el deterioro del control de Occidente sobre las reservas petroleras mundiales. En

²³ Durante la reunión, el director de la Shell, el señor Wilkinson, dijo que en “su opinión... sería útil para el gobierno de Estados Unidos comunicar a los respectivos gobiernos en cuestión la idea de que no estaría en sus intereses forzar unilateralmente a las compañías privadas a actuar en contra de su voluntad”. “Sentía que tal forma de abordar el asunto sería particularmente eficaz con Venezuela...”. “Dijo que la Shell Company había entregado hoy una carta a Venezuela indicando en términos muy educados que ellos se reservaban todos sus derechos legales” (FRUS, 1992, pp. 652-654).

efecto, en los últimos dos años la Unión Soviética había más que duplicado sus exportaciones de crudo (pasando de doscientos siete mil barriles diarios en el año 1958 a los casi cuatrocientos cincuenta mil en 1960). Los soviéticos vendían su petróleo a precio descontado en desmedro de las multinacionales occidentales. Si a ello se agregaba el hecho de que ahora los gobiernos del Medio Oriente y Venezuela sustraían a estas compañías las iniciativas de mercadeo, no se obtenía sino un cuadro lúgubre para la seguridad energética de Estados Unidos (FRUS, 1992, pp. 654-657).

Ante estas presiones, el Departamento de Estado al final optó por la prudencia, también porque consideraba que el objetivo principal de la organización (establecer un sistema de cuotas internacionales de producción) era prácticamente imposible de realizar. Su informe presentado a finales de noviembre de 1960 señalaba que lo mejor era mantener la neutralidad hacia la OPEP (FRUS, 1992, pp. 660-661).

La última vez que el subsecretario de Estado, Dillon, consideró la posibilidad de intentar frenar la OPEP, fue durante el encuentro que sostuvo ese mismo mes en Londres con el ministro británico de Asuntos Exteriores, Lord Home. Al referirse sobre la OPEP, el Subsecretario le confesó al Ministro británico que “en su opinión la situación era mala desde el punto de vista de la seguridad”. Estados Unidos aceptaba los acuerdos para controlar los precios del café y del estaño, pero ahora no les gustaba que países nacionalistas como Venezuela y los del Medio Oriente pretendiesen controlar los precios del petróleo. Por ello le preguntó a Lord Home si conocía alguna forma para “desacelerar las cosas”. Los delegados británicos no tenían idea, estaban a su vez preocupados del futuro de la Shell en Venezuela, por lo que le pidieron a los norteamericanos si podían ejercer alguna influencia sobre Miraflores. Dillon les respondió “que él no sabía qué podía hacerse, dado que el poder recaía sobre un solo hombre. Expresó su opinión de que las compañías ya habían hecho todo lo que podían para influenciar la situación en Venezuela” (FRUS, 1992, p. 662).

Las previsiones de la Administración Eisenhower sobre la OPEP, bastantes críticas y llenas de escepticismo, resultaron ser parcialmente acertadas. En sus primeros años los logros de dicha organización fueron bastante modestos, circunscritos al intercambio de información y a la coordinación de acciones tendentes a uniformar los regímenes legales petroleros de sus países miembro. Pero el sistema de cuotas de producción para tratar de regular el precio –la razón principal que

había motivado a Juan Pablo Pérez Alfonzo a instituir esa organización— solo se haría realidad mucho tiempo después, en marzo de 1983.

