



FACULTAD DE DERECHO

***PROBLEMAS MUNDIALES QUE SURGEN DEL INTER-  
CAMBIO DEL PETROLEO Y SUS CONSECUENCIAS  
ECONOMICAS EN MEXICO.***

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**JORGE A. GARCIA BRAHIM**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROBLEMAS MUNDIALES QUE SURGEN DEL INTERCAMBIO  
DEL PETROLEO Y SUS CONSECUENCIAS ECONOMICAS EN  
MEXICO

<u>CAPITULO PRIMERO</u>	13
LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIER- NOS DE ORIGEN ANTES DE 1939	14
a) El retiro de los Gobiernos de Orígen: Achnacarry y la gran Depresión	28
b) Otros Gobiernos Consumidores	36
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	42
LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS. 1939-1969: LA SEGUNDA REESTRICCION DE LA INDUSTRIA	43
a) El Derrumbe del Acuerdo de la Línea Roja	52
b) La Nacionalización Iraní	54
c) La Cuestión del Crédito Fiscal Extranjero	60
d) Los Gobiernos de Origen se re tiran otra vez	63
e) Alemania Occidental	86
f) El Mar del Norte	90
<u>CAPITULO TERCERO</u>	94
LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIER- NOS HUESPEDES ANTES DE 1970	95
a) El Cementerio de las "grandes" Golpes y Guerras	99
b) La Revolución Mexicana: 1911	100
c) La Guerra del Chaco	101
d) La Caída de Mosadegh	103
e) La Revolución Cubana	105
f) La Guerra Civil Nigeriana	108
g) Angola, Bolivia y la Gulf	112

	Pág.
h) La Protección del País de Origen: Cañoneras, Infantes de Marina y- Embargos	116
i) La Manipulación de la Elite: So-- borno, Corrupción	122
j) El aislamiento de la Empresa	127
k) La Fuerza de las compañías	133
l. Las Finanzas	
l) Administración de la Exploración y la Producción	135
ll) Transporte y Comercialización	138
m) Conocimiento	141

#### CAPITULO CUARTO

146

#### GOBIERNOS DE ORIGEN Y RECEPTORES ANTES DE 1970

147

a) Los Problemas más generales	147
b) La Gran Bretaña y el Medio Oriente	147
c) Los Estados Unidos y las Cuestio- nes no Petroleras	154
d) Israel	155
e) Los Petroleros de Washington	155
f) La Guerra Fría	160
g) Un Problema	162
h) Nasser y las "grandes" estadouni- denses	163
i) Los Holandeses y los Franceses	167
j) Las Relaciones Intergubernamenta- les y las Compañías	170

#### CAPITULO QUINTO

173

#### LAS COMPAÑIAS COMO ACTORES TRANSNACIONALES

174

a) El Efecto sobre el Escenario Po- lítico	174
b) Los Símbolos de Occidente	176
c) El Papel de Amortiguador	179
d) Las Compañías como un Factor de Complicación	180



e)	Las Compañías como Instigadores	181
f)	Las Compañías como Bandas de - Transmisión	181
g)	Las Compañías como un Factor de Complicación	183
h)	El Papel Económico	184

## CAPITULO SEXTO 190

### LOS GOBIERNOS RECEPTORES Y LAS COMPAÑIAS EN LOS SETENTA 191

a)	¿Qué han perdido las compañías?	191
b)	El Fin del Sistema de Concesio- nes	193
c)	El Aumento de la Participación- del Gobierno Productor	197
d)	La Fijación de los precios, ¿un papel marginal para las Grandes?	201
e)	Entre la Espada y la Pared: Las Compañías y el Embargo Petrole- ro	205
f)	La Dependencia frente a los re- ceptores	211
g)	¿Agentes del Gobierno Receptor?	215

## CAPITULO SEPTIMO 232

### LAS COMPAÑIAS, LOS CONSUMIDORES INDUSTRIA- LIZADOS Y EL DESAFIO DE LA OPEP 233

a)	La no preparación del mundo in- dustrializado	233
b)	La respuesta a los Acuerdos de- Teherán-Trípoli	241
c)	El Grupo de Político de Londres	244
d)	El Acuerdo de los Productores - Libios	247
e)	Peculiaridad	250
f)	La Estrategia de los Gobiernos- Consumidores ¿Cuál fue su Eficacia?	254

<u>CAPITULO OCTAVO</u>	277
EL EMBARGO Y LO QUE SIGUE. TIEMPOS DE PRUEBA	278
a) El Desorden de los Gobiernos Consumidores	278
b) El Descontento Popular	296
<u>CAPITULO NOVENO</u>	314
¿SOBREVIVIRAN LAS COMPAÑIAS?	315
a) El Desafío de las Compañías Petro_ leras	315
b) La Ventaja Tecnológica	316
<u>CONCLUSIONES</u>	354
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	360

"PROBLEMAS MUNDIALES QUE SURGEN DEL  
INTERCAMBIO DEL PETROLEO Y SUS CON  
SECUENCIAS ECONOMICAS EN MEXICO"

## I N T - R O D U C C I O N

Examinaremos con espíritu crítico los mitos que se han forjado alrededor de la relación existente entre los gobiernos nacionales y las grandes compañías petroleras. Evaluaremos de paso, los argumentos de los defensores de la industria en el sentido de que las compañías han sido buenos ciudadanos empresariales sólo preocupados por la obtención de una ganancia lícita, y los argumentos de los críticos de la industria en el sentido de que las compañías son una especie de reencarnación moderna de Atila, que dejan una estela de gobiernos destruidos y economías empobrecidas. Como ocurre de ordinario, la verdad se encuentra en algún punto entre las concepciones extremas de los propagandistas comprometidos. No hay duda de que las compañías han adquirido un poder económico considerable y que en ocasiones, han recurrido a tácticas rudas en su búsqueda de beneficios. Si tal comportamiento es "peor" que el de los gobiernos a los que deben enfrentarse y, más particularmente, si las compañías son actores importantes en el sistema internacional, son interrogantes -- que deben interesar a los estudiosos de las relaciones internacionales que tienden a omitir las instituciones que no sean gobiernos nacionales -- porque consideran que sólo las actividades gubernamentales afectan considerablemente la política mundial.

Es sencilla la razón que nos impulsa a examinar en detalle el papel de las "grandes" (1) --

(1) Las grandes son las ocho compañías que para los años cuarenta había llegado a dominar el comercio internacional del petróleo, las compañías que ahora conocemos como Exxon, Shell, British Petroleum, Gulf, Texaco, Socal, Mobil y la Compagnie Francaise des Pétroles. Si se excluye a esta última compañía, el grupo ha sido conocido también como las Siete Hermanas.

compañías petroleras privadas, como la Exxon y la-Shell (2). No hay ejemplos mayores de compañías - multinacionales y, entre todos los organismos no - gubernamentales, estas compañías parecen ser las - más poderosas. Algunas de ellas son extremadamente grandes. La Exxon, por ejemplo, es ahora la compa<sup>ñ</sup>ía industrial más grande del mundo en ventas, ac<sup>t</sup>ivos, ingreso neto y capital social. Sus ventas- globales ascendieron a 45 mil millones de dólares- en 1976. Sólo en términos del número de empleados aparece muy abajo de la lista, ya que sus 137 mil- empleados apenas se comparan con los 682 mil de la General Motors. En apoyo de estos gigantes hay un gran conjunto de compañías privadas más pequeñas - que se especializan en todo, desde los buques-tan- ques trasatlánticos hasta la exploración geofísi- ca. En los reductos de las grandes compañías pe- troleras se están introduciendo en número creciente las compañías petroleras estatales que todavía no- son muy conocidas, pero ya son impresionantemente- grandes por su propio derecho: Sonatrach, Yaci - mientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Petrobras, In- dian Oil, Pertamina, Pemex, Turkiye Petrolleri y - National Iranian Oil Company (NIOC) son las compa- ñías más grandes en sus respectivas economías (Ar- gelia, Argentina, el Brasil, la India, Indonesia, - México, Turquía e Irán). En ventas, la NIOC era - ya, en 1976, la séptima compañía industrial del -- mundo.

El tradicionalista del estudio de las rela - ciones internacionales no se siente seguro acerca- de la forma en que deba tratar tales compañías. -- Quienes se interesan sobre todo en cuestiones es - tratégicas han tendido a ver una distinción clara- entre la alta política que abarca temas como la se - guridad militar y el equilibrio del poder mundial, y la baja política que se ocupa de temas mundanos- tales como el comercio internacional y los arance-

---

(2) -A lo largo de esta tesis nos referiremos a las compañías por los nombres que tenían a la sazón.

les. Aún cuando se ocupan de estos últimos temas, raras veces han considerado necesario el análisis del papel de los actores no gubernamentales. Tales conceptos han sido muy criticados en los últimos años, cuando se puso en claro que una distinción rígida entre la alta y la baja política se estaba volviendo poco realista. Como dice Stanley Hoffman:

La competencia de los estados ocurre en varios campos, además del militar y el diplomático tradicionales; por ejemplo, el campo del comercio mundial, el de las finanzas mundiales, el de la ayuda y la asistencia técnica, el de la investigación y la exploración espacial, el de la tecnología militar, y el que se ha llamado de "penetración informal" (3).

Conscientes de que los temas que requieren de la diplomacia internacional se han vuelto cada vez más complejos, los analistas se han interesado cada vez más por los actores no gubernamentales. En 1971, un volumen esencial sobre las relaciones transnacionales, compilado por Joe Nye y Robert Keohane, examinó las implicaciones internacionales de un grupo de instituciones y fuerzas tan variadas como la iglesia católica, la migración internacional, la Fundación Ford, los movimientos revolucionarios, los sindicatos internacionales y las compañías multinacionales. Se sostenía allí que las actividades de tales instituciones constituyen el núcleo del campo de las relaciones transnacionales, que se definía como el de los "contactos, coaliciones e interacciones que cruzan las fronteras nacionales y no son controlados por los órganos centrales de la política extranjera de los gobiernos" (4).

---

(3) 1970, p. 401

(4) Nye, y Keohane, 1973, p. XI.

Al poner de relieve el crecimiento de tales interacciones, Nye y Keohane han ayudado sin duda a alejar a los especialistas en política extranjera de una concepción demasiado rígida del papel central de los organismos gubernamentales. Sin embargo, subsiste una ambigüedad fundamental en el centro de su trabajo. Desde luego, han podido demostrar en su libro subsecuente, *Power and Interdependence*, que las transacciones diplomáticas en que participan actores no gubernamentales han venido aumentando rápidamente en cuanto a su número, aunque en el caso de las relaciones de los Estados Unidos, con Canadá y Australia distan mucho todavía, tales transacciones, de constituir la regla general (5). Lo que han iluminado menos en la medida del poder que tales actores transnacionales han podido ejercer en efecto. El hecho de que los organismos no gubernamentales hayan atraído mayor atención diplomática en los últimos años podría indicar simplemente que en el pasado controlaban de tal modo las actividades que más les interesaban que los gobiernos no se atrevían a intervenir o no necesitaban hacerlo. Esta parece haber sido la razón de que Gilpin, en el estudio de 1971 compilado por Nye y Keohane, sostuviera que la época dorada del transnacionalismo fue la de Pax Britannica del siglo pasado (6), a pesar de que los dos compiladores estaban sosteniendo en otra parte que si bien tales relaciones no eran enteramente nuevas, "su importancia ha venido aumentando desde la primera Guerra Mundial" (7). Es

(5) Estos autores demuestran que las organizaciones transnacionales son todavía un factor apenas en un tercio de los casos examinados. Se cuentan aquí los incidentes en que la organización transnacional era cabildera, objetivo, catalizador, instrumento o beneficiario de las acciones del gobierno.

(6) Nye y Keohane, 1973, pág. 56. Gilpin 1976, pág. 97.

(7) Nye y Keohane, 1973, pág. 398.

obvio que las dos partes están hablando de cosas diferentes. Nye y Keohane se interesan por la frecuencia de las interacciones transnacionales, mientras que Gilpin se refiere al grado de libertad frente al control gubernamental que puedan haber tenido en el pasado los actores transnacionales.

Cuanto más examinamos la bibliografía, más advertimos la falta de estudios sistemáticos acerca de la evolución de la interacción de los actores transnacionales con los organismos de política exterior a través de los años. ¿Deberemos tomar en serio a los teóricos transnacionales porque la escala de las interacciones no gubernamentales a través de las fronteras está aumentando rápidamente y por ende merece un tratamiento más refinado? ¿O los analistas anteriores han omitido la importancia de los actores no gubernamentales, de modo que, al empujar a tales actores al centro del escenario, deberá reinterpretarse gran parte de la historia de los últimos cincuenta o cien años?

## EL DEBATE MULTINACIONAL

En teoría, la creciente bibliografía sobre las compañías multinacionales debiera facilitar la decisión sobre el argumento de que tales compañías han recibido muy poca atención en el pasado, pero cuanto más leemos, menos concluyentes parecen los hechos referentes a la extensión de la influencia de las grandes empresas sobre las relaciones internacionales. Desde luego, quienes están más cerca del enfoque de las relaciones transnacionales admiten que debe tomarse en cuenta el poder de las grandes empresas, Kaiser habla de las "empresas multinacionales que a menudo conducen su propia política extranjera" (8). Nye y Keohane ponen de relieve la creencia de que

(8) Nye y Keohane, 1973, pág. 362.



"el Vaticano (y) la Arabian-American Oil Company-- (...) pueden afectar en ocasiones el curso de los hechos internacionales", e implican que las compañías petroleras internacionales puedan afectar la estabilidad política de los países productores (9).

Algunos críticos de las compañías multinacionales son más francos en sus ataques al supuesto abuso de poder de estas compañías. Estos críticos han ganado cierto apoyo por los casos que han recibido prominencia en los últimos años, desde el asunto de la ITT en Chile hasta las revelaciones de pagos políticos masivos por todo el mundo. Se entiende sin dificultad que no se desvanezcan los temores acerca del tamaño y el poder de las compañías en vista de tales revelaciones, y nos vemos forzados así a tomar en serio afirmaciones como la de Jay en el sentido de que "los futuros estudios del siglo XX encontrarán mucho más importante la historia de una firma como la General Motors que la historia de una nación como Suiza" (1967, o las observaciones de Caldwell sobre la industria petrolera del Este de Asia).

Estas magnitudes (el PNB comparado con las ventas de las compañías), deben tenerse siempre presentes. Si los historiadores pueden tratar seriamente las causas de las guerras en el pasado cuando un imperio podría tener menos habitantes y una milésima de la riqueza de un conglomerado moderno, no deberán descartar sin una consideración cuidadosa el papel de estos vastos imperios en la actualidad. Cuando decimos que "las medidas de Sukarno restringían cada vez más la operación de las empresas petroleras estadounidenses", estamos diciendo algo mucho más semejante a esto: "Las actividades del Kaiser irritaban cada vez más a los británicos en lo tocante a la administración de su Imperio", que acerca de una guerra de precios entre un par de tiendas, o aún un par de cadenas de tiendas. Sin embargo, la Standard Oil of New Jersey es mucho más

poderosa frente a Indonesia que el Imperio Británico frente a los alemanes en cualquier momento del pasado (10).

Algunos críticos hacen afirmaciones más categóricas aún, sosteniendo que las compañías no son sólo actores poderosos, independientes, sino que forman parte integral de la formulación de las políticas internas y externas de sus gobiernos de origen, imperialistas. Kolko afirma que:

Nadie puede considerar las empresas como otro grupo más de intereses en la vida estadounidense, sino como el pilar del poder que define las condiciones y funciones esenciales del orden social norteamericano en general, donde la seguridad y la continuidad de tales empresas como una institución, constituyen la meta central del orden social norteamericano en general, donde la seguridad y la continuidad de tales empresas como una institución, constituyen la meta central del orden político en la experiencia histórica posterior a la Guerra Civil (11).

En opinión de Kolko y de sus colegas, los historiadores revisionistas, esta dominación de las empresas se extiende a la esfera de la política exterior. Tales autores han sometido a pruebas sus teorías en análisis muy detallados de los orígenes de la Guerra Fría, sosteniendo que este fenómeno no surgió de la expansión soviética sino del hecho de que los gobernantes norteamericanos estaban decididos a extender las zonas del mundo que estarían seguras para el capitalismo, una política cuyo origen puede situarse por lo menos en la declaración de la puerta abierta de 1899 (12).