LOS SOVIÉTICOS TAMBIÉN QUIEREN PETRÓLEO VENEZOLANO

Mientras sucedían estos acontecimientos que a la postre cambiarían el negocio petrolero mundial, las tensiones propias de la Guerra Fría habían regresado con fuerza a la cuenca del Caribe, sobre todo luego de la victoria de la Revolución Cubana. A escasos meses de tomar el poder, Fidel Castro empezó a alinearse en secreto con la Unión Soviética, mucho antes de que su propio pueblo lo supiese. En privado los líderes cubanos establecieron contactos con funcionarios soviéticos y se aprestaron a convencerlos del carácter socialista de su revolución, tal como Ernesto “Che” Guevara le confiara a Aleksandr Alekseev, un agente de la KGB que para ese entonces fungía como principal interlocutor secreto de los Castros con el Kremlin: “No hay otro camino [a la independencia] que la construcción de una sociedad socialista y amistad con el campo socialista” (Fursenko y Naftali, 1997, p. 27).²⁴ De seguida una serie de medidas claramente diseñadas para exasperar las diferencias con Estados Unidos fueron puestas en acción, como la tomada en mayo de 1960, cuando Castro notificó a los dueños de las refinerías en Cuba que de ahora en adelante no podrían refinar crudo venezolano, sino solo soviético. La idea era suscitar un conflicto con estas compañías extranjeras, dos de las cuales eran además grandes multinacionales norteamericanas. Sobre este particular el mismo Fidel le confiara a Alekseev que ello le “daría un buen pretexto para nacionalizarlas cuando ellas se rehúsen a refinar el crudo soviético” (p. 48).

Como era de esperar, el plan funcionó, las compañías se negaron a refinar crudo soviético y en mayo Fidel procedió a expropiarlas. Todo ello, por supuesto, incomodó al Gobierno venezolano, si bien el Departamento de Estado quedó poco impresionado ante la timorata reacción venezolana. El secretario asistente para Asuntos Interamericanos, Roy Rubottom, llegó a comentar que la declaración de Pérez Alfonzo de que “nosotros venderemos crudo en otra parte; no tenemos nada de qué preocuparnos” no cuadró mucho con la posición dura de parte de las compañías” (FRUS, 1991b, p. 930). Sabían no obstante que dentro del Gabinete se habían generado importantes discordancias, tal como un funcionario de la

²⁴ Todas las citas de Naftali Fursenko son traducciones del inglés hechas por el autor.

Standard Oil les había confiado: “Mientras el ministro de Relaciones Exteriores Arcaya trató de disminuir la importancia del asunto, Betancourt y Pérez Alfonzo están muy disconformes ante la esperada pérdida del mercado cubano por el pacto cubano-soviético” (FRUS, 1991b, p. 938). Las tendencias procastristas del canciller Arcaya estaban saliendo a flote cada vez con más fuerza (al punto que defendería la Revolución Cubana en la VII Conferencia de Consulta de la OEA).

En todo caso, la prohibición de refinar crudo venezolano fue un ejemplo más de cómo la ideología socialista-comunista, con su imperativo revolucionario, tiende a veces a divorciarse de las leyes fundamentales de la economía. La Unión Soviética pronto se dio cuenta del grave error que había cometido y trató discretamente de reparar el daño autoinfligido. A inicios de 1961, en una reunión de la Comisión Económica para América Latina, le propusieron a Venezuela que reanudara el suministro de crudo a Cuba, pero ya era demasiado tarde. Pérez Alfonzo le había advertido a Cuba que si ellos reducían las importaciones de petróleo venezolano, no tendrían más acceso al mismo en el futuro (CIA-FOIA, *Current Intelligence Weekly Review*, 23-6-60). Los soviéticos, sin embargo, no se dieron por vencidos; a inicios de marzo enviaron a Caracas a su embajador en México, Vladimir Bazikin, en una visita “extraoficial”.

Años después Betancourt contaría los detalles del encuentro, algunos de los cuales se habían filtrado a la prensa de aquel entonces. Bazikin vino a proponerle la reanudación de relaciones diplomáticas, a lo cual Betancourt respondió con brutal franqueza de que “no había nada que ellos pudiesen intercambiar comercialmente, y que más bien Rusia competía con el petróleo venezolano. Además, los rusos, dijo, enviarían cien funcionarios a la Embajada aquí, 101 de los cuales serían agentes de la policía secreta soviética, mientras que los venezolanos a cambio solo tendrían una o dos personas allá, lo cual no tenía ningún sentido”. Sin embargo, el tema de las relaciones diplomáticas fue solo el pretexto de la visita. El Embajador rápidamente dijo que entendía las razones de la posición de Betancourt y procedió a preguntar por qué los venezolanos no le vendían petróleo a Castro. Preguntó si las compañías petroleras estaban impidiendo ello, a lo que Betancourt respondió que no, que al contrario, ellos querían regresar al mercado cubano... Una vez aclarado esto, el Embajador fue muy franco, diciendo que era un tremendo peso para la Unión Soviética abastecer a Cuba con petróleo, que ellos habían llegado al punto de alquilar varios tanqueros a Onassis para ello, y que además, las refinerías en Cuba habían sido construidas para refinar crudo venezolano, que era de una estructura diferente del de la Unión Soviética, y que por lo tanto iba a ser necesario

para los rusos construir una nueva refinería en Cuba”. “Betancourt respondió que estaba de acuerdo con vender petróleo venezolano a Cuba, pero que había solo una condición... era necesario que antes de que un barco saliese del puerto venezolano, tenía que haber dólares depositados en el Royal Bank de Canadá para pagar por el crudo en ese barco. A ese punto la conversación decayó”.²⁵

Evidentemente, el envío de petróleo ruso a Fidel era una carga onerosa para la Unión Soviética. Les tocaría esperar más de una década después para sellar un convenio semejante con Venezuela, el famoso acuerdo cuadrangular, firmado durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, según el cual a partir de junio de 1978 Venezuela suministraría 10 mil barriles diarios a Cuba, y la URSS haría llegar la misma cantidad a España.²⁶ En pleno 1961 era imposible para Betancourt acercarse a los soviéticos, especialmente visto el problema de la guerrilla interna que azotaba al país. De hecho, se trató de la segunda vez que rechazaba la posibilidad de restaurar lazos diplomáticos con Moscú; ya en el mes de septiembre de 1960 había refutado un memorando de la Cancillería que proponía tal medida (AMRE, DPI, 1960, URSS, exp. 259, p. s.n., 17-09-60).

KENNEDY, LAS RESTRICCIONES Y EL TRATAMIENTO PREFERENCIAL

La llegada de John F. Kennedy al poder significó una mejora cualitativa en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Venezuela. Acción Democrática tenía mayor afinidad ideológica con el Partido Demócrata que con el Republicano. Además, los principales líderes venezolanos habían cultivado por años los contactos con importantes figuras progresistas dentro de ese partido. Por ejemplo, de los seis miembros que diseñaron la Alianza para el Progreso, cuatro eran grandes amigos personales de Rómulo Betancourt. También, el doctor Enrique Tejera París, futuro

²⁵ Traducción del inglés hecha por el autor. Sobre la primera ocasión en que los soviéticos pedían a Miraflores reanudar el abastecimiento de petróleo a Cuba, véase Alexander (1982, p. 545). Bazikin llegó a Caracas el 12 de marzo de 1961, se entrevistó con Betancourt y se quedó en Venezuela por diez días. Sobre lo contado por Betancourt, véase Alexander (1990, pp. 77-78); al momento de la visita la CIA envió un memorando a Kennedy informándolo de todos los detalles arriba mencionados, que además ya había filtrado la prensa venezolana (véase DDRS-CIA *Current Weekly Summary*, pp. 6-4-61).

²⁶ Dicha cantidad se fue incrementando con el tiempo, por ejemplo, en 1985 eran 40 mil barriles diarios (véase Romero, 1992, p. 104). Véase, también: Anónimo (1980): “Venezuela revisará a finales de año su acuerdo cuadrangular con España, Cuba y la URSS”, *El País*, 18-10-80, en http://elpais.com/diario/1980/10/18/economia/340671617_850215.html

embajador de Venezuela en Estados Unidos, conocía personalmente a Kennedy mucho antes de que este fuese presidente.