---

(10) 1971, pág. 6.

(11) 1969, pág. 9.

(12) Fleming, 1961; Williams, 1962; Alperovits, 1965; Horowitz, 1965; Kolko, 1968, 1969; Maddorx, 1973.

Kolko y los otros revisionistas basan sus argumentos en datos históricos detallados, aunque a veces controvertibles. Sin embargo, la mayor parte del debate multinacional ocurre en algo que se asemeja a un vacío histórico, aunque la situación mejora lentamente porque algunos autores como Pearton (1971), Pinelo (1973), Wilkins (1974), Goodsell (1974), Moran (1974), Tugwell (1975), Anderson (1975) y Kent (1976) han empezado a acumular la clase de datos históricos que son necesarios para formular juicios confiables. Pero su trabajo empieza apenas a aparecer lentamente en el debate general sobre el poder de las grandes empresas y, aunque probablemente deba reconocerse que la mayoría de los académicos ortodoxos, incluidos en su mayor parte los teóricos de las relaciones transnacionales (13), asignan ahora cada vez en mayor medida, un papel independiente a las compañías multinacionales, sus argumentos tienden a descansar todavía en los mismos datos históricos inadecuados utilizados por los críticos de las compañías. En consecuencia, sus refutaciones distan de ser definitivas. Vernon, por ejemplo, reconoce la justicia de algunas posiciones radicales (como el hecho de que se haya usado a infantes de marina de los Estados Unidos para defender los intereses de las empresas), pero hace una defensa negativa al señalar los casos en que los intereses de las empresas estadounidenses eran distintos de los intereses del Departamento de Estado:

Una sucesión interminable de procedimientos contra las grandes empresas internacionales desde (principios de los años cincuentas) ha contribuido más aún a confundir toda hipótesis simple acerca de las relaciones existentes entre las empresas y el gobierno. Cualesquiera que hayan sido las reglas básicas de las asociaciones entre las empresas y el gobierno de los Estados Unidos -si es que hubo algunas-, evidentemente permitieron -

---

(13) Keohane y Ooms, 1975, pág. 183; Nye, 1975, pp. 125-134; Gilpin, 1976, p. 144.

frecuentes desviaciones de reglas sencillas tales como "lo que sea bueno para el General Motors" - (14).

Todo análisis del papel de las multinacionales debe tomar en cuenta, sin duda, los ejemplos de Vernon en contrario, pero resulta desalentador el hecho de que su negación implícita de toda relación estrecha entre las compañías y el gobierno ("si es que hubo algunas") no descansa en una base más firme que una respuesta justificada a la simplificación radical exagerada y en un análisis muy breve de la política exterior de los Estados Unidos, que el mismo Vernon no considera particularmente iluminador en lo tocante a la definición del alcance de las relaciones existentes entre las empresas y el gobierno (15).

El campeón más consistente de la moderación es Kindleberger, pero su defensa no está bien documentada, e incurre en un error cometido por muchos de nosotros a fines de los años sesenta y principios de los setenta, al subestimar el grado en que algunas compañías utilizan todavía la corrupción o las conexiones con el servicio secreto para alcanzar sus propósitos. Sin embargo, Kindleberger hace algo más que atacar los argumentos radicales como superficiales, al examinar algunos de los factores que deben considerarse antes de emitir juicios finales sobre el poder relativo de las compañías y los gobiernos. Sostiene Kindleberger que la eficacia de las presiones gubernamentales aumenta en proporción a la magnitud de los activos de la compañía de que se trate y al grado en que tales gobiernos sean sedes de la compañía, es decir, controlen el país de origen de una compañía y donde reside el grueso de su administración. Sugiere además que la fuerza de negociación de las compañías depende de sus posiciones relativas de monopolio, además de su control sobre campos específicos de la tecnología (16).

(14) 1971, pp. 209-210.

(15) 1971, Pp. 210-214. 9

(16) 1969, Pp. 152,156,193.

El debate actual es muy poco satisfactorio, porque los defensores de las multinacionales parecen hacer triunfar su argumento en gran medida por exclusión. Hay una gran necesidad de un estudio más amplio de una gran industria, por lo menos, que revele la diversidad de las interacciones y las pautas de influencia existentes entre las compañías en cuestión y los gobiernos que controlan los territorios donde ellas operan.

Esta tesis intenta satisfacer tal necesidad mediante un examen crítico de las relaciones políticas más amplias de las grandes compañías petroleras. Evidentemente, el petróleo constituye un caso excepcional pero, en parte debido a esto, es una industria relativamente bien documentada. Como señalan los defensores de las compañías, gran parte de la documentación ha sido preparada por los detractores, pero también hay algunos volúmenes históricos sólidos sobre la Jersey Standard y la Shell, y varios estudios de autores como Penrose, Jacoby, Longrigg, Odell, Hartshorn, Adelman, Tugendhat y Hamilton, que aportan datos analíticos mucho más numerosos acerca de las actividades políticas y económicas de estas compañías que los encontrados en conexión con otras industrias (17).

Esta documentación permite considerar el grado en que los organismos de la política exterior se han ocupado en efecto de la industria. ¿Hastadonde han sido las compañías petroleras tradicionales organismos paragubernamentales, con la función implícita de proveer a sus gobiernos de origen de abastos seguros y relativamente baratos de energéticos? ¿Hasta qué punto son las compañías y los gobiernos entidades monolíticas, o meras amalgamas

---

(17) La bibliografía crítica data de la época original de la corrupción con libros como el de Tarbell (1904). Durante los años veinte y treinta hubo otra oleada bibliográfica creada.

de intereses especiales, que a menudo estiran en direcciones diferentes? En suma, ¿cuánta luz podremos arrojar sobre la red de relaciones que involucran a la industria petrolera, ya sea entre gobiernos, compañías, individuos, grupos masivos de presión o agencias intergubernamentales?

## LA METODOLOGIA

Antes de iniciar este estudio, debemos hacer dos observaciones acerca de la metodología. Primero, sería muy fácil falsear las conclusiones considerando sólo las hipótesis aparentemente "razonables", como la de que las grandes compañías petroleras han poseído una influencia marginal, constituyendo una fuente de presión que ha incrementado la riqueza de la historia diplomática sin ser una fuerza dominante. Aunque estas son, en efecto, las conclusiones finales de este libro, sólo se llegó a ellas tras el rechazo de hipótesis mucho más extremosas acerca del poder de las grandes compañías. Algunos lectores se sentirán sin duda molestos por el hecho de que me haya dignado considerar algunas acusaciones aparentemente sensacionalistas, como la posibilidad de que las grandes compañías hayan apoyado a bandos opuestos en las guerras latinoamericanas o manipulado golpes políticos. Toda la cuestión del poder de las grandes empresas es emotiva, y las sospechas populares acerca del grado en que las compañías han manipulado a los gobiernos son profundas, sobre todo en el Tercer Mundo. En consecuencia, no sólo debemos llegar a conclusiones, sino que tales conclusiones deben alcanzarse con grandes esfuerzos. No tienen valor las conclusiones que puedan descartarse de inmediato porque ciertas hipótesis, así sean inverosímiles, no se hayan examinado. Lo que he tratado de hacer es un examen de un gran conjunto de hipótesis acerca de la naturaleza de la influencia de las empresas sobre los asuntos mundiales, echando así la carga de la prueba en contrario sobre los hombros de los críticos.

La segunda observación que debe hacerse es que los datos históricos en que se basa este libro son muy intermitentes, lo que refleja el hecho de que los historiadores del petróleo no se han preocupado mucho por los intereses de los politólogos, mientras que la razón específica de este libro es el hecho de que los politólogos no hayan considerado a menudo el papel de las compañías petroleras. Dado este vacío histórico, no resulta sorprendente que varios de los juicios formulados en este libro se describan mejor como conjeturas educadas. Otra vez, algunos podrán molestarse ante este enfoque, pero subsiste el hecho de que el procedimiento más rápido para llenar las lagunas históricas es la acción de un corazón valiente que se arriesgue a plantear una serie de juicios que valga la pena desafiar.

## CAPITULO PRIMERO

### LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIERNOS DE ORIGEN ANTES DE - 1939

- a) El retiro de los Gobiernos de origen:  
Achnacarry y la gran depresión
  
- b) Otros Gobiernos Consumidores



## LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIERNOS DE ORIGEN ANTES DE 1939

Durante la mayor parte de este siglo, los gobiernos productores han tenido apenas una importancia marginal en la administración de la industria petrolera internacional. Fueron las grandes empresas las que controlaron tal industria, en parte -- por sí mismas y en parte con la ayuda de los gobiernos de origen en una especie de alianza de intereses implícita. Fue esta alianza laxa lo que -- sostuvo la estructura hasta 1970, y dentro de ella podemos identificar ciertos cambios claros de las relaciones. Desde el inicio de la búsqueda seria de petróleo hubo una participación creciente de -- los gobiernos de origen, estimulada por la Guerra de 1914-1918 y culminada en las enconadas luchas diplomáticas de la posguerra por los derechos petroleros, sobretudo en el Medio Oriente. Este período inicial tuvo cierta conclusión con el Acuerdo de la Línea Roja de 1928 (en este trato, las -- principales compañías interesadas en el petróleo del Medio Oriente aceptaron que ninguna de ellas -- realizaría operaciones independientes en un área -- aproximadamente equivalente al antiguo Imperio -- otomano, a menos que las otras estuviesen de acuerdo (1). El efecto práctico fue un freno al desarrollo de nuevas fuentes de petróleo en áreas tales como la Arabia Saudita y Bahrein, que caían -- dentro de la Línea Roja trazada por Gulbenkian para demostrar su entendimiento de las fronteras otomanas anteriores a 1914), que marcó una tregua entre los intereses franceses, anglo-holandeses y estadounidenses que luchaban por controlar el desarrollo petrolero en el antiguo Imperio otomano.

(1) -Longrigg, 1968, págs. 68-70; Penrose, 1968, -- pág. 94.

El segundo período de 1928 a 1939, se caracteriza por una participación relativamente escasa de los gobiernos de origen, aunque hubo cierta actividad diplomática limitada, derivada del deseo de una o dos compañías norteamericanas de reciente aparición de obtener posiciones en la Arabia Saudita y los diversos reinos del Golfo. Sin embargo, los problemas internacionales del petróleo ocupaban un lugar relativamente bajo en las agendas de los gobiernos de origen, y las tres grandes compañías más importantes de la época, Jersey, Anglo-Persian y Shell, estaban lo bastante libres de supervisión oficial para establecer el Acuerdo Achna carry de 1928 que, con diversas adiciones subsecuentes, reguló la competencia entre los signatarios.

El inicio de la guerra de 1939-1945 anunció otra era de gran participación gubernamental en la industria. Las compañías trabajaron en estrecho contacto con el esfuerzo bélico anglo-estadounidense, pero se opusieron a los planes de intervención del gobierno de Roosevelt y a un acuerdo intergubernamental entre los Estados Unidos y la Gran Bretaña para coordinar la industria mundial. Después de la Guerra del Medio Oriente, que llegó a su apogeo en los tres años siguientes a la nacionalización de la Anglo-Iranian por parte de Irán en 1951, surgió una forma de relación activa ligeramente menos estrecha entre las compañías y sus gobiernos de origen. Para el momento en que empezaba a asentarse el polvo de este episodio en 1954, nuevamente se había reformado la estructura industrial del Medio Oriente, ahora con estabilidad suficiente para mantenerse sin nuevos cambios durante un decenio y medio.

El período de 1954-1970 fue otro período de participación relativamente escasa de los gobiernos de origen. Quienes gustan de identificar una

"Edad de oro" para las compañías petroleras aparentemente independientes de toda interferencia gubernamental señalarán normalmente los años situados en un lado o el otro de 1957. Las compañías petroleras habían superado con gran éxito la crisis de abastecimiento de la Guerra de Suez de 1956. La derrota que aparentemente infligieron a los esfuerzos de Irán por usurpar el papel de la Anglo-Iranian impresionaron a la mayoría de los gobiernos receptores acerca de la necesidad de obrar con cautela. Su control sobre todas las grandes fuentes de crudo fuera de la Unión Soviética era tal que podían contrarrestar las expectativas de un gobierno receptor con las de otro. -- Por último, el petróleo empezaba apenas a avanzar hacia su lugar actual como la forma dominante de energía en el mundo, derrocando al carbón del trono que ocupó durante tanto tiempo. Desde luego, la formación de la OPEP en 1960 fue una indicación de lo que estaba por venir, pero las compañías pudieron resistir la mayoría de las iniciativas de ese organismo durante los sesenta. Los gobiernos de origen podían olvidarse casi por completo de la industria petrolera que, con pocas excepciones aisladas, estaba evidentemente controlada por las grandes compañías.

Así pues, no existe una relación sencilla entre las grandes compañías y sus gobiernos de origen. La imagen de la compañía petrolera completamente libre, políticamente independiente, resulta válida sin duda durante algunos decenios, pero no durante el inicio del siglo, los años cuarenta, o los años setenta. Para encontrar una pauta debemos examinar los altibajos de las relaciones de poder subyacentes de los diversos gobiernos en cuestión. En tiempos de tensión, todos los gobiernos han considerado, al parecer, que su interés nacional aconsejaba el mayor alcance posible de las operaciones de sus propias compañías petroleras. Hasta cierto punto, las compañías han estado en libertad de buscar petróleo,

con el apoyo de sus gobiernos de origen o sin él, pero esta libertad ha sido restringida por los intereses de algunos gobiernos especialmente importantes. En los primeros decenios, los principales tomadores de decisiones eran las grandes potencias europeas, con sus imperios y sus esferas de influencia relativamente bien definidas. Más tarde, la nueva superpotencia estadounidense incrementó su importancia en la determinación del destino de las compañías. Más recientemente, se ha puesto en claro que el proceso de descolonización y el aumento consiguiente de la confianza del Tercer Mundo han producido un nuevo conjunto de tomadores de decisiones que puede afectar la industria petrolera.

Si examinamos los cinco períodos relativamente distintos de la historia del petróleo internacional, parece surgir una imagen convincente. Estos cinco períodos alternados se relacionan con grandes cambios en la balanza del poder mundial; dos de estos cambios derivan de guerras mundiales, mientras que el tercero, en los años setenta, refleja una nueva relación entre europeos y norteamericanos, por una parte, y naciones del Tercer Mundo por la otra. También se modificó la estructura de la industria petrolera internacional. Los dos primeros cambios de poder se caracterizaron por los esfuerzos de los vendedores de la guerra para establecer compañías petroleras en las zonas más prometedoras del mundo, contra las objeciones de los perdedores. El último cambio de poder se ha caracterizado por la expulsión parcial, de las zonas de producción de las compañías tradicionales y por una gran redistribución de la riqueza generada por la industria petrolera. En las épocas de cambio, los gobiernos han participado activamente en la defensa de los intereses de sus compañías y la oposición a los intereses de otros. Durante los períodos tranquilos de la consolidación, de los años treinta y sesenta, una vez que los gobiernos habían redefinido la estruc

tura de poder de la industria, se retiraron gradualmente para dejar el campo a sus agentes escogidos, al principio las grandes empresas, y después un conglomerado cada vez más mezclado.

Aunque resulta tentadora la imagen de las compañías petroleras como actores transnacionales-libres de ataduras, en realidad han obtenido y conservado una gran cantidad de sus concesiones más importantes con el apoyo y la protección activos de sus gobiernos de origen. Siete grandes empresas anglo-estadounidense-holandesas han dominado el mundo occidental durante la mayor parte de este siglo, debido en parte a que los británicos eran la potencia dominante al principio y los norteamericanos lo fueron durante gran parte del resto. Si los japoneses o los alemanes hubiesen ganado la última guerra mundial es probable que hubiesen sido notablemente diferentes las compañías que ahora dominan la industria petrolera. El hecho de que los gobiernos de los países que ahora producen petróleo hayan logrado desafiar la hegemonía de un puñado de potencias mundiales sugiere que la diversidad de las compañías que participan en la industria petrolera heterogénea. Si los años ochenta son como los años treinta y sesenta, deberemos tener un período de consolidación en que los gobiernos fuertemente involucrados ahora se retirarán en forma gradual, dejando que diversos campeones nacionales, tanto compañías privadas como estatales, produzcan, procesen y distribuyan el petróleo de acuerdo con los tratos que ellas mismas realicen.