Sin embargo, la nueva Administración paradójicamente cambió muy poco lo que fue la política petrolera del Gobierno estadounidense, perdurando el tono de choque de intereses que caracterizó el tema en general. Las restricciones a las importaciones continuaron, si bien a inicios de 1961 el secretario del Interior Stewart L. Udall revisó las cuotas, aumentando las importaciones del *fuel oil* (Zeiler, 1990, p. 290). No obstante, el Gobierno venezolano siguió presionando para obtener la exención total de las restricciones; de hecho, en 1961 Betancourt envió una carta a los departamentos de Estado y del Interior explicando los daños que le causaba a Venezuela el sistema de cuotas, y además en una ocasión urgió al embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Adlai Stevenson, a que pusieran fin a los “abusos e injusticias” de las restricciones petroleras (Zeiler, 1990, p. 293). El asunto fue también uno de los temas centrales que se trató en la visita de Kennedy a Caracas en diciembre de ese año. En la reunión privada que se llevó a cabo en la residencia privada de Betancourt, Los Núñez, Kennedy argumentó que el sistema de cuotas beneficiaba a Venezuela, pues al eximir las importaciones sobre tierra, las provincias occidentales de Canadá podían obtener fáciles ganancias de sus ventas a la zona del Midwest de Estados Unidos, desincentivándolas de construir un oleoducto a sus provincias orientales, mercado que estaba controlado por Venezuela. Además, señaló que el *fuel oil*, del cual Venezuela era el principal suplidor, no estaba severamente limitado, y que desregularlo completamente bajaría su precio afectando las finanzas venezolanas (p. 293). Reconoció, sin embargo, la difícil situación por la que pasaba el Gobierno venezolano, por lo que le otorgó un préstamo de 100 millones de dólares y se comprometió a continuar las negociaciones sobre el tema, estableciendo entre otras cosas para ello una línea directa telefónica entre Miraflores y la Casa Blanca (p. 293).

Como se desprende de lo anterior, al igual que Eisenhower, Kennedy estaba tratando de balancear los intereses de los productores internos con los intereses de seguridad nacional. La Guerra Fría, y las necesidades que ella imponía (como mantener el acceso estratégico a la producción venezolana), moderaba la reacción de la Casa Blanca ante las tensiones proteccionistas internas. En tal sentido, siempre que fue posible Kennedy trató de apaciguar al Gobierno venezolano, solo que las medidas parciales tomadas [como el aumento en 10% al techo de las importaciones de crudo residual hechas por Udall en abril de 1962 (Zeiler, 1990, p. 299)], resultaban de todos modos insuficientes para Venezuela.

Por esos últimos meses del año, la Guerra Fría revelaría una vez más el valor geoestratégico del petróleo venezolano. En septiembre el Departamento de Defensa advirtió a Kennedy sobre una inusual concentración militar en Cuba. En dicho memorando se indicaba que con la ayuda de los soviéticos los comunistas cubanos ahora “podrían atacar complejos industriales tales como las vulnerables refinerías petroleras de Venezuela” (FRUS, 1997, doc. 403). Días después se dieron cuenta de que se trataban de bases nucleares. La Casa Blanca inmediatamente notó que los cohetes SS-4 instalados amenazaban ciudades como “Philadelphia, Pittsburg, San Luis... Houston, San Antonio... Ciudad de México, todas las capitales de América Central, el canal de Panamá, y los campos petroleros en Maracaibo, Venezuela” (FRUS, 1996, doc. 1). El mundo se acercaba a un enfrentamiento nuclear y en los cálculos de Washington importaba para su seguridad nacional la suerte del petróleo venezolano. Por supuesto, la extrema izquierda venezolana (que pretendía unir el país al bando de las dictaduras comunistas), sabía esto; por ello su guerrilla incrementó la agresión a los campos petroleros, particularmente los de la Creole. El 28 de octubre cuatro estaciones eléctricas de la Creole fueron atacadas, afectando un sexto de su producción total diaria. El 4 de noviembre procedieron igualmente a atacar otros cuatro oleoductos (Salcedo, 2009, p. 148). Fueron sin duda tiempos de alta tensión.

Superada la Crisis de los Misiles, a finales de 1962 e inicios de 1963 se dio el mayor malentendido que surgió entre Kennedy y el Gobierno venezolano. El 30 de noviembre la Casa Blanca anunció una modificación al programa de restricciones a las importaciones de crudo en el sector oriental del país (desatendiendo las recomendaciones de prudencia hechas por el Departamento de Estado y por el Interdepartmental Survey Group).²⁷ La medida (que preservaba las exenciones de México y Canadá) desató nuevamente las protestas de Miraflores.

Desde que la Casa Blanca había anunciado años atrás la exención de Canadá y México de las restricciones, Venezuela presionaba para obtener el mismo trato preferencial. Recordamos que el país adquiriría cerca del 90% de sus ingresos de moneda extranjera gracias al negocio petrolero y por ello el tema le era de crucial importancia. Como años después recordaría Thomas Mann en sus memorias:

²⁷ El documento inclusive aconsejaba asegurar que el precio internacional del petróleo se mantuviese lo suficientemente alto para hacer viable la economía venezolana (véase DDRS, Rusk, 12-10-62). La modificación consistió en limitar importaciones de crudo a 12,2% de la producción doméstica (ya no demanda estimada). Véase Zeiler (1990, pp. 303-304).

Venezuela quería tener un trato preferencial en el mercado estadounidense en base al argumento de que el petróleo venezolano sería más accesible a los Estados Unidos en tiempos de guerra que el petróleo producido en regiones más remotas del planeta. Yo era algo comprensivo con ese punto de vista, sin embargo fue rechazado por el Departamento de Estado en base a que era incompatible con nuestra política de no-discriminación en el comercio internacional (Mann, 1982, p. 47).

Para Miraflores, sin embargo, era precisamente su exclusión de los países eximidos lo que constituía una discriminación. Entre tanto, la CIA advertía en Washington de posibles represalias por parte de Venezuela. En un informe secreto señalaba que: “Pérez [Alfonzo] podría tratar de usar la nueva medida como una excusa para ulteriores intervenciones por parte del gobierno venezolano en la industria petrolera, algo por lo que él aboga fuertemente” (DDRS, Amendment to the U.S. Oil Import Program and Venezuelan Petroleum, 13-12-62).

El 18 de diciembre el mismo Betancourt le expresó al embajador de Estados Unidos en Venezuela, Edward J. Sparks, su desagrado por el hecho de que la modificación no otorgase a Venezuela el trato preferencial. Visto que había sido invitado a Estados Unidos a principios de 1963, le dijo bastante molesto al Embajador que ahora sería difícil visitar a su país en tales circunstancias a menos que no recibiese antes una garantía a favor del petróleo venezolano. Se demostró particularmente molesto por no haber sido consultado de la decisión (DDRS, Sparks-Dept. State, 18-12-62). Cinco días después usó la línea telefónica directa recién instalada con la Casa Blanca para hablar con Kennedy, utilizando a su hija Virginia como intérprete.

De esa conversación ambos presidentes acordaron el envío de una misión a Caracas para aclarar las posiciones recíprocas (DDRS, Feldman, 29-12-62). La misma, encabezada por el subconsejero especial Myer Feldman, se encontró con el Presidente venezolano y su equipo de trabajo entre el 29 y el 30 de diciembre. En la primera reunión Betancourt usó todos sus dotes de persuasión para tratar de convencer a la delegación norteamericana. Expresó que su amistad hacia Estados Unidos era sincera y no basada en actitudes oportunistas. Fue bastante emotivo al decir que se sentía resentido por no haber sido previamente avisado de la nueva disposición (DDRS, U.S. Emb. Venezuela-Dept. State, 5-1-63). Lamentó el hecho que “la continuación de la exención por tierra estaba minando su propia política... , visto que dos países que habían dado poco apoyo a los Estados Unidos durante la crisis de Cuba habían sido tratados mejor que Venezuela bajo el nuevo programa” (DDRS, Feldman, 30-12-62).