#### ANTES DE 1914

En los últimos decenios del siglo XIX (la industria estadounidense estaba en todo su apogeo en el decenio de 1860, y la industria rusa alcanzaba tal apogeo a fines del decenio siguiente), las potencias imperiales no estaban muy interesadas en el pe

tróleo. No se consideraba el petróleo como un activo particularmente estratégico y no se habían hecho grandes descubrimientos, aunque las fortunas hechas en Pensylvania y en el Cáucaso indicaban que no escaseaban los empresarios interesados. Sin embargo, el mundo pintoresco, de competencia feroz de la Standard Oil de Rockefeller, la Shell de Marcus Samuel, la Royal Dutch de Henri Deter ding, y los intereses Nobel y Rotshchild en el Cáucaso, atrajo más el interés público cuando los británicos percibieron la contribución enorme que el petróleo podría hacer al poderío naval y a medida que crecía la rivalidad de las grandes potencias europeas por causa de los tentadores derechos petroleros que podrían arrancarse al Imperio otomano.

La Marina Real experimentó con el petróleo como combustible por primera vez en 1899 (2), y para 1904 el Primer Lord del Almirantazgo, Almirante Fisher, estaba convencido de su potencialidad y de cidió que debería encontrarse pronto petróleo para los británicos (3). El Gobierno adoptó una postura de apoyo a los esfuerzos de William Knox D'Arcy en Persia y lo ayudó a encontrar apoyo financiero a través de la establecida Burmah Oil Company. Una vez encontrado el petróleo y con una guerra europea en el horizonte, el gobierno británico se convirtió en propietario parcial de lo que entonces era la Anglo-Persian Oil Company (APOC). Convencida por entusiastas como Winston Churchill de que los barcos de guerra impulsados por petróleo se erían superiores a los movidos por carbón, la Gran-Bretaña sintió la necesidad de un "campeón nacional" (4). Se consideró que la participación del gobierno en la APOC ofrecía ventajas financieras y seguridad frente a la dominación extranjera.

(2) Henriques, 1960, pág. 277

(3) Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 65.

(4) Vernon, 1974, pág. 11.

Las concesiones petroleras en el Imperio otomano que se derrumbaba resultaron más complejas en el terreno diplomático. Aquí competían los intereses británicos, estaounidenses, holandeses, alemanes y de Gulbenkian. (Gulbenkian, súbito otomano de nacionalidad armenia, se radicó finalmente en Portugal. En los asuntos petroleros tendía a ponerse del lado de Francia). El Departamento de Estado de los Estados Unidos apoyó la reclamación de un ciudadano estadounidense, el contraalmirante Chester. El gobierno británico apoyó la insistencia de la APOC en que debería ser incluida en cualquier trato que celebraran Gulbenkian, Shell y el Deutsche Bank. Para 1914, el gobierno alemán había aceptado que debería haber una conciliación general de las reclamaciones europeas para impedir que los turcos los enfrentaran entre sí. El resultado fue el "Acuerdo de la Foreign Office" que unía los intereses europeos en la Turkish Petroleum Company, un ejemplo claro de la estrecha colaboración que se había establecido entre los intereses empresariales y gubernamentales, y de la manera en que el dominio británico podía asegurar luego que la diplomacia agravesiva en favor de su campeón nacional, la APOC, obtuviera una posición dominante de 50 por ciento en un consorcio tan lucrativo potencialmente (5).

Sería errónea la sugerencia de que esta clase de activa diplomacia petrolera era común. Los Estados Unidos tenían una industria nacional floreciente y no apoyaron en forma particularmente activa a sus ciudadanos en el extranjero. Si acaso, su postura fue hostil antes de 1914, sobre todo hacia los intereses de Rockefeller fragmentados por el juicio de 1911 referente a la Standard Oil. Ni siquiera dentro de su esfera latinoamericana de interés estaban los Estados Unidos suficientemente interesados para impedir que una emprendedora firma europea como la Weetman Pearson se estableciera como importante productora de petróleo en México. El activismo del gobierno británico era más pronunciado en esta época.

(5) Informe Church, 1975, parte 8, pág. 496.

1914-1928.

Cuando terminó la Guerra de 1914-1918, ningún político o estratega necesitaba que se le recordara que la guerra moderna dependía en gran medida del petróleo. Figuras públicas tan distinguidas como Clemenceau, Foch, Ludendorff y Curzon hicieron declaraciones categóricas; el último de ellos manifestó que los aliados "flotaron hacia la victoria sobre una ola de petróleo" (6). Los estrategas habían enmendado sus planes de guerra para incluir algunos planes referentes al apoderamiento de las fuentes de petróleo disponibles. -- Richard O'Connor sugiere que los alemanes invadieron Rumania para apoderarse del campo de Ploesti, y sostiene que el papel del petróleo de Bakú, en el Cáucaso, pudo ser uno de los factores de la decisión de Ludendorff de enviar a Lenin de regreso a Rusia (7). Aún si esto suena un poco fantástico, Ludendorff estaba preocupado sin duda por la escasez de petróleo, y sus aliados turcos hicieron un intento frustrado por tomar Bakú. Los británicos se esforzaron desproporcionadamente en varias campañas del Medio Oriente, hasta que finalmente, sin muchos problemas, tomaron Mosul -- (que según se creía a la sazón, tenía una potencialidad petrolera), pocos días después de la firma del armisticio con Turquía (8).

Desde antes del final de la guerra, los -- triunfadores empezaron a fraguar una estructura -- básica para la industria internacional que, con -- algunas modificaciones a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, se sostuvo --

(6) Sampson, 1975, pág. 60.

(7) 1972, pág. 218.

(8) Trumpener, 1968, págs. 344-351; O'Connor, -- 1972, págs. 212-218; Tugendhat y Hamilton, -- 1975, págs. 71-71; Kent, 1976, pág. 241.



durante más de cuarenta años. Al principio se trataba principalmente de que la Gran Bretaña se consideraba justificada por su preocupación por los problemas petroleros desde antes de la guerra, y Francia estaba traumatizada por una complacencia de tiempos de paz, en materia de inversión extranjera, que había dejado al país totalmente dependiente del abasto de compañías petroleras extranjeras, como se puso de manifiesto en la apelación formulada por Clemenceau a Wilson en diciembre de 1917: "(los aliados) no deben permitir que Francia carezca de petróleo, que es tan necesario como la sangre en las batallas futuras" (9). La humillación de la dependencia dejó una marca perdurable en el alma francesa, y la Compagnie Francaise des Pétroles (CFP) se fundó como un campeón nacional público y privado que representaría los intereses franceses en el petróleo iraquí.

Esta búsqueda europea de intereses petroleros en el Medio Oriente (Holanda participó a través de la Shell y por el hecho de que Gubelkian -- fuese su asesor petrolero de tiempos de guerra (10); se realizó al principio sin los Estados Unidos y fue en gran medida un asunto intergubernamental, con diversos intereses corporativos laterales que observaban las implicaciones comerciales. En 1918, los franceses y británicos intercambiaron las reclamaciones francesas sobre el Ruhr por las reclamaciones británicas en el Medio Oriente. En el Tratado de San Remo de 1920, convinieron en que la Gran Bretaña tendría un mandato sobre Mesopotamia, mientras que los intereses franceses remplazarían la participación alemana de 1914 en la Turkish Petroleum Company (11).

(9) O'Connor, 1972, pág. 217.

(10) Informe Church, 1974, Parte 7, pág. 163.

(11) Informe Church, 1975, octava parte, págs. 496-497.

En vista de su potente industria petrolera - interna, los Estados Unidos no se habían preocupado demasiado por el escenario internacional. Pero en 1920, atravesaron por uno de los pánicos que hoy se han vuelto recurrentes acerca del agotamiento del petróleo en el mundo. (Los Estados Unidos experimentaron un pánico similar en 1942-1943; Europa lo sintió en 1956, tras el Informe Hartley a la OCEE y, en una medida menos fácilmente demostrable, el informe sobre los límites del crecimiento del Club de Roma alentó a muchos, en 1972, a creer que el mundo se estaba quedando sin algunos recursos fundamentales como el petróleo) (12). Debido a la enorme aceptación del automóvil y a la demanda extraordinaria estimulada por la guerra, los precios del petróleo crudo de fueron a las nubes en el mercado interno de los Estados Unidos. La Oficina de Exploración Geológica de los Estados Unidos sugirió en varias declaraciones que la posición petrolera del país era precaria, y un comité del Senado sostuvo que las compañías norteamericanas estaban siendo sistemáticamente excluidas de la mayoría de las zonas de concesiones extranjeras más prometedoras por el gobierno británico. La opinión pública informada se alarmó particularmente por una declaración del banquero británico sir Edward Mackay Edgar en el sentido de que: "La posición británica es inexpugnable. Todos los campos petroleros conocidos, todos los campos petroleros probables, fuera de los Estados Unidos, se encuentran en manos británicas, o bajo la administración o el control británico, o financiados por capital británico" (13). El Tratado de San Remo acabó de aclarar la situación. Las compañías norteamericanas que no podían entrar en Birmania, la India o Persia, quedaban excluidas ahora de las zonas más interesantes del antiguo Imperio otomano (14).

(12) Este informe ha sido publicado por el FCE, - 1972.

(13) Denny, 1929, pág. 18.

(14) Informe Church, 1974, 7a. parte, pág. 163; Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 746.

El resultado fue una ofensiva diplomática, orientada particularmente hacia las prácticas restrictivas de los británicos. El Departamento de Estado envió instrucciones a todas las oficinas diplomáticas y consulares de los Estados Unidos, recordándoles su deber de ayudar a la búsqueda crucial de abastos adecuados de petróleo para la satisfacción de las futuras necesidades estadounidenses (15). En un terreno más específico, el Departamento envió una serie de notas vigorosas a la Oficina de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña en las que le recordaba la política de la "Puerta Abierta" (formulada al principio para proteger los intereses comerciales de los Estados Unidos en China), sosteniendo que todos los países deberían tener acceso a las tierras petroleras potenciales del antiguo Imperio otomano. Las notas sostenían que los Estados Unidos y las compañías estadounidenses habían desempeñado un papel importante en el mantenimiento del abasto del petróleo para la máquina de guerra aliada durante la última guerra (lo que era cierto), que la legalidad del derecho de la Turkish Petroleum Company (TPC) al petróleo de Mesopotamia era dudosa (Gubelkian estaba de acuerdo en esto); además amenazaban veladamente con la suspensión del abasto de petróleo a la Gran Bretaña por parte de la Jersey. Bajo tal presión, se rindieron los británicos, franceses y holandeses, y permitieron que las compañías estadounidenses se unieran a la TPC (16), aunque sólo en 1928 se llegó a una fórmula aceptable y todavía se requirieron otros tres años para que se estabilizara la participación norteamericana en la que llegó a ser la Iraq Petroleum Company (IPC) (Jersey y Socony se quedaron; Gulf, Texaco, Sinclair, Atlantic y Standard Indiana se retiraron) (17). Las cinco compañías que participaban en la IPC, si olvidamos el interés de Gubelkian, eran "grandes" -APOC, Shell, Jersey, CFP y Socony-, que alcanzaron posiciones dominantes en-

(15) Denny, 1929, pág. 19.

(16) Informe Church, 1974, 7a. parte, pág. 163.

(17) Informe Church, 1975, 8a. parte, págs. 498-499.

el Medio Oriente gracias a los esfuerzos diplomáticos de sus diversos gobiernos de origen. El hecho de que las compañías estadounidenses fuesen de propiedad privada reflejó la ética de empresa-privada de los regímenes de Harding, Coolidge y Hoover, aunque el Senador Phelan de California había pedido en 1920 la creación de una compañía estatal semejante a la Anglo-Persian (18). Sin embargo, en virtud de que los Estados Unidos contaban más del 80 por ciento de la producción mundial, tomando en cuenta a México, era el único país con compañías autosuficientes. En el caso de la Gran Bretaña y Francia, a excepción de la Shell, había sido necesaria la intervención gubernamental para generar compañías capaces de competir con firmas estadounidenses.

Así estaban surgiendo los estilos nacionales. Los británicos, interesados en el petróleo, usaban su poder global para apoyar sus intereses. Los franceses estaban igualmente interesados, pero solían tener resultados menos satisfactorios de la diplomacia petrolera, debido a su menor importancia mundial. Insistían los franceses en que debían velar por sus intereses, una compañía puramente francesa y no una firma internacional como la Shell. Esta última había sido siempre una compañía con fuertes mercados establecidos y abastos inadecuados de petróleo crudo, de modo que sólo podría desarrollar mercados nuevos firmando contratos con los productores competitivos existentes (lo que, por cierto, obligaba a la compañía a hacer sus cálculos con más cuidado). Los estadounidenses empesaron a afirmar su derecho a desempeñar un papel mundial de primer orden apoyando a los sucesores de la antigua Standard Oil y a los nuevos competidores. El avance estadounidense sobre los reductos petroleros británicos se relacionó con la rivalidad de estos dos países en asuntos navales que, de acuerdo con un historiador de las relaciones anglo-estadounidenses,--

---

(18) Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 76.

fue uno de los dos temas de mayor importancia en esta relación entre las dos guerras mundiales (19). La marina de los Estados Unidos vió en el dominio británico de las reservas mundiales una razón para alcanzar la igualdad con la Marina Real, de modo que consideró al petróleo como algo que, concebible, podría pelearse y los británicos. A la postre desaparecieron estos intereses, reemplazados por la amenaza de que una alianza anglo-japonesa pudiera obligar a la flota estadounidense a luchar al mismo tiempo con dos potencias navales importantes (20).

El período que va del final de la primera Guerra Mundial a la Depresión se caracterizó por el hecho de que los gobiernos de origen desempeñan un papel decisivo en la asignación de los campos petroleros potenciales del mundo a diferentes compañías nacionales. También en este período, algunos de estos gobiernos tomaron decisiones conscientes sobre la relación existente entre los intereses nacionales y los intereses de las compañías petroleras que iban desde el enfoque de Laissez-faire de los Estados Unidos y Holanda (aunque este último país recurría primordialmente a una sola compañía, la Shell) hasta los enfoques más intervencionistas de Francia y la Gran Bretaña. Dada la relativa pasividad de las autoridades gobernantes en las zonas productoras de petróleo, había escaso margen para que los gobiernos de origen salieran en defensa de las compañías que sufrieran ataques comerciales o políticos. El único caso en que se requirió tal función en forma importante fue el de México, donde el ataque de los regímenes posrevolucionarios a la base legal de las concesiones establecidas mantuvo en gran actividad al Departamento de Estado y a la Oficina de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña (Wilkins, 1974). Otros cambios menores, pero relacionados, ocurrieron en otros países latinoamericanos como el Perú, que también-

(19) Allen, 1954, pág. 733.

(20) Denny, 1930, págs. 3-26, presenta algunas pruebas interesantes del enardecimiento de una parte de la opinión pública durante la época de Coolidge.

requirieron en cierta diplomacia defensiva estadounidense (Pinelo, 1973; Goodsell, 1974).

En esta época de establecimiento, las compañías llevaban los problemas petroleros al nivel diplomático, como ocurrió cuando las compañías estadounidenses se quejaron ante el Departamento de Estado por la discriminación británica y holandesa. Era necesario que los gobiernos de origen estuviesen de acuerdo antes que las compañías entraran a ciertos territorios o celebraran arreglos entre ellas. Las negociaciones acerca de la entrada estadounidense en Irak simbolizan este período. El Departamento de Estado encabezó la campaña con representaciones formales ante las potencias europeas, dejando a las compañías, encabezadas por la Jersey, en libertad para llegar a un arreglo con la Anglo-Persian y sus socios de la TPC dentro del marco general de la política de la "Puerta Abierta" (una puerta abierta a los intereses estadounidenses, pero cerrada a todos los que quisieran entrar después) (21).