En realidad, la misión estadounidense no había venido a ceder a las demandas venezolanas, simplemente buscaba apaciguar, específicamente “calmar el descontento de Betancourt sobre las regulaciones de importación petrolera” (McCammon Martin, 1994, p. 382). Feldman trató de impresionar a su contraparte diciendo que ellos fueron el único país a ser notificado antes de la modificación y que la exención de Canadá en realidad favorecía a los intereses de Venezuela, tal como Kennedy lo había señalado años atrás. Como era de esperarse, las conversaciones no llegaron a nada. El único compromiso fue el de realizar periódicamente una serie de encuentros técnicos a comienzos del año siguiente.

Siendo este el mayor desencuentro que surgió entre Miraflores y la Casa Blanca en dicho período, es interesante destacar que ello no melló mucho las relaciones entre los dos gobiernos. El *impasse* petrolero no resultó en la cancelación del viaje de Betancourt a Estados Unidos y, por supuesto, el tema dominó las conversaciones privadas que tuvieron lugar en la Casa Blanca. De hecho, pocos días antes Miraflores había designado a Enrique Tejera París como nuevo embajador en Washington, precisamente con la misión de obtener el tan codiciado tratamiento preferencial.²⁸ Ya en el acto de presentación de credenciales Tejera París había cuestionado la tesis por la cual no se le concedía a Venezuela la exención de las restricciones. Le dijo al presidente Kennedy que si ellos no podían proteger los barcos petroleros en el mar Caribe, entonces ya habían perdido la guerra; Kennedy de muy buen humor sonrió y le respondió: *You're damn right!*²⁹

Ahora, en el encuentro privado en Washington, Betancourt propuso un sistema de cuotas para el hemisferio occidental, a modo de garantizar precios estables del petróleo. Le dijo que de tal modo Venezuela no habría necesitado más la ayuda de la Alianza para el Progreso (FRUS, 1998, doc. 226). Pero al final no obtuvo nada en concreto, solo el compromiso de promover una serie de encuentros técnicos y de consultar al Gobierno venezolano antes de anunciar cualquier cambio futuro en el sistema de restricciones.

Más allá de estos particulares, la visita terminó con la firma de una declaración conjunta, la cual más de la mitad versaba sobre el tema petrolero. Al mismo tiempo, Estados Unidos enfatizaba públicamente el problema del castro-comunismo en

²⁸ Experto del tema, de hecho, dejaba el cargo de presidente alerno de la Corporación Venezolana de Petróleo, la primera compañía estatal de hidrocarburos en la historia del país.

²⁹ Tejera París, entrevista, 21-01-07. Las credenciales fueron presentadas el 15 de febrero de 1963, cuatro días antes de la visita de Betancourt a Estados Unidos.

Venezuela. Kennedy, de hecho, se comprometió a dar “apoyo total... para resistir la campaña sin cuartel del comunismo internacional, asistida por sus aliados cubanos, para derrocar al gobierno constitucional del presidente Betancourt” (FRUS, 1998, doc. 226).

Las restricciones perdurarían por años a venir. Sería solo bajo la Administración Nixon, en 1973, que las mismas serían definitivamente abolidas. Para ese entonces el precio del petróleo había subido y ya no había necesidad de proteger a los productores independientes ni al fuerte *lobby* de la industria del carbón. Si bien el gobierno de Betancourt no logró revertir las restricciones, su Gobierno reaccionó modificando la lista número 1 del tratado Comercial Bilateral con Estados Unidos. El mismo sería abrogado finalmente en su totalidad por el primer gobierno de Rafael Caldera.

CONCLUSIONES

La idea de que en el gobierno de Betancourt actuó una política entreguista ante los intereses de Estados Unidos y de las poderosas multinacionales petroleras es un mito que carece de fundamento alguno. Por el contrario, las relaciones que se dieron en torno al tema petrolero estuvieron signadas por las diferencias y el desencuentro. Ello fue así básicamente porque cada parte perseguía objetivos encontrados. Por un lado, Venezuela actuó con una política petrolera nacionalista (o lo que hoy en día muchos denominarán “estatista”), que buscaba extraer de la industria privada mayor control y reivindicaciones a favor del Estado (en ese entonces se pensaba que ello beneficiaría a la nación en su conjunto). El pentágono petrolero (la política de no más concesiones, participación razonable, la creación de la OPEP, de la CCCCH y de la CVP) despertó la desconfianza tanto de las compañías como del Gobierno de Estados Unidos. Ambos trataron de contrastar en lo posible esa política venezolana, evitando, sin embargo, antagonizar abiertamente con Miraflores –las multinacionales, por el temor de despertar mayores reacciones de parte del Gobierno venezolano, mientras que la Casa Blanca fundamentalmente por el interés estratégico que tenía Venezuela y además por el contexto de la Guerra Fría, que en principio priorizaba la contención al comunismo por sobre cualquier otro interés económico de carácter coyuntural.

Como se vio, esta situación coincidió con la agenda de restricciones que actuaron las administraciones Eisenhower y Kennedy, quienes habían cedido ante

las presiones proteccionistas domésticas. A lo largo de esos años la Casa Blanca tuvo que asumir la delicada posición de balancear esas presiones internas bajo el marco más amplio del interés de seguridad nacional. Ciertamente, las restricciones tensaron las relaciones con Miraflores, pero no al punto de extrañar completamente al Gobierno venezolano. Entre tanto, Venezuela trató de resistir las restricciones en la medida de lo posible.

Es por todo lo anterior que en el contexto de la alianza que existió entre ambos países para luchar en contra de la guerrilla castrocomunista y consolidar la democracia en Venezuela, sin duda el tema petrolero fue el más polémico y el que generó mayores dificultades y diferencias. Por supuesto, estas diferencias fueron siempre manejadas bajo un clima serio, de legalidad y respeto mutuo, y con el mínimo desplante posible. Durante la República civil Venezuela seguiría jugando un rol estratégico en la seguridad energética de Estados Unidos, siendo su suplidor seguro de energía, algo que sin duda favorecía su propio interés nacional.

Los principios fundamentales que inspiraron la política petrolera del gobierno de Betancourt, trazados por Juan Pablo Pérez Alfonzo, perdurarían en el tiempo hasta finales de la década de los ochenta, afectando por supuesto el comercio de hidrocarburos con Estados Unidos. La política de recortes de producción haría que para el año 1972 Venezuela dejara de ser la principal fuente de petróleo de ese mercado (perdiendo su liderazgo ante Canadá³⁰). Será solo cuando Petróleos de Venezuela adopte una nueva política petrolera de expansión de producción, que recuperará el primato en 1995, gracias a la Apertura Petrolera. Esa posición la mantendrá hasta 1998,³¹ un año antes de que la industria petrolera y el país entero en general entraran en una etapa decididamente más oscura e inquietante de su historia nacional.

³⁰ Sin embargo, si se suman las importaciones de las Antillas Holandesas (que refinaban básicamente crudo venezolano), Venezuela seguiría siendo el principal proveedor de petróleo a Estados Unidos hasta 1976 (véase Zeiler, 1990, p. 307).

³¹ EIA - Annual Energy Review, September 2012 - Petroleum Imports by Country of Origin 1960-2011.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

ALEXANDER, R.J. (1990). *Venezuela's voice for democracy. Conversations and correspondence with Rómulo Betancourt*. New York: Praeger.

ARCHIVO FUNDACIÓN RÓMULO BETANCOURT (AFRB):

AFRB, 1959, tomo XXXVI, Comp. "B", doc. 15.

AFRB, 1959, tomo XXXVI, Libro.

ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA (AMRE):

AMRE, DPI, 1959, EEUU, Exp. 12.

AMRE, DPI, 1960, URSS, Exp. 259.