La influencia de los intereses de las compañías petroleras sobre la actividad diplomática entre la Unión Soviética y el Occidente en esta época es un tema de las relaciones transnacionales que casi no se ha explorado. Tanto la Shell (desde antes de la guerra) como la Jersey (a partir de 1920) tenían intereses en la industria petrolera expropiada por los bolcheviques. Durante la mayor parte de los veinte, estas dos compañías, junto con varias otras, regatearon con los soviéticos para obtener abastos de petróleo barato y compensación por su propiedad expropiada. Dependiendo en gran medida de las personalidades, la oposición de intereses de la industria y las vicisitudes del estado de las negociaciones, las políticas de las compañías fluctuaron entre la buena disposición a pactar con las autoridades soviéticas hasta la hostilidad manifiesta. En vista de que las principales

(21) Informe Church, 1975, págs. 33-35.

les compañías petroleras tenían un conjunto de metas claras, vigorosamente expresadas (aunque inconstante), podrá determinarse la repercusión de las compañías petroleras sobre las políticas de sus gobiernos de origen hacia la Unión Soviética. Desde luego, la Shell y la Jersey tenían claras "políticas extranjeras" privadas; en el caso de la Jersey, esto se debió a su adquisición de los intereses prerrevolucionarios de la Nobel en 1920, y se dice (sin ninguna prueba) que Sir Henry Deterding se vió envuelto en un curioso incidente (el Ataque de Arcos de 1927) que llevó a los británicos a romper relaciones diplomáticas con los soviéticos (22). Si las compañías petroleras influían sobre las políticas exteriores de sus gobiernos de origen, debiera haber pruebas de tal influencia aquí. Yo sospecho que una reinterpretación de este período atribuiría mayor importancia a la presión de las compañías petroleras sobre los gobernantes estadounidenses y británicos a la sazón.

#### EL RETIRO DE LOS GOBIERNOS DE ORIGEN: ACHNACARRY Y LA GRAN DEPRESION

Desde la cúspide de principios de los veintes, cuando el Departamento de Estado insistía en que se aplicara a Irak el principio de la Puerta Abierta, el gobierno de los Estados Unidos perdió lentamente su interés en la industria petrolera internacional, de modo que cada vez reaccionaba más rara vez a las peticiones de ayuda de las compañías. Esto se debió en parte a que los nuevos descubrimientos de petróleo en los Estados Unidos, como el gran descubrimiento de octubre de 1930 en el este de Texas, hacían excesivamente abundante la oferta de petróleo en el momento mismo en que el mundo avanzaba hacia la Gran Depresión. Hubo menos peticiones de ayuda después del acuerdo anglo-francés-estadounidense con la IPC, ya que el-

(22) Denny, 1930, págs. 291-292; Sampson, 1975, págs. 69-71.

número decreciente de compañías interesadas en la producción no norteamericana estaba satisfecha - con los arreglos existentes. Además, a excepción de Bahrein y Kuwait, los gobiernos occidentales - no se interesaban por la península árabe, de modo que las compañías petroleras quedaban hasta cierto punto en libertad de negociar entre sí y con - las autoridades locales. Esta atmósfera relajada se hizo evidente en la entrada de Socal a la Arabia Saudita, que fue un caso relativamente claro de negociación competitiva contra la IPC por la - aprobación del rey Abdul-Azis. Los gobiernos de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos no se dejaron ver. En efecto, el primer diplomático estadounidense acreditado ante la Arabia Saudita apareció después de la apertura oficial de los campos petroleros en 1939, y fue el ministro de los Estados Unidos en Egipto. Durante la mayor parte de los treinta; la industria petrolera en el extranjero tuvo escaso interés para los funcionarios estadounidenses. Mucho más importante era la necesidad de ayudar a la industria interna a sobrevivir a una baja del precio, de 1.30 dólares a 10 centavos por barril. Las iniciativas más importantes fueron los controles de la producción petrolera por parte de los gobiernos estatales. - Fue esta la época en que la Comisión de Ferrocarriles de Texas apareció para regular el grueso de la producción interna estadounidense, apoyada en la Ley Connally de "Petróleo Caliente" de 1935. El petróleo extranjero era una amenaza, y su importación quedó controlada (23).

El mundo no comunista quedó así efectivamente cortado en dos mercados separados, el restringido mercado estadounidense, y el mercado externo donde un puñado de compañías luchaban por controlar el precio y la sobreproducción mediante la -- cooperación entre ellas. Fue esta una época de -- carteles internacionales (24) y el hecho de que -

(23) Sampson, 1975, págs. 74-77; Tugendhat y Hamilton, -- 1975, págs. 93-94.

(24) Véanse otros ejemplos 29 en Hexner, 1946.



la Jersey, la Anglo-Persian y la Shell fraguaron - el Acuerdo de Achnacarry o "Tal como está" de -- 1928 no era insólito para las normas contemporá - neas de la industria. Sin embargo, este acuerdo - clandestino y sus sucesores produjeron una ética - anticompetitiva reflejada en empresas conjuntas ta - les como Caltex, Stanvac, Shell-BP en Nigeria, y - la empresa de exploración de Shell-Exxon en Europa, que persistió hasta los años sesenta y setenta (25)

El decenio que siguió a Achnacarry fue proba - blemente el período en que la industria petrolera - internacional se vió más libre de toda forma de - control gubernamental, aunque las condiciones del - mercado no eran tan boyantes como las de fines de - los años cincuenta y principios de los sesenta (por - esta razón, el período mencionado en último térmi - no se considera generalmente como el de la "Edad - de Oro" de la industria). En realidad, estas com - pañías tenían cierto recelo de las autoridades an - timonopólicas estadounidenses y establecieron la - administración del cartel en Londres, pero para to - dos los fines prácticos pudieron manipular la pro - ducción y los mercados mundiales como mejor les - convino. Por ejemplo, si la Indiana Standard deci - día vender a la Jersey su filial venezolana, la -- Creole, ningún gobierno se opondría, como se opon - dría nadie a la entrada de Jersey, Texaco y Socal - en el Lejano Oriente por la vía de las empresas con - juntas llamadas Stanvac y Cultex (26).

Sin embargo, las compañías estadounidenses en particular aún podían llamar en su auxilio a su go - bierno de origen, sobre todo si estaban fuera del - círculo encantado de la IPC y su restrictivo Acuer - do de la Línea Roja. Había todavía algunas esferas

---

(25) Informe Church, 1974, IPC, págs. 7-16; Tugen - dhat y Hamilton, 1975, pág. 97-111.

(26) Informe Church, 1974, IPC, pág. 129-130.

de influencia británica como Bahrein, que cayó dentro de la línea roja y por ende sólo estuvo a disposición de un nuevo operador como Social (el IPC no permitiría que la Gulf desarrollara a Bahrein y permaneciera como miembro del consorcio de Irak).- El gobierno británico trató de mantener alejada a la Social, pero el Departamento de Estado intervino para lograr un compromiso que permitiría a la Social entrar en Bahrein a través de una subsidiaria canadiense. Esta fórmula se había aplicado ya en otras partes: la Jersey operaba en el Perú a través de una compañía canadiense, la International Petroleum Company, creada con el propósito de comprar la compañía británica propietaria de las concesiones pertinentes (27). La diplomacia anglo-norteamericana también intervino a propósito de la entrada de la Gulf en Kuwait, cuando la posición del gobierno británico era compleja, ya que en ocasiones ayudaba al Jeque Ahmad a obtener menores términos de la Anglo-Persian, pero más a menudo trataba de detener la incursión de los intereses norteamericanos por métodos que incluían por lo menos un pronunciamiento dudoso acerca de la supuesta insistencia del jeque sobre una cláusula de control británico en todos los contratos. Por último, tras de otra invocación de la Puerta Abierta por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Gulf y la Anglo-Persian llegaron a un arreglo con los gobernantes de Kuwait (28).

Sin embargo, a medida que empezaba a establecerse en definitiva la estructura de la industria, surgió el problema de la necesidad de que los gobiernos de origen protegieran a las compañías frente a gobiernos receptores hostiles. En el caso del gobierno británico, se trataba de apoyar a las compañías británicas en cualquier disputa, independientemente de sus razones. A principios del si -

---

(27) Pinelo, 1973, págs. 10-14; Sampson, 1975, -  
pág. 89.

(28) Chisholm, 1975, págs. 17, 21; Sampson, 1975,  
pág. 92.

glo, el gobierno británico había enviado tropas a proteger a los trabajadores de la Anglo-Persian frente a los tribenos locales (29). De igual modo, en 1924 había despachado un barco de guerra a proteger una refinería de petróleo en México (30). Dos casos en que se ofreció la protección del gobierno a compañías británicas durante los años treinta fueron las disputas surgidas entre el Sha Reza y la Anglo-Persian a propósito de la renegociación de los términos de la concesión de la compañía y entre la Shell y el gobierno mexicano que expropió la Shell y la Jersey en 1938. En el primer caso, la marina envió un cañonero, sin causar gran efecto en el ánimo del Sha. En el segundo caso, los británicos rompieron las relaciones diplomáticas como forma de protesta, también con efecto notablemente escaso, aunque en esta disputa particular intervino la segunda Guerra Mundial (31).

El Departamento de Estado se mostró más ambivalente en sus actitudes hacia las compañías estadounidenses. Desde luego, a principios de los treinta no se vaciló mucho para desempolvar la doctrina de la Puerta Abierta cuando las compañías pidieron ayuda para penetrar en los escasos reductos británicos en el Medio Oriente, donde todavía podían obtenerse algunas concesiones interesantes. Por otra parte, las compañías y el Departamento de Estado no coincidieron siempre en otros sitios. En 1932, por ejemplo, el Departamento impidió que la subsidiaria de la Jersey en el Perú, la Internacional Petroleum Company, proveyera al gobierno peruano de petróleo por un valor equivalente a dos y medio años de impuestos adelantados, cuando el gobierno necesitaba dinero para comprar armas a los franceses en ocasión de un embargo de armas impuesto por los Estados Unidos (32). Durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, el Departamento de Estado adoptó po

(29) Swell-Sutton, 1955, pág. 21.

(30) Cable, 1971, pág. 182.

(31) Elwell-Sutton, 1955; Turner, 1973, págs. 77-80.

(32) Pinelo, 1973, pág. 38.

siciones ambiguas en lo tocante al destino de las propiedades de compañías petroleras. En 1937, -- cuando la Jersey se vió expropiada en Bolivia, el Departamento de Estado recomendó que la compañía recurriera a los tribunales bolivianos, y no fue sino hasta 1940 cuando los Estados Unidos intervinieron para lograr que la compañía obtuviera alguna compensación (33). En el caso de la expropiación mexicana, el Departamento de Estado también se mantuvo pasivo luego que el Departamento del Tesoro intentó una presión económica mediante la suspensión del acuerdo de compra de plata. El Departamento de Estado protestó finalmente ante los mexicanos, pero reconoció el derecho de México a expropiar con la obligación de compensar a las víctimas. Roosevelt previno específicamente que no habría ninguna revolución, y el embajador de los Estados Unidos fue claro al criticar a las compañías y suavizar los despachos enviados al gobierno mexicano. El arreglo de 1943 fijó una compensación cercana a la octava parte de lo demandado originalmente por las compañías (34).

No hay duda de que la personalidad de FDE y las políticas de su gobierno de Nuevo Trato estaban impregnadas de un fuerte sentimiento contrario a las compañías petroleras. Cuando esto se sumó a su política del Buen Vecino, que comprometía a los Estados Unidos a una política de no intervención en los asuntos de sus vecinos del sur las compañías no pudieron contar con el apoyo del Departamento de Estado como habían podido hacerlo en México hasta principios de los treinta (35). Al mismo tiempo, por razones económicas, los Estados Unidos se estaban concentrando en su industria petrolera nacional, el Gobierno Demócrata se mostraba más suspicaz de las grandes empresas que cualquiera otro gobierno desde la presidencia de Theodore Roosevelt. Una coincidencia de factores

(33) Wilkins, 1974, pág. 225.

(34) Turner, 1973, pág. 111.

(35) O'Connor, 1972, pág. 270-287.

políticos y económicos impulsó al gobierno de los Estados Unidos a un papel más ambivalente en lo to cante a los intereses petroleros.

Hubo, pues, una combinación de factores que redujeron la participación de los gobiernos de origen en los asuntos de las grandes compañías petroleras después de Achnacarry. Todos los acuerdos sobre concesiones importantes en el Medio Oriente habían sido firmados para mediados de los años -- treinta, de modo que ni las compañías británicas ni las estadounidenses necesitaban pedir el apoyo diplomático para la obtención de concesiones. La incursión de nuevos competidores se vió reducida por el efecto de la Gran Depresión. Además, la ideología antiempresarial del Nuevo Trato significaba que las compañías estadounidenses no podían contar con la simpatía del Departamento de Estado y viceversa. En 1936, el secretario de Estado estadounidense, Cordell Hull, trató de imponer a Italia un "embargo moral" a la exportación de materias primas esenciales, incluido el petróleo, tras la invasión de Abisinia, pero no logró nada. Las compañías petroleras estadounidenses incrementaron sus ventas a Italia y Hull se vió obligado a confesar en sus memorias que "un embargo moral es eficaz sólo con las personas morales" (36). Un esfuerzo de FDR y Hull por legalizar este embargo "moral" fracasó ante un Congreso aislacionista.

El fracaso del embargo petrolero Italiano es característico de la distancia política que medió entre las compañías petroleras y sus gobiernos de origen a mediados de los años treinta, que no se redujo ante la creciente probabilidad de una guerra mundial. Los británicos habían creado una Junta de Combustible Petrolero (llamada más tarde la Junta del Petróleo), en 1925, para mantener bajo revisión constante la cuestión de los requeri-

---

(36) Scott, 1973, págs. 352-353.

mientos de petróleo y de buques-tanques, en previsión de guerras futuras, pero a las compañías petroleras sólo se les concedió una intervención formal en la planeación después de estallar la guerra en Europa (37). En una época en que los gobernantes estaban divididos acerca de la forma en que debieran encarar la amenaza de Hitler, las compañías petroleras también estaban divididas. La Texaco, a pesar de las leyes estadounidenses de neutralidad, abasteció a Franco durante la Guerra Civil Española. Más tarde habría de abastecer a los alemanes durante los primeros días de la Segunda Guerra Mundial. Sir Henri Deterding se identificaba cada vez más con los nazis y fue expulsado de la Shell. Una vez iniciada la Guerra en Europa, las grandes empresas estadounidenses encararon el dilema de estar conectadas con ambos bandos combatientes. La Jersey siguió intercambiando información-técnica con el combinado químico alemán I.G. Farben, de acuerdo con contratos firmados antes de la guerra, y habría de pagar por esta acción cuando los Estados Unidos entraron en guerra al convertirse en el objetivo principal de dos investigaciones públicas muy difundidas.

En el Lejano Oriente había menos ambivalencia. Las compañías petroleras y el Departamento de Estado habían actuado de acuerdo en respuesta a la expansión japonesa desde mediados de los treinta. En 1934, Stanvac y Shell trataron de lograr que los gobiernos de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos impusieran un embargo de petróleo crudo al Japón, en represalia por la creación de un monopolio petrolero japonés en Manchuria, y por su insistencia en que las compañías petroleras extranjeras que operaban en el Japón crearan inventarios estratégicos de petróleo. Cordell Hull rechazó esta propuesta, optando por poner los intereses más amplios de las relaciones estadounidense-japonesas por encima de los intereses comerciales de la industria petrolera. Sin embargo, a pesar de

(37) Payton-Smith, 1971, págs. 39-42.

este fracaso, el incidente encubre una relación - extremadamente compleja entre las compañías y los gobiernos de los Estados Unidos, la Gran Bretaña- y Holanda, hasta las declaraciones formales de -- guerra. Tanto los diplomáticos como los petrole-- ros veían en el nacionalismo económico japonés el presagio del militarismo japonés y, cuando las am biciones territoriales japonesas se hicieron cada vez más evidentes, fueron los diplomáticos quienes tomaron la iniciativa. En uno de sus escasos - ejercicios de diplomacia petrolera, el gobierno - holandés arregló con varias compañías de las In - dias Orientales Holandesas la destrucción de las instalaciones petroleras en caso de una invasión- japonesa. En el caso de los Estados Unidos, ya - para 1940-1941 había tantas agencias dedicadas a determinar la política aplicable que había borra- do totalmente la línea divisoria entre el interés comercial y el estratégico (38).

## OTROS GOBIERNOS CONSUMIDORES

Aunque los triunfadores de la primera Gue - rra Mundial pudieron imponer su voluntad a la in - dustria petrolera mundial hasta 1939, otros go - biernos occidentales desarrollaron con la indus - tria ciertas relaciones que, en algunos sentidos, anunciaban la estructura futura. La creación de campeones nacionales, la protección de los merca - dos internos frente al efecto total de la compe - tencia de las grandes, y la búsqueda de seguridad en los abastos, se observaban en los años trein - ta tanto como a fines de los setenta.

Como "gobierno-padre" marginal, la experien - cia de Francia constituyó un contraste interesan - te con la de los anglo-estadounidenses. Habiendo surgido de la Guerra de 1914-1918 con una clara -

---

(38) Wilkins, 1974, págs. 230-233, 250; Ander - son, 1975, pág. 197.

percepción de su vulnerabilidad, los franceses se desempeñaron mal en las negociaciones referentes al petróleo iraquí. Las preocupaciones por su dependencia de los energéticos importados se sumaron a un desaliento mayor, a medida que la importancia política se traducía en una pérdida más grande de su imperio. Los franceses no sólo permitieron que los británicos recuperaran un acuerdo inicial en el sentido de que controlarían las zonas petroleras potenciales de Mesopotamia, sino que actuaron como mirones relativamente impotentes cuando los estadounidenses se abrieron paso durante los años veinte. Obtuvieron una participación en el IPC, pero insuficiente para abastecer el mercado interno de Francia. Se decidió la creación de un campeón nacional francés en lugar de depender de la Shell. Para fines de los años veinte se dió a la Compagnie Francaise des Pétroles (CFP) una carta constitutiva que ponía de relieve su papel en la protección de los intereses nacionales al igual que su derecho a obtener beneficios. Era una compañía de intereses privados -- fundamentalmente, pero el gobierno francés tomó el 35 por ciento de las acciones y el 40 por ciento de los votos (39), o sea, la clase de combinación privada-pública que había sido iniciada por la Anglo-Persian en la Gran Bretaña. Al mismo tiempo, el gobierno estableció un monopolio sobre la importación de petróleo a territorio francés y luego delegó este monopolio a las empresas interesadas. El sistema resultante de autorizaciones de importaciones ha sobrevivido hasta los años setenta y se usa aún para dar a los intereses franceses la máxima participación posible en el mercado francés, limitando así el papel de las grandes, sin destruirlo. Otra acción discriminó en favor de las refinerías exportadoras al utilizar las autorizaciones para limitar las importaciones de productos de petróleo (40). En general, era éste un conjunto de medidas intervencionistas que no -

---

(39) Rondot, 1962, pág. 31-37.

(40) Mendershausen, 1976, pág. 27.



imitó ninguno de los tres gobiernos de origen. Los Estados Unidos, la Gran Bretaña y Holanda han permitido en general que sus mercados petroleros funcionen con el mínimo de interferencia gubernamental, aunque ha habido en el mercado interno del petróleo y gas de los Estados Unidos una actividad gubernamental mucho mayor que la admitida por la ideología oficial. En cambio, los franceses han seguido desde 1929 una política notablemente dirigista que ha limitado el acceso al mercado a las pocas compañías a las que se han asignado participaciones, las que han sido favorecidas cuando son francesas, y han sido preferidas si tienen acceso al petróleo crudo dentro del Imperio Francés.

Como perdedores en la primera Guerra Mundial, los alemanes tenían problemas internos más graves que la industria petrolera, como el asegurar la industria carbonífera en el Sarre. Hubo cierta producción petrolera interna que eliminó algunas de las presiones para el restablecimiento de Alemania en regiones tales como el Medio Oriente. Sin embargo, la conciencia de la escasez de abastos seguros imponía un gran hincapié a la producción de petróleo a partir del carbón (una tecnología que cobraría nuevo impulso a fines de los años setenta). Las filiales locales de las grandes quedaron legalmente obligadas a aceptar que su primera responsabilidad existía frente al estado alemán y no frente a sus accionistas (41).

Las políticas italianas hacia la industria revelaban en mayor medida la filosofía corporatista que formaba parte integral del fascismo europeo. En 1926 se creó la Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) para que buscara petróleo en Italia y el Medio Oriente, pero tuvo problemas y hubo de vender su interés en una concesión iraquí para ayudar a Mussolini a financiar su guerra con Abisinia. Los ferrocarriles estatales encontraron algo de petróleo en Albania, y la AGIP pudo encargarse-

(41) Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 110.

de una parte de la producción rumana. Dentro del país, la Ley de Licencias de 1934 trató de alentar la construcción de refinerías en Italia, y se estableció un impuesto sobre los productos importados. Al igual que en Francia, el campeón nacional no era suficientemente fuerte para apoderarse de todo el mercado interno. Sin embargo, para 1939 se había logrado restringir a cerca del 60 por ciento de las ventas de compañías extranjeras (42), y la política seguida en la posguerra por el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) de Mattei, que se hizo cargo de la administración de AGIP, se asemejaba mucho al nacionalismo económico italiano de antes de la guerra.

La variante española del enfoque corporatista fue la creación de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPESA), controlada por el estado, que desde 1927 fue el único distribuidor autorizado de productos del petróleo dentro del país. Esto no impidió que la industria internacional participara en las refinerías, pero el Ministerio de Industria adoptó en 1939 ciertas regulaciones que limitaban al 25 por ciento la participación extranjera en la industria española (43). Al otro lado del mundo, los japoneses alentaban también la fundación de compañías nacionales de refinación y distribución, trataban de reducir su independencia frente a las importaciones de crudo de los Estados Unidos y las Indias Orientales Holandesas, e insistían en que las compañías extranjeras mantuvieran inventarios de seis meses para incrementar las reservas petroleras nacionales, en los términos de la Ley del Petróleo de 1934. Las grandes pudieron eludir el requerimiento mencionado en último término mediante la oferta de la Shell y la Stanvac, con aprobación del Departamento de Estado, de los resultados de su investigación en la nueva tecnología de la hidrogenación para la producción de petróleo a partir del carbón. Las compañías tu

---

(42) FEA, 1975, pág. 85; Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 110.

(43) FEA, 1975, pág. 165.

vieron mayores dificultades en Manchuria, donde la Texaco vendió, y Stanvac y Shell trataron de vender, a causa del monopolio petrolero establecido allí por el estado títere del Japón (44).

Tomando en unión del nacionalismo económico generalizado a la sazón en la América Latina, el enfoque de Laissez-faire de los holandeses, británicos y estadounidenses parece ser la excepción durante este período. En efecto, el apoyo oficial otorgado por el gobierno británico a la Anglo-Persian indica que aún los gobiernos de Laissez-faire tenían algunas concepciones en común con los gobiernos más proteccionistas. La diferencia residía en el hecho de que las compañías estadounidenses tenían una aplastante ventaja financiera y tecnológica derivada de la vastedad de sus mercados y de su producción en los Estados Unidos. La Shell debía su fortaleza a la antigüedad de sus conocimientos internacionales en materia de producción y exploración, al igual que a su habilidad para ligar su fortuna a la del Imperio Británico, mientras que la Anglo-Persian aprovechaba sus conexiones con este imperio, con la Marina Real, y su control de una de las fuentes de petróleo más grandes del mundo.

Los campeones nacionales de otros países estaban tratando de ampliarse bajo la protección de gobiernos cuya influencia internacional era insuficiente. Las "grandes" pudieron conservar importantes participaciones en los mercados aún en los países más xenófobos, aunque hay indicios de que Italia y España podrían haber hecho incursiones más agresivas en los reductos de las grandes si no hubiese estallado la segunda Guerra Mundial. La derrota de las potencias del Eje significó la proyección de la posición dominante de las grandes hacia los decenios de la posguerra. Pero el nacionalismo de los años treinta no había sido destruido y resurgiría cuando los gobiernos de los paí -

(44) Wilkins, 1974, págs. 230-233.

ses menos desarrollados empezaran a involucrarse generalmente en la administración de sus economías. Pero para entonces había empezado a aflojarse el control anglo-estadounidense sobre el mundo de los productores, de modo que sus nuevos campeones nacionales tuvieron mejores oportunidades para establecerse.

## CAPITULO SEGUNDO

### LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS. 1939-1969: LA SEGUNDA RESTRICCIÓN DE LA INDUSTRIA

- a) El Derrumbe del Acuerdo de la Línea Roja
- b) La Nacionalización Iraní
- c) La cuestión del Crédito Fiscal Extranjero
- d) Los Gobiernos de Origen se reitran otra vez
- e) Alemania Occidental
- f) El Mar del Norte

## LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS. 1939-1969: LA SEGUNDA REESTRUCTURACION DE LA INDUSTRIA

La Segunda Guerra Mundial hizo regresar a los gobiernos de origen al escenario petrolero con fuerza incrementada, y tales gobiernos permanecieron activamente involucrados a medida que las nuevas realidades de la estructura del poder internacional de la posguerra se traducían en reajustes en la industria petrolera. Los cambios no fueron tan drásticos como los ocurridos en los años siguientes a la primera Guerra Mundial, pero establecieron una estructura que perduró con modificaciones mínimas hasta el desafío de la OPEP en los años setenta.

El petróleo tuvo una importancia decisiva en la guerra. Como en 1914, los alemanes se encontraban en constante peligro de verse privados de este mineral, y adecuaron en consecuencia su estrategia militar. Así pues, en los primeros días de la guerra se hizo hincapié en los ataques relampagueantes, y los estrategas alemanes permanecían interesados en las áreas petroleras Rumania, Rusia y el Medio Oriente (1). Los japoneses eran asimismo vulnerables y querían llegar a los campos petroleros de las Indias Orientales Holandesas y Birmania. Por su parte, los aliados afrontaban el problema del mantenimiento del flujo de los abastos de petróleo existentes frente a una ofensiva asombrosamente efectiva de los submarinos alemanes. Los británicos asignaron a las compañías petroleras una gran responsabilidad para afrontar este desafío. La orientación política provino de la Junta de Control Petrolero, que era un subcomité del Gabinete de Guerra, pero aunque se había concebido originalmente como un órgano ejecutivo, pronto se puso en claro que --

(1) Tugendhat y Hamilton, 1975, pág. 112-118.

sus miembros no disponían de tiempo ni de conocimientos especializados para hacerlo funcionar como tal. Se reunió aproximadamente una vez por mes durante los primeros dos años y medio de la guerra, y una vez cada dos meses después de esa fecha, de modo que las operaciones consuetudinarias quedaron en gran medida en manos de las compañías petroleras, que eran principalmente la Shell, la Jersey y la Anglo-Iranian. Estas compañías habían iniciado su elaboración de planes de contingencia durante la crisis de Munich de 1938 y recibieron el apoyo gubernamental para el establecimiento de la Junta Petrolera que combinaba todas las operaciones de comercialización y distribución en una operación centralizada, dirigida desde la Shell--Mex House. A medida que se desarrollaba la guerra, estas compañías recibieron formalmente la responsabilidad de la programación de los abastos de petróleo por todo el imperio. Esta función incrementada se reflejó en la creación del Comité de Control Comercial que, a partir de la primavera de 1940, fue el directorio supremo de las compañías "esterlinas" que controlaba las operaciones en el extranjero al igual que la distribución dentro de la Gran Bretaña. Con reuniones tres o cuatro veces por semana y, durante los dos primeros años, con un representante gubernamental como presidente, este fue el meollo de la aportación de la industria petrolera británica al esfuerzo bélico. La amplia delegación de responsabilidad a las compañías habría de resultar característica de la relación relativamente libre y cómoda entre la industria petrolera británica, el servicio civil y el mundo político, que habría de mantenerse por lo menos hasta los años sesenta.

Una vez que los estadounidenses entraron en guerra, el centro de gravedad del esfuerzo de la industria se desplazó al otro lado del Atlántico. El enfoque estadounidense a la logística petrolera era menos relajado que el británico, ya que los militares eran sumamente celosos en cuanto a-

su colaboración con ejecutivos petroleros civiles. Los esfuerzos tendientes a la creación de un organismo de coordinación general, la Junta Petrolera Combinada, fracasaron por la vacilación británica a poner lo que era en efecto su operación combinada de abastos militares y civiles en manos de un comité cuyos miembros estadounidenses serían todos militares. Los británicos ganaron esta batalla particular. Se aceptó que los problemas del abasto petrolero eran demasiado complejos y especializados para dejarlos enteramente en manos militares, y que la coordinación requerida podría lograrse mediante el enlace informal con los organismos de planeación nacional y la creación de comités anglo-estadounidenses ad-hoc, establecidos para propósitos específicos. Una mezcla de funcionarios de las compañías y del gobierno británico se estableció en Nueva York y Washington para consultar con sus colegas estadounidenses sobre los problemas de la producción y la distribución globales, mientras que un número menor de estadounidenses se establecían en Londres. Las compañías petroleras cuya sede se encontraba en América del Norte se reunieron en el Comité de Operaciones Extranjeras que informaba al Administrador del Petróleo para la Guerra de los Estados Unidos. Este comité estaba encargado de celebrar arreglos de abastos petroleros para áreas extranjeras no controladas por el enemigo y era el equivalente del Comité de Control Comercial establecido en Londres. Las compañías fueron oficialmente reconocidas como actores fundamentales en ambos lados del Atlántico, y se dió un toque final a la compleja red de relaciones trasatlánticas existentes entre la industria y el gobierno, desde la perspectiva de las compañías, con la creación de este sistema de dos comités, uno para las compañías "esterlinas" y el otro para las compañías "del dólar". Los comités de Londres y de Nueva York debían dar su aprobación siempre que los problemas requieran la cooperación de compañías situadas en cualquier lado del Atlántico (2).

(2) Payton Smith, 1971; Informe Church, 1974, -  
IPC, pág. 13.



Las historias oficiales no revelan el grado en que estos comités de guerra hayan estado relacionados con los esfuerzos de las compañías tendentes a la creación de un cartel internacional antes de la guerra. El Subcomité Church para las Empresas Multinacionales sostuvo que el personal del lado estadounidense era considerablemente similar al de los grupos dirigentes anteriores, y que las asignaciones de abastos hechas por el Comité de Operaciones Extranjeras "eran idénticas en cuanto a su carácter a las encontradas en los archivos de las compañías para las operaciones antes de Pearl Harbor" (3). Hay pruebas también en el sentido que aún el gobierno británico se sentía un poco tranquilo. El funcionario gubernamental que asistía a las reuniones del Comité de Control Comercial como observador oficial dejó de hacerlo a mediados de 1942 porque aparentemente se pensaba que esta asistencia regular estaba dando una aureola de respetabilidad oficial al comité (Payton-Smith, -- 1971). Sin embargo, cualesquiera que hayan sido las vacilaciones de los funcionarios, los gobiernos debían trabajar a través de las compañías petroleras porque sólo ellas poseían la clase de conocimiento especializado que requería la administración de las operaciones rutinarias, al igual que la toma de muchas decisiones estratégicas a largo plazo. El patrón de los comités funcionales de industria bajo un organismo estratégico superior que considerara los intereses políticos más amplios ha parecido natural e inevitable para la industria petrolera, no sólo en tiempos de guerra sino también durante la crisis de Suez, el embargo petrolero de 1973, y en las relaciones con la Agencia Internacional de Energía. Esto era así no sólo en la Gran Bretaña sino también en los Estados Unidos, a pesar de que las compañías afrontaban en este último país un establecimiento militar suspicaz y un gobierno Demócrata.

Un ejemplo extraño de esta tensión ocurrió durante la guerra, cuando Social y Texaco empezaron (3) Informe Church, 1974, IPC, pág. 13

a temer que los británicos se estuviesen ganando-- la simpatía del Rey Abdul-Azis, de modo que sus -- posesiones en la Arabia Saudita podrían estar en - peligro. Desde 1941 se estaba enviando ayuda de - préstamos y arriendos a la Arabia Saudita, por con- ducto de los británicos, a pesar de que los sauditas difícilmente podrían contarse entre los "alia- dos democráticos", y los británicos estaban obte- niendo naturalmente el máximo de buena voluntad de este proceso. Estaban tan preocupadas las dos com- pañías estadounidenses que el presidente de Texaco ofreció crear una reserva petrolera separada que - permitiera la satisfacción de las necesidades del- gobierno estadounidense a precios preferentes, a - condición de que los Estados Unidos enviaran di- - rectamente la ayuda a los sauditas. Era claro que CASOC (la empresa conjunta de Socal y Texaco que-- habría de convertirse en la Aramco), sólo había so- brevivido desde 1941 gracias a la fuerte ayuda di- plomática y financiera de los Estados Unidos. Aun- que Washington aceptó la conveniencia de que se de- clarara la defensa de Arabia Saudita "vital para - la defensa de los Estados Unidos", a fin de que - los sauditas pudieran recibir Préstamos y Arrien- dos, se produjo un debate enconado acerca de la -- oferta de la Texaco. El administrador del Petró- leo para la Guerra, Harold Ickes, era uno de los - directores de la Petroleum Reserves Corporation -- (PRC), creada en 1943, junto con las Secretarías - de Estado, de Guerra y de Marina. La PRC empezó a- negociar con Texaco y Socal, no sólo por una reser- va petrolera separada sino por la propiedad total- de su empresa conjunto en la Arabia Saudita. Las- compañías se vieron gravemente afectadas por esta- demanda repentina, que iba mucho más allá del --- arreglo inicial que habían estado dispuestas a con- siderar para obtener la ayuda gubernamental, y --- pronto se suspendieron las negociaciones. La PROC fue objeto luego de un gran ataque por parte de la industria que trazó un paralelo entre la propuesta participación del gobierno estadounidense en CASOC y las filosofías nazi y fascista. El Departamento de Estado decidió que el petróleo extranjero esta-

ba igualmente accesible, ya estuviese en manos de compañías privadas estadounidenses o de una corporación estatal, de modo que se permitió el desvanecimiento de la PRC en 1944, tras una nueva iniciativa para la construcción de un oleoducto desde el Golfo Pérsico hasta el Mediterráneo Oriental (4). Este episodio fue una excepción a la pauta general en que falló temporalmente la capacidad de las grandes (compañías petroleras) para mantenerse formalmente independientes de Washington, pidiendo ayuda sólo cuando la ocasión lo requiriera. Sin embargo, la capacidad de la CASOC para lograr que los Estados Unidos financiaran a la Arabia Saudita, a cambio de una promesa de una reserva petrolera que luego se retiró, es uno de los dos o tres casos más clásicos en que las compañías petroleras manipularon a sus gobiernos de origen para sus propios fines.

El hecho de que la Arabia Saudita pudiera convertirse en una manzana de la discordia entre las compañías y el gobierno de los Estados Unidos fue sintomático del crecimiento del interés general por el Medio Oriente. Hasta principios de los años cuarenta no se producía dentro del área (a excepción de Irán) suficiente petróleo para causar gran impacto. El poco petróleo que había (Irak era el otro productor importante durante los años treinta) resultaba demasiado caro para transportarlo a los mercados estadounidenses. Sin embargo, los descubrimientos hechos antes de la guerra en Kuwait, Bahrein y Arabia Saudita habían alertado a las compañías acerca de la potencialidad de la zona, y el gobierno de los Estados Unidos llegó a aceptar la conclusión enviada por los geólogos en 1943, en nombre de la PRC, en el sentido de que "El centro de gravedad de la producción mundial de petróleo está cambiando de las áreas del Golfo y el Caribe hacia el Medio Oriente, el área del Golfo Pérsico, y es probable que siga cambiando hasta que se establezca firmemente

(4) Informe Church, 1975, págs. 38-41; Sampson, 1975, págs. 94-99.

en esa área" (5). El único problema era que los británicos controlaban el 81 por ciento de la producción petrolera del Medio Oriente en 1943, mientras que los estadounidenses sólo tenían el 14 por ciento, una división comercial que no correspondía a las nuevas realidades de la estructura de poder mundial que estaba surgiendo (6). En consecuencia, detrás de las cortesías de la cooperación Aliada en el esfuerzo bélico, los gobiernos de la Gran Bretaña y los Estados Unidos estaban luchando por causa del esfuerzo estadounidense tendiente a lograr una nueva configuración de la estructura de la industria petrolera del Medio Oriente en una forma más equitativa para los Estados Unidos. En la posguerra, esto incluiría también a los franceses, como perdedores potenciales en este proceso junto con los británicos. Esta segunda gran reestructuración de la industria internacional sólo se completó en 1955, cuando se añadieron los últimos detalles al arreglo de la disputa iraní con lo que ahora era la BP. Para entonces, los Estados Unidos habían asegurado que la expansión de la producción saudita ocurriera bajo el control de las corporaciones norteamericanas y que se quebrantara al monopolio británico del petróleo iraní. La balanza del control corporativo en el área se había invertido, y el futuro político de las autoridades locales de los países productores estaba inevitablemente ligado a su relación con los Estados Unidos, gobierno de origen de la mayoría de las compañías importantes.

La expansión de la influencia estadounidense se debió a la coincidencia de intereses del gobierno y las grandes empresas. El temor existente en el invierno de 1942-1943, acerca de que el país se estaba quedando sin petróleo (escaseaba la gasolina de 100 octanos para los aviones, y las reservas internas se estaban reduciendo con mayor velocidad que el descubrimiento de reservas nuevas), alimentó la creencia de que los Estados-

---

(5) Hartshorn, 1967, pág. 319

(6) Informe Church, 1974, pág. 41-42.

Unidos deberían intervenir directamente en el Medio Oriente (7). Por tanto, en el mismo impulso de la diplomacia Aliada que generó el Acuerdo de Bretton Woods, las Naciones Unidas y una estructura de la industria internacional de la aviación de la posguerra, se iniciaron negociaciones que culminaron con el Acuerdo Petrolero Anglo-Estadounidense de 1944, que era una iniciativa estadounidense con dos objetivos aparentes. Primero, era un nuevo esfuerzo por reafirmar la doctrina de la Puerta Abierta frente al control británico en el Medio Oriente. Segundo, era un esfuerzo por encontrar un enfoque "ordenado" a la futura saturación potencial de petróleo que parecía probable, dado lo que se sabía entonces acerca de la escala de los descubrimientos en el Medio Oriente. Lo más importante habría de ser una Comisión Petrolera Internacional que se encargaría de analizar las cuestiones de la oferta y la demanda y los problemas a corto plazo que surgieran en la producción, el transporte y el procesamiento. La Comisión presentaría sus conclusiones a cada uno de los gobiernos "y recomendaría a ambos gobiernos la acción que pareciera adecuada" (8).

Aunque era una especie de aberración en la historia de la política petrolera de los Estados Unidos, este acuerdo era en gran medida un producto de su época; en el año de 1944 se reunió también la Conferencia de Chicago para decidir la estructura de la industria de la aviación, porque los estadounidenses esperaban obtener un acuerdo para el establecimiento de un sistema que diera a sus compañías de transportes, experimentadas y bien equipadas, las máximas oportunidades en el mundo de la posguerra. Cuando los estadounidenses no lograron en esta conferencia el acuerdo que deseaban, celebraron con los británicos el Acuerdo de Bermudas de 1946, porque los británicos también estaban muy interesados en una solución. En el ca

(7) Informe Church, 1975, pág. 38.

(8) Informe Church, 1975, pág. 43.

so de las líneas aéreas y en el del petróleo, los Estados Unidos buscaban soluciones internacionales donde el acuerdo intergubernamental ampliara la libertad de los intereses de las corporaciones estadounidenses. En ambos casos, la Gran Bretaña era la potencia más importante como socio potencial -- (9). Sin embargo, las compañías petroleras estaban mucho menos resignadas que las líneas aéreas a trabajar dentro de un marco gubernamental y se encargaron de que el Acuerdo Petrolero Anglo-Estadounidense de 1944 quedara relegado al olvido, en espera de todos los acuerdos internacionales (como la Organización de Comercio Internacional) que no fueron ratificados por el Senado de los Estados Unidos (10).

Mientras tanto, se estaban trazando líneas de batalla entre los intereses comerciales británicos, a la defensiva, y los estadounidenses al ataque. Ambos bandos sabían que el desarrollo de proyectos fundamentales de tiempos de guerra, tales como los oleoductos y las refinerías, conferirían grandes beneficios comerciales en la posguerra. -- El gobierno de Roosevelt rechazó algunos proyectos que podrían fortalecer la posición británica en el Medio Oriente, y los británicos dejaron de lado la Junta de Control Petrolero (el subcomité del gabinete que supervisaba las cuestiones petroleras) -- durante los dos últimos años de la guerra, porque había observadores estadounidenses en ella. y había demasiadas cuestiones que afectaban el futuro de las relaciones petroleras anglo-estadounidenses en la posguerra (11).

---

(9) Straszheim, 1969, págs. 32-33.

(10) Caroe, 1951, págs. 112-117.

(11) Elwell-Sutton, 1955, págs. 140-141; Payton-Smith, 1971, págs. 478; Informe Church, 1975, pág. 42.

## EL DERRUMBE DEL ACUERDO DE LA LINEA ROJA

La primera batalla importante de la posguerra se entabló por causas de la decisión de la Jersey Standard de introducirse, junto con Socony, en el reducto petrolero saudita. Este era un asunto complicado, que involucraba la diplomacia intergubernamental. La presión en favor del cambio provino de la Jersey, que se sentía amenazada por el control ejercido por la Social y la Texaco sobre los abastos de reservas que eran claramente muy vastas y baratas. A medida que su producción era crecientemente absorbida por los mercados estadounidenses, la Jersey se encontraba con una capacidad productiva peligrosamente débil para el abastecimiento de su cuota tradicional en los mercados de Europa y de Japón, y temía que Social y Texaco usaran el petróleo saudita para introducirse a tales mercados. En 1946, la Jersey, en unión de la Socony, decidió introducirse a la Arabia Saudita, a pesar de que su participación en el IPC significaba en teoría que estaba limitada por el Acuerdo de la Línea Roja que prohibía a los miembros del IPC la búsqueda independiente de concesiones en la zona donde se encontraba la Arabia Saudita. Los socios de la CASOC aceptaron sin dificultad la propuesta de Jersey, aunque hubo cierto debate dentro de Social acerca de que la compañía "recurriera a la competencia" y usara su participación en el petróleo crudo saudita para aumentar considerablemente su participación en el mercado mundial. Había, sin embargo, dos grandes problemas. Primero, el trato que se proponía era un acto anticompetitivo, sobre todo porque la estructura financiera de Aramco estaba construida de tal modo que se desalentara la competencia final entre los diversos socios en materia de precios del mercado. Consultado el Departamento de Justicia, permitió que el arreglo continuara adelante en 1947, por razones de seguridad nacional y defendió su decisión en estos términos:

El Departamento de Estado prefiere considerar el petróleo internacional como parte de la política exterior. El Departamento del Interior, el Departamento de la Defensa Nacional y la Junta Nacional de Recursos para la Seguridad también se preocupan por la escasez de reservas petroleras en este país. Es dudoso que viesan con simpatía cualquier acusación antimonopólica que pudiera afectar las posiciones estadounidenses en materia de petróleo extranjero (12).

Existía también el problema de lograr que británicos y franceses permitieran a la Jersey y a la Socony la evasión del restrictivo Acuerdo de la Línea Roja. El Departamento de Estado se lanzó a la ofensiva en una repetición de su actuación de los años veinte cuando el gobierno estadounidense había ganado para las compañías estadounidenses su participación original en Irak. Los británicos no resultaron muy difíciles, porque tanto la Shell como la Anglo-Iranian advertían que la legalidad del Acuerdo de la Línea Roja estaba ahora en entredicho y les preocupaba que los franceses pusieran a discusión todo el asunto. Con la venia del Departamento de Estado, se obtuvo la aceptación de la Anglo-Iranian mediante un acuerdo de ventas a largo plazo en que la Jersey y la Socony aceptaban tomar grandes volúmenes de su crudo durante veinte años (13). Los franceses fueron oponentes más difíciles, porque la agravada CFP y Gulbenkian hicieron todo lo que pudieron para que se les invitara a Arabia Saudita en los términos del antiguo acuerdo de 1928 que el gobierno francés consideraba intergubernamental, según se lo hizo saber al gobierno de los Estados Unidos. El Departamento de Estado podía advertir que la vida sería más sencilla en efecto si se permitiera que todos los miembros del IPC entraran en la Arabia Saudita, pero las compañías estadounidenses lo persuadieron de que los sauditas no aceptarían tal cosa, y de que podría lograrse-

(12) Informe Church 1974, séptima parte, y 1975, octava parte, págs. 45-55; Sampson, 1975; págs. 99-104. 53

(13) Informe Church, 1975, págs. 50-52.



una transacción en cuyos términos se daría a CFP y a Gulbenkian más que su cuota oficial de petróleo iraquí, a cambio de que permitieran la disolución del Acuerdo de la Línea Roja. Así ocurrió en efecto, y las compañías estadounidenses pudieron comprar los intereses británicos. Sin embargo, fue un trato que dejó a los franceses más convencidos que nunca de lo mal que se portan los anglosajones cuando se les da una oportunidad.

## LA NACIONALIZACION IRANI

La última expansión del interés estadounidense en el Medio Oriente durante la posguerra ocurrió en Irán. Al revés de lo ocurrido en el caso saudita, la participación estadounidense en Irán no derivó de ambiciones comerciales sino que pareció una respuesta necesaria ante el peligro vacío político creado por la incapacidad de la Gran Bretaña para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable con el nacionalismo iraní. La participación de los gobiernos de origen al más alto nivel fue particularmente marcada en este caso. Aunque la diplomacia entre compañías era importante para la elaboración de una fórmula que satisficiera a los iraníes, los gobiernos participaron, primero, para imponer en Irán un gobierno que pudiera aceptar tal fórmula (lo que se logró mediante el derrocamiento de Mosa degh apoyado por la CIA), y segundo, para determinar cuáles compañías serían admitidas. Nunca hubo una posición británica única, ya que los palmerstonianos como el secretario del Exterior Herbert Morrison se vieron equilibrados por los consejos más calmados del primer ministro Attlee y de gran parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. El gobierno Laborista que se ocupó primero de la crisis fue sucedido por la administración Conservadora de Winston Churchill, quien percibió aquí la oportunidad de revivir uno de los momentos más notables de su carrera anterior, cuando había ayudado a establecer la Anglo-Persian como una de las grandes --

compañías petroleras del mundo. Las respuestas -- británicas parecieron puntillosas y miopes a mu - chos observadores, quienes olvidaban la lección de la independencia de la India en el sentido de que todos los países miembros de los imperios formal - e informal de la Gran Bretaña (Irán cayó entonces - en el imperio informal), tratarían de afirmarse -- algún día en las esferas política y económica. --- Sampson sostiene que los británicos estaban singularmente mal preparados para la crisis porque la - información que recibían se filtraba a Londres a - través de la Anglo-Iranian. (La historia de la BP - en Irán ha sido narrada generalmente por detracto - res "Williamson, 1927, y Longhurst, 1959, son excep - ciones") (14).

La primera acción oficial británica fue la - respuesta clásica de la potencia ofendida: el en - vío de un barco de guerra. Luego adoptó el gobier - no la estrategia preferida por las compañías petro - leras: el boicot al petróleo iraní, y los aviones de la RFA condujeron por la fuerza a la colonia - británica de Aden a un barco que transportaba algo del petróleo disputado. Mientras tanto, el Depar - tamento de Estado indicaba que las compañías esta - dounidenses no ayudarían al gobierno iraní en nin - guna forma (15). Los británicos, bajo el gobierno de Churchill, estaban sin duda muy interesados en el derrocamiento de Mosadegh, y Sampson sostiene - que la idea original de un golpe patrocinado por - el Occidente provino de los británicos y fue final - mente sancionada por ellos (aunque los estadouni - denses tenían sus propias razones, más amplias, pa - ra darle luz verde a la CIA) (16). Después de la - caída de Mosadegh hubo una serie de pláticas entre el Departamento de Estado y el Ministerio de Rela - ciones Exteriores de la Gran Bretaña, para tratar - de encontrar un procedimiento para la coordinación

(14) 1975, págs. 118-121.

(15) Sampson, 1975, pág. 118-120.

(16) 1975, págs. 126-127.

de los esfuerzos de las compañías y los gobiernos tendentes a contrarrestar el creciente nacionalismo que podía sentirse en el Medio Oriente. Los británicos señalaron la creciente dependencia de Europa Occidental frente al petróleo del Medio Oriente y sostuvieron que no se interesaban sólo por la protección de los beneficios de las compañías británicas. Aún jugaron con la idea de una nueva Comisión Petrolera Internacional, como la que se había sugerido en el Acuerdo Petrolero Anglo-Estadounidense de 1944. Ahora, la comisión no sostendría sólo reuniones bi-anuales de coordinación entre funcionarios estadounidenses y británicos, sino que incluiría representantes de los países productores y consumidores, un concepto que se adelantaba a su tiempo (17). Sin embargo, los estadounidenses presentaron varias objeciones contra esta idea, y todas las iniciativas de los británicos se estrellaron ante el Departamento de Estado, que ahora era la fuerza política dominante en las negociaciones petroleras.

A lo largo de esta crisis, los estadounidenses habían podido replegarse y asumir una concepción más amplia de las cuestiones en disputa. Desde el principio criticaron la política británica, sobre todo porque ya habían logrado que sus propias compañías ganaran sus demandas de una tributación de cincuenta por ciento en Venezuela (1948) y la Arabia Saudita (1950), evitando la clase de catástrofe diplomática que afrontaban los británicos en Irán. Sin embargo, los principales gobernantes estadounidenses, desde Truman y el Secretario de Estados Unidos Dean Acheson para abajo, estaban conscientes de las cuestiones más amplias, como el estado relativamente débil de las economías europeas, especialmente de la británica, y del peligro de que los iraníes se viesempujados a los brazos de la URSS por alguna campaña británica prolongada. Estos eran días relativamente tempranos de la Guerra Fría, e Irán colindaba con la Unión Soviética que no había vaci-

(17) Informe Church, 1975, págs. 64-65.

lado, en el pasado, en reclamar algunas partes del norte de Irán y se había mostrado renuente a retirar sus tropas acantonadas en Irán durante la Segunda Guerra Mundial, al declararse la paz (18).

A medida que la disputa se prolongaba, se ponía cada vez más en claro que debía encontrarse alguna fórmula en la que quedara en gran medida reducido el papel de la Anglo-Iranian. Era esencial que cualquier gobierno que surgiera después de Mosadegh pudiera vender su petróleo en los mercados mundiales, y el sentimiento en contra de la compañía británica era demasiado fuerte para que algún líder iraní pudiera aceptar una continuación del dominio británico sobre las exportaciones de petróleo iraní. Deberían entrar otras compañías. La Shell podría absorber obviamente una parte de este petróleo, pero cada vez se hacía más evidente que las grandes (compañías petroleras) estadounidenses también tendrían que intervenir. La solución final fue una ampliación del consorcio para incluir varias de las grandes y un grupo de compañías estadounidenses independientes. (El término "independientes" se usa en forma muy laxa; en los Estados Unidos se refiere sólo a las compañías que dependen en gran medida de fuentes externas de abastecimiento de petróleo (es decir, una empresa refinadora que compra a una de las grandes compañías con excedentes de crudo). En la industria mundial se usa este término para describir a las compañías que pulularon en la arena mundial desde fines de los años cuarenta en búsqueda de nuevas fuentes de petróleo crudo. Algunas de ellas tuvieron mucho éxito, sobre todo en Libia. Para 1972 se habían establecido algunas compañías estadounidenses, tales como Occidental, Conoco, Standard Oil of Indiana, Marathon y Arco (Atlantic Richfield), al lado de las "grandes" y de diversas compañías petroleras estatales en las listas de los mayores productores de petróleo crudo fuera de los Estados Unidos y el mundo-

---

(18) Landis, 1973, págs. 34-36.

comunista) (19). Aunque esto parecía una extensión de la campaña de las compañías estadounidenses para introducirse en lo que hasta entonces había sido un reducto británico, la situación era en realidad más complicada. Las grandes empresas estadounidenses no se mostraban particularmente entusiastas acerca de la aceptación de compromisos referentes a la comercialización del petróleo iraní porque habían venido expandiendo su producción en otras partes del Medio Oriente y temían que sólo pudiera introducir el petróleo de Irán en los mercados Mundiales a expensas del petróleo proveniente de otros países del Medio Oriente cuyos gobiernos no aceptarían gustosamente una disminución de su producción y por ende de sus exportaciones. --- También veían con cierta intranquilidad la posibilidad de que el tratamiento dado por Irán a la Anglo-Iranian pudiera usarse como precedente contra otras compañías petroleras, incluidas ellas mismas, en otras partes, de modo que se sentían reacios a permitir que una compañía fuese tratada muy rudamente en cualquier acuerdo final. Esta reu<sup>er</sup>encia no debe tomarse demasiado en serio, aunque las reservas de las compañías fueron advertidas por observadores oficiales en la reunión inicial sostenida en diciembre de 1952 entre las grandes empresas estadounidenses y el secretario de Estado Dean Acheson (Un ejecutivo de una de las grandes compañías petroleras estadounidenses aseguró que, todavía a principios de los años setenta, pudo sentir una falta de interés en la industria petrolera iraní por parte de sus ejecutivos principales, por comparación con su entusiasmo hacia otras partes de la industria del Medio Oriente) (20). Pero la negativa de las "grandes" a cooperar con el Departamento de Estado habría dejado un vacío en lo tocante al petróleo iraní, el que podría ser llenado por competidores más pequeños tales como las compañías estadounidenses independientes que estaban buscando petróleo extranjero y creían que podían contar con el apoyo de las autoridades antimonopólicas que habían iniciado una investigación de Gran-

(19) Jacoby, 1974, pág. 211.

(20) Informe Church, 1974, IPC, pág. 27.

Jurado acerca del supuesto cartel petrolero internacional, durante el verano de 1952. En efecto, el Departamento de Justicia perdió su iniciativa. El Departamento de Estado, el de Defensa y el del Interior sostuvieron en el Consejo Nacional de Seguridad que debía abandonarse la acusación penal antimonopólica en contra de las compañías e iniciarse en cambio un juicio civil mucho menos potente (21). Su argumento triunfó. El presidente Truman decidió que la seguridad nacional exigía un enfoque más moderado, y ordenó formalmente al Procurador General que desistiera del juicio penal. Cualesquiera que fuesen las razones de esta decisión, para muchos observadores fue una clara indicación de que las "grandes" estaban actuando como agentes de las autoridades estadounidenses, de modo que podían exigir un tratamiento que no dañara su reputación a los ojos del resto del mundo.

Los esfuerzos estadounidenses anteriores habían tratado de restablecer a la Anglo-Iranian en su situación original; sin embargo, para octubre de 1952 estaba convencido el Departamento de Estado de las "grandes" estadounidenses debían entrar en Irán, porque, como decía Acheson:

"Sólo las grandes y ... (la Anglo-Iranian) - tenían suficientes buques tanques para transportar grandes volúmenes de petróleo (...) Uno de los problemas concretos para lograr una reanudación del flujo del petróleo iraní consiste en determinar -- en quién podremos confiar, y quien puede, en efecto, transportar el petróleo iraní en el volumen requerido para salvar a Irán. Las independientes no están en posición de darnos ninguna ayuda real (22).

---

(21) Informe Church, 1975, pág. 61-62.

(22) Informe Church, 1975, pág. 60.

Las cinco "grandes" estadounidenses iniciaron discusiones formales con el Secretario de Estado y así se aseguró que la solución final giraría alrededor de ellos. Lo más que pudo lograr el Departamento de Justicia fue que se permitiera en última instancia la entrada de un grupo de independientes al nuevo consorcio.

## LA CUESTION DEL CREDITO FISCAL EXTRANJERO

La aceptación, por parte del Departamento de Estado, de que las "grandes" podrían ser agentes útiles para encontrar una solución económica viable en Irán no fue única. Las "grandes" habían desempeñado un papel similar dos años atrás, cuando los gobiernos del Medio Oriente, en particular el saudita, se interesaron en el sistema de impuesto al cincuenta por ciento que los venezolanos habían logrado recientemente. (Hasta entonces, los sauditas habían recibido el 12 por ciento como pago de regalías sobre el petróleo producido por Aramco. El concepto de "mitad y mitad" habría de dar a tales gobiernos productores la mitad de los beneficios del petróleo) (23). Los sauditas se impacientaban cada vez más con la Aramco, la que a su vez se preocupaba cada vez más por la intensificación del tono anti Aramco, anti estadounidense, de la Arabia Saudita. El estallido de la Guerra de Corea hizo que la estabilidad del medio Oriente cobrara aún mayor importancia que antes. Por lo tanto, Washington consideró varios procedimientos para darles más dinero a los sauditas. Se sostuvo con toda seriedad dentro de los círculos del Departamento de Estado que la Aramco debía devolver al gobierno saudita una gran porción de su concesión, de modo que el gobierno pudiera aumentar sus ingresos ofreciendo tales concesiones a otras compañías petroleras, pero los socios de la Aramco no se sentían, por supuesto, muy entusiastas acerca de esta idea. Una-

(23) Wilkins, 1974, pág. 321.

alternativa habría sido que la Aramco pagara una regalía considerablemente mayor a los sauditas, pero este era un costo que se trasladaría finalmente a los consumidores, que a la sazón eran primordialmente los europeos, cuyas economías apenas se estaban restableciendo bajo la Administración de Cooperación Económica, creada para que administrara la ayuda del Plan Marshall. Los precios elevados del petróleo constituirían un grave retroceso para este programa, considerado decisivo para el robustecimiento de las fuerzas anticomunistas de Europa.

Otra solución consistiría en permitir que las autoridades sauditas gravaran los beneficios de la Aramco y, con el permiso de la Tesorería de los Estados Unidos, que se compensara este impuesto con los que la Aramco pagaba en los Estados Unidos, de modo que no se modificara el precio del petróleo saudita para los clientes, sino que se trasladaría al contribuyente estadounidense la carga del aumento del ingreso de los sauditas. Esta fue la solución finalmente adoptada tras un debate en el Consejo Nacional de Seguridad. El resultado fue: "En 1950, Aramco pagó a los Estados Unidos 50 millones de dólares de impuestos; en 1951, sólo pagó 6 millones de dólares, en 1950 a casi 110 millones en 1951" (24).

Posteriormente, esta decisión fue objeto de gran atención hostil, y el Subcomité senatorial del senador Church dedicó mucho tiempo a desentrañar esta historia (25). En efecto, el principio de los créditos fiscales extranjeros había sido -

---

(24) Informe Church, 1975, pág. 85.

(25) Informe Church, 1974, 4a. parte, págs. 14 y ss., 85 y ss., 114 y ss.; Informe Church - 1975, 8a. parte, págs. 350-355; Blair, 1976 pág. 195-203.



establecido por las autoridades estadounidenses ya en 1918, y la pauta de las concesiones fiscales -- a las compañías que negociaban en partes "favorecidas" del mundo se había establecido más antiguamente aún para las compañías que negociaban con China y otras partes (26). En 1950, el precio anunciado (las compañías publicaban ahora precios del petróleo crudo. Con el transcurso de los años, el precio publicado se separó de los precios del mercado y se convirtió en cambio en el criterio para la fijación de los niveles de impuestos de las empresas), por las compañías petroleras era básicamente el precio del mercado, de modo que los beneficios declarados por la Aramco no se determinaban en forma arbitraria; en consecuencia, no había nada particularmente insólito en la solución (27) aplicada en la Arabia Saudita, y de acuerdo con el embajador McGhee tal solución fue ampliamente conocida en esa época (28). En la Arabia Saudita, como en Irán, los gobernantes encargados de la política exterior, advirtieron que las compañías petroleras eran agentes útiles. Así se expresaba claramente en un ensayo de antecedentes básicos prepara una reunión del Departamento de Estado con los ejecutivos petroleros que discutiría la cuestión de las crecientes demandas del Medio Oriente:

Para mantener y proteger la posición petrolera de Occidente en el Medio Oriente, y para alcanzar los objetivos de la política global estadounidense en el Medio Oriente (...), deberán hacerse mayores esfuerzos en todos los frentes disponibles para demostrar que el sistema de vida estadounidense y el significado estadounidense de la democracia pueden llegar a tener sentido para los habitantes del Medio Oriente, y que tales nociones ofrecen mayores remuneraciones durante su generación -

---

(26) Wilkins, 1974, pág. 262.

(27) Informe Church, 1974, 4a. parte, pág. 89.

(28) Informe Church, 1975, pág. 84.

que las ofrecidas por otros. En estos esfuerzos, las compañías petroleras no ocupan sólo (...) una parte integral de los asuntos del Medio Oriente, sino que presentan a Occidente su contacto más amplio con los habitantes locales al nivel más bajo. Así pues, el mantenimiento y la protección de los intereses petroleros occidentales en el Medio Oriente depende en gran medida de alcanzar los objetivos de la forma en que se realicen las operaciones petroleras (29).

En declaraciones como éstas, el Departamento de Estado expresaba el sentimiento que dominaba a Washington en los tensos días de fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta: las compañías petroleras internacionales eran demasiado útiles en la lucha referente a la conservación del "Mundo libre" frente al comunismo, para que se vieran expuestas a perturbaciones por parte de las autoridades antomonopólicas o a la interferencia de una defensa demasiado celosa de los intereses de los contribuyentes estadounidenses. El interés de la seguridad nacional estaba por encima de todo.

#### LOS GOBIERNOS DE ORIGEN SE RETIRAN OTRA VEZ

El arreglo de la crisis petrolera iraní de 1954 marcó el final de un período particularmente turbulento de la historia de la industria petrolera. Los dieciséis años siguientes habrían de ser muy distintos, ya que los gobiernos de casi todos los países industrializados relegaron la política petrolera internacional a un lugar muy bajo de su lista de prioridades. Desde luego, hubo crisis importantes alrededor de las Guerras de Suez de 1956 y 1967, y hubo algunas disputas con gobiernos particularmente agresivos como los de Irak y el Perú,

(29) -Informe Church, 1974, 7a. parte, págs. 128--129.

pero los gobernantes encargados de la política exterior pudieron olvidarse en general de la industria. Los Estados Unidos, en particular, se replegaron sobre sí mismos, cerrando su mercado interno a las importaciones rápidamente creciente de petróleo extranjero barato. La mayoría de los gobiernos se preocupaban más por el agotamiento de sus industrias de carbón que por la seguridad de los abastos de petróleo (con la notable excepción de Francia, cuya lucha contra la independencia argelina se vio muy influida por la existencia de petróleo en el Sahara). Sin embargo, la ausencia general de un interés gubernamental por la industria petrolera internacional no significa que hubiese un rompimiento completo con las tradiciones de los decenios anteriores. En los escasos momentos de crisis genuina, las compañías y los gobiernos de origen trabajaban todavía muy de acuerdo y, con el transcurso de los años, las compañías ampliaron lentamente su pretensión de ser agentes generales del mundo industrializado, aunque los gobiernos de otros países se mostraban intranquilos por una dependencia excesiva de las "grandes" y experimentaron con opciones.

El factor decisivo de la complacencia de los gobiernos industrializados fue el hecho de que la producción petrolera de las fuentes no comunistas mostraba un cómodo exceso de oferta durante la mayor parte de este período, ya que creció al 7.2 por ciento anual desde 1957 hasta 1970. Al mismo tiempo, las reservas petroleras probadas crecían con una rapidez sólo un poco menor, y más de dos tercios de los nuevos descubrimientos se hicieron en el Medio Oriente y el Norte de Africa, donde los costos de producción eran muy bajos. A principios de los años sesenta, la inversión necesaria para poner en la corriente un barril diario de petróleo crudo era menos que el 5 por ciento de la necesaria para producir un barril equivalente en los Estados Unidos (30). En lo tocante-

---

(30) Adelman, 1972, pág. 76; Darmstadter y Landsberger, 1975, pág. 32-33.

a las compañías petroleras, el problema no era el descubrimiento de fuentes de petróleo crudo sino el de limitar la producción sin ofender a los diversos gobiernos receptores.

En la medida en que los gobiernos industrializados meditaban sobre el petróleo en forma seria, éste se veía como una amenaza para la producción interna de energía. Para los británicos y los alemanes occidentales en particular (y en menor medida para los japoneses y para otros europeos), esto significaba sobre todo la industria carbonífera que estaba protegida por diversas medidas destinadas a preservarla cuando fuese posible, o por lo menos a evitar todo agotamiento catastróficamente rápido de una industria tan poderosa en términos políticos. Estas medidas incluían las instrucciones dadas a los productores de energía eléctrica, estatales y privados, que restringían su libertad para usar el petróleo como combustible, así como los impuestos a los productos del petróleo (31). Por supuesto, resultó imposible invertir la marea que llevó a las economías de las naciones industrializadas a pasar de una a base de carbón a una base de petróleo. En 1950, el carbón proveía el 56 por ciento del consumo mundial de energéticos, mientras que el petróleo sólo aportaba el 29 por ciento. Para 1970 se habían invertido las posiciones, ya que la participación del carbón bajó al 31 por ciento, mientras que la del petróleo aumentó al 44 por ciento (32).

La posición estadounidense era un poco más complicada, porque existía una gran industria petrolera interna al lado de operaciones carboníferas importantes. La interacción de estos secto -

(31) Adelman, 1972, pág. 227; Odell, 1972, pág. 94.

(32) Darmstadter y Landsberg, 1975, pág. 19.

res industriales durante los años cincuenta generó cierta política fascinante. A fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta se había presenciado una intensificación del interés de las empresas estadounidenses independientes por encontrar fuentes de petróleo crudo en el extranjero, en parte porque tales fuentes no estarían controladas por organismos reguladores tales como la Comisión Ferroviaria de Texas que mantenían un control estricto sobre la industria interna. Para 1953, la industria carbonífera estaba suficientemente preocupada por las importaciones de petróleo como para patrocinar una ley que impusiera cuotas de importación a los productos de petróleo. El cabildero de los productores de carbón se vió auxiliado por la industria petrolera interna, porque la mayoría de las fuentes nuevas de abastecimiento petrolero fuera de los Estados Unidos se estaban desarrollando a costos que destruirían a la industria estadounidense de costos altos si las importaciones continuaban sin control, sobre todo en vista de que los Estados Unidos habían dejado de ser un exportador neto de petróleo en 1948. Las grandes se mostraron al principio hostiles o ambivalentes ante las demandas de protección, porque ellas tenían intereses internacionales que defender. Finalmente, apoyaron la idea de las cuotas de importación porque estaban en posición de beneficiarse por ambos lados. La protección del mercado estadounidense significaría que su inversión en la producción venezolana y del Medio Oriente (sobre todo esta última) podría desviarse hacia los mercados europeos y japoneses en rápido crecimiento. El resultado fue una poderosa combinación de intereses que llevó al gobierno de Eisenhower a pedir una restricción voluntaria de las importaciones de petróleo (1954 y 1958) y, cuando falló el programa voluntario, a imponer las cuotas petroleras obligatorias de 1959 que perduraron hasta los años setenta. Aunque pretendía ser una medida proteccionista, este enfoque de "vaciar primero a los Estados Unidos" redujo las reservas petroleras norteamericanas en un momento en que la amenaza del activis-

mo de los gobiernos receptores era mínima (se entendían mejor las preocupaciones acerca de las intenciones soviéticas), de modo que cuando surgió una amenaza real para la industria petrolera del mundo, los Estados Unidos ya no tenían capacidad para hacerle frente (33).

En el mundo industrializado de los años cincuenta y sesenta se creía firmemente que el único problema real de la industria petrolera era la competencia demasiado agresiva de las compañías petroleras con las industrias nacionales de energéticos. La idea de que los abastos de petróleo podrían agotarse en el futuro previsible o ser manipulados por gobiernos hostiles no cruzaba por la mente de muchos gobernantes encargados de la política exterior. Sus actitudes se reflejaron muy bien en el Informe Robinson, publicado por la OCEE (el antecesor de la OCDE) en 1960. En contraste con un estudio pesimista publicado cuatro años antes por la misma organización, el Informe Robinson sostenía que no era probable ninguna escasez de energía persistente a largo plazo antes de 1975; que los nuevos abastos de petróleo provenientes de países tales como Libia significaban que las fuentes del petróleo se estaban diversificando; que los fondos internamente generados por las compañías petroleras bastarían para aportar la mayor parte de la inversión necesaria. Es cierto que se discutió en este informe la conveniencia del incremento de los inventarios mantenidos en Europa, pero su mensaje fue claro en general: los abastos de petróleo podrían dejarse confiadamente en manos de las compañías petroleras, mientras que los gobiernos importadores debieran concentrarse más en la reducción-regulada de la industria carbonífera que ya no era competitiva.

---

(33) Bauer y otros, 1963, págs. 363-375; Odell, 1972, pág. 20-30.

Esta compacencia se había visto reforzada - por la crisis de Suez de 1956 y se robusteció por la capacidad de la industria petrolera para salvar con mayor facilidad aún la crisis de 1967. -- Sobre todo, la lección de esas dos crisis de --- 1967. Sobre todo, la lección de esas dos crisis pareció ser que las compañías petroleras eran capaces de reordenar los flujos petroleros mundiales para minimizar el daño económico con que amenazaba un evento como el cierre del Canal de Suez, de modo que estaban en posición de impedir todo intento de uno del petróleo como un arma contra los países importadores.

### SUEZ, 1956

La primera crisis ocurrió cuando la Guerra de Suez de 1956 interrumpió el tráfico por el canal. Aunque el petróleo importado no tenía todavía una importancia fundamental para Europa (Alemania Occidental dependía de tales importaciones sólo en un 9 por ciento), el cierre del canal perturbó gravemente el sistema logístico de la industria petrolera, ya que los buques-tanques debían desviarse por la ruta mucho más larga de El Cabo, en un momento en que la capacidad de transporte estaba plenamente utilizada. Para principios de noviembre de 1956, Europa estaba perdiendo 1.8 -- millones de barriles por día, o sea dos tercios de su abasto total, aunque se habían tomado algunas medidas precautorias. A principios de ese -- año, cuando se vieron crecer las probabilidades de alguna acción egipcia contra el canal, las autoridades estadounidenses habían dado algunos pasos iniciales que habrían de conducir a la creación de un grupo de ejecutivos de las compañías -- llamado el Comité de Emergencia del Medio Oriente (CEMO), que en una emergencia debería funcionar -- bajo la supervisión gubernamental.

Los europeos se movieron con menos rapidez,

pero para fines de noviembre de 1956 habían creado el Grupo de Emergencia Petrolera de la OCCE -- (OPEG) y varios comités nacionales de asesoría en países individuales. La solución para los problemas de Europa se veía en el desvío de petróleo desde los Estados Unidos y Venezuela para compensar la deficiencia causada por el hecho de que los buques-tanques debieran rodear el Cabo de Buena Esperanza. Hubo cierta demora para poner en acción este plan en noviembre, cuando los Estados Unidos suspendieron temporalmente el CEMO para presionar a Gran Bretaña y Francia a fin de que retiraran sus tropas de Egipto, pero para fines del año se estaba enviando petróleo estadounidense a través del Atlántico, y el OPEG hizo las primeras asignaciones de petróleo de emergencia a los estados miembros de la OCEE en enero de 1957. Para abril, el flujo de petróleo había regresado bastante al nivel normal para que el OPEG hiciera sus últimas asignaciones, y para mayo se suspendían el CEMO y el OPEG. El OPEG quedó formalmente desintegrado en julio, presumiblemente como un gesto hacia las autoridades antimonopólicas de los Estados Unidos que sólo con renuencia habían aceptado una cooperación tan amplia entre las compañías en primer lugar (34).

Aunado a la anterior "derrota" de los iraníes, el éxito de esta operación de emergencia habría de dominar las percepciones del mundo industrial acerca de la seguridad del petróleo durante los siguientes quince años. Los estadounidenses nunca habían sido gravemente afectados por la crisis, ya que entonces dependían en grado mínimo de las importaciones provenientes del Medio Oriente, y en la medida en que sus gobernantes se ocupaban del problema, apoyaban la conclusión europea de que podría confiarse en que las compañías mantuvieran los flujos de petróleo en tiempos de crisis. El hecho de que la OCEE interviniera por

---

(34) OCEE, 1958, capítulos 2-5.



primera vez marcaba una diferencia con lo ocurrido en los días de la guerra, cuando británicos y estadounidenses habían controlado los abastos de petróleo en gran medida por sí solos. La OCEE inició su participación, poco sistemática, en los problemas del petróleo europeo desde 1948, cuando se creó un comité petrolero (junto con un comité carbonífero) para que supervisara la regeneración de la industria según el Programa Marshall de Ayuda. Este comité se ocupó de racionalizar el sector de la financiación de petróleo, y no desempeñó ningún papel en la crisis iraní de 1951-1954.

La crisis de Suez de 1967 confirmó a los gobiernos industrializados en su complacencia. Aunque el nuevo cierre del Canal de Suez los tomó por sorpresa, ya no constituía una gran preocupación porque se diseñaron más y más buques-tanques para que navegaran alrededor del Sur de Africa. Aun el embargo árabe modificado, en que los sauditas redujeron la producción para los Estados Unidos y el Reino Unido, fue un gran fracaso. Las compañías se sentían capaces de proteger al Occidente.

La formación de la OPEP fue acogida con general tibieza, aunque John J. McCloy (el vocero de las grandes compañías petroleras en los Estados Unidos) se puso en contacto con el Departamento de Justicia para el caso de que las compañías necesitaran un asesoramiento antimonopólico si se veían obligadas a cooperar para resistirse a la presión de la OPEP, y el comité petrolero de la OCDE hizo algunas recomendaciones acerca de la acumulación de inventarios petroleros para fortalecer su seguridad contra las perturbaciones del abasto políticamente inspiradas (35).

Por supuesto, aún había algunos problemas --

---

(35) CEE utilizó este programa en 1964; Hartshorn, 1967, págs. 292-293.

petroleros que requerían una actividad diplomática de parte de los gobiernos de origen, pero ninguno de ellos exigía la clase de atención prestada durante los años cuarenta y principios de los cincuenta. Estaba, por ejemplo, la cuestión de las exportaciones soviéticas que parecían amenazar la estructura de precios de la industria petrolera -- del "Mundo Libre" a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta. Este problema se manifestó por primera vez cuando la ENI celebró un contrato para llevar petróleo soviético a Europa, que se agravó cuando este petróleo encontró mercados -- en la Alemania Occidental, Suecia, el Japón, Francia, Austria, Grecia, Egipto, Cuba y el Brasil (36) También hubo importantes disputas diplomáticas con la India, Cuba y Ceilán, cuando estos países trataron de obligar a las "grandes" a procesar el petróleo soviético en sus refinerías a expensas del petróleo crudo proveniente de sus propias concesiones. En el caso cubano, la disputa con las mayores fue un factor importante en el enfriamiento de las relaciones de Castro con el gobierno de los Estados Unidos. En Ceilán, la expropiación de las propiedades de la Caltex, la Stanvac y la Shell hizo que los Estados Unidos cortaran la ayuda en 1963, de acuerdo con la Enmienda Hickenlooper que permitía a los gobiernos estadounidenses hacer esto siempre que los países extranjeros expropiaran propiedades estadounidenses sin la debida compensación (37).

Las "grandes" y los gobiernos de origen vieron en la cuestión del petróleo soviético un problema comercial y político. La Jersey envió al Departamento de Estado una carta en la que sugería un boicot, los británicos se negaron a permitir su importación, y la OTAN embargó las exportaciones de tubería a la Unión Soviética. El problema se desvaneció gradualmente por sí solo, cuando la Unión Soviética advirtió que su excedente no era tan grande como había pensado, de modo que redujo las exportaciones.

(36) Tanzaer, 1969, págs. 78-89.

(37) Penrose, 1968, págs. 229-230.

En general, este período de 1954 a fines -- de los años sesenta planteó a los gobiernos de -- origen sólo algunos problemas relativamente aisla dos. Había pocos indicios de que la OPEP debiera tomarse muy en serio como amenaza. La mayor disputa con un gobierno receptor en esta época ocu rrió entre Irak y la Irak Petroleum Company, que perduró hasta los años setenta porque las presio nes que se ejercían sobre las compañías para su solución eran relativamente débiles, dada la satu ración general del petróleo crudo del Medio Orien te y el sentimiento de que la actitud de Irak no estaba sirviendo como un precedente para otros paí ses. Aparte de este caso, fueron los países re ceptores de fuera del Medio Oriente los que causa ron mayores problemas a los gobiernos de origen. -- Venezuela estaba completamente insatisfecha por la forma en que las cuotas de importación de los Estados Unidos funcionaban en contra de sus inte reses, pero esta queja subyacente no se manifestó en ningún ataque importante sobre la posición de las "grandes". En Nigeria, la Shell y la BP se vieron atrapadas por una guerra civil, pero esto amenazaba más a los activos físicos de las compa ñías que al principio de la concesión que soste nía a las grandes a la sazón. En Asia había una lucha enconada con el gobierno de Sukarno, en In donesia, que promulgó en 1963 una ley para que to das las compañías extranjeras pudieran ser, en el futuro, sólo contratistas sin derechos de conce sión. Aunque esto constituía un ataque a la es tructura de la industria petrolera, no había indi cios de que la innovación de Sukarno se adoptaría en otras partes.

Es probable que el caso más difícil para el gobierno de los Estados Unidos durante este perío do haya sido la prolongada disputa entre los pe ruanos y la subsidiaria de la Jersey, la Interna tional Petroleum Company. El Departamento de Es tado intervino a principios de los años sesenta y su manipulación de los programas estadouniden --

ses de ayuda al Perú, de 1964 a 1966, demostró -- que tomaba en serio la disputa, aunque sus esfuerzos no impidieron la expropiación de la International Petroleum Company en 1968. Sin embargo, - el Perú era en efecto un productor pequeño de petróleo con poco o ningún peso en los círculos petroleros. Washington consideró aparentemente la disputa en el contexto de la restricción de la influencia de Castro a un mínimo en América Latina, y el Perú se percibió como una amenaza, no tanto para la industria petrolera en general, como para los intereses de los inversionistas estadounidenses en esa zona.

Los incidentes antes mencionados sugieren - que se estaban intensificando las presiones experimentadas por la industria petrolera occidental por todo el mundo, pero la clase se encontraba en el Medio Oriente. Si se descartaba la importancia de la OPEP, como tendían a hacerlo la mayoría de los observadores de Occidente en esta época, - la estructura de la industria en esta zona parecía libre de ataques radicales. Irak era el único productor de petróleo en conflicto fundamental con las "grandes".

Por otra parte, el petróleo iraní se había convertido en un problema para el Departamento de Estado en 1966, cuando el Sha inició una gran campaña para persuadir al Consorcio de que aumentara la producción a una tasa que planteaba graves problemas por lo menos para tres de las grandes (Jersey, Socal y Texaco) que eran a la vez miembros del Consorcio Iraní y accionistas de Aramco (Mobil estaba tan escasa de crudo que deseaba un incremento de la producción iraní). Estas compañías participaban en una jugada compleja que restringía su adquisición total de petróleo crudo del Medio Oriente al mismo tiempo que trataban de asegurarse al mismo ritmo. Esto se volvió progresivamente más difícil porque el apetito voraz de -- Irán por dinero para gastarlo en armas e inversión

industrial aumentaba desproporcionadamente (38). - Los conflictos surgidos entre las compañías eran complejos, al igual que la interrelación existente entre las compañías en cuestión y los gobiernos británicos y estadounidense que tenían opiniones diferentes sobre la extensión en que la industria podría extraer el petróleo crudo iraní a tasas que satisficieran a los iraníes. El Departamento de Estado de los Estados Unidos estaba en gran medida a la defensiva, en parte porque el debate con Irán se refería a ciertos acuerdos dentro del Consorcio (y Aramco) acerca de los términos