AMRE, DPI, 1958, EE.UU., Exp. 58.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, FREEDOM OF INFORMATION ACT (CIA FOIA) <http://www.foia.cia.gov/>

DECLASSIFIED DOCUMENTS REFERENCE SYSTEM (DDRS), Thomson Gale Group. <http://infotrac.galegroup.com/default>

MACCAMMON MARTIN, E. (1994). *Kennedy and Latin America*. Lanham: University Press of America.

MANN, T. (1982). *Be there yesterday. The adventures of a career foreign Service Officer, 1942-1966*. Austin [s.n.]

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1998). *Foreign relations of the United States (FRUS), 1961-1963*. Volumes X/XI/XII, American Republics; Cuba 1961-1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, Microfiche Supplement.

GUSTAVO ENRIQUE SALCEDO ÁVILA

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1997). *FRUS, 1961-1963*, Volume X, Cuba, January 1961-September 1962. Washington D.C.: United States Printing Office.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1996). *FRUS, 1961-1963*, Volume XI, Cuban Missile Crisis and Aftermath. Washington, D.C.: United States Printing Office.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1992). *FRUS, 1958-1960*. Volume IV, Foreign Economic Policy. Washington, D.C.: United States Printing Office.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1991a). *FRUS, 1958-1960*. Volume V, American Republics. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, Microfiche Supplement.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1991b). *FRUS, 1958-1960*. Volume VI, Cuba. Washington, D.C.: United States Printing Office.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE (1987). *FRUS, 1955-1957*. Volume VII, American Republics; Central and South America. Washington, D.C.: United States Printing Office.

Fuentes secundarias

ALEXANDER, R.J. (1982). *Rómulo Betancourt and the transformation of Venezuela*. New Brunswick, London: Transaction Books.

CHESTER, E.W. (1983). *United States oil policy and diplomacy. A twentieth-century overview*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

EISENHOWER, M.S. (1963). *The wine is bitter. United States and Latin America*. Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc.

FURSENKO, A. y NAFTALI, T. (1997). *One hell of a gamble. The secret history of the Cuban missile crisis*. New York: W.W. Norton y Company.

MARRERO, L. (1964). *Venezuela y sus recursos. Una geografía visualizada*. Madrid: Editorial Mediterráneo.

MAYOBRE, E. (2007). *La nacionalización petrolera. 1976: culminación de una política*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.

PÉREZ ALFONZO, J.P. (1967). *El pentágono petrolero*. Caracas: Ediciones Revista Política.

PERLOFF, H.S. (1969): *Alliance for Progress. A social invention in the making, resources for the future*. The Johns Hopkins Press.

ROMERO, C. (1992). *Las relaciones entre Venezuela y la URSS. Diplomacia o revolución*. Caracas: UCV-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

SALCEDO, G.E. (2009). Entre la desconfianza y la relación especial. Estados Unidos y Venezuela durante la época de Rómulo Betancourt (1958-1964). Tesis de Doctorado. Milano: Università degli Studi di Milano.

SMITH, P.H. (2000). *Talons of the eagle. Dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: Oxford University Press.

TUGWELL, F. (1975). *The politics of oil in Venezuela*. California: Stanford University Press.

UNITED STATES INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). International Energy Statistics - Total Oil Supply, en: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=53&aid=1>

UNITED STATES INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). Annual Energy Review September 2012 - Petroleum Imports by Country of Origin 1960-2011, en: www.eia.gov/totalenergy/data/annual/showtext.cfm?t=ptb0504

YERGIN, D. (2009). *The prize. The epic quest oil, money & power*. New York-London: Free Press.

ZEILER, T.W. (1990): “Kennedy, oil imports, and the fair trade doctrine”. *The Business History Review*, vol. 64, n° 2 , Summer, pp. 286-310, American Business Abroad.

Periódicos

El Nacional – Caracas, Venezuela

El País – Madrid, España

Entrevistas

Dr. Enrique Tejera París (21 de enero de 2007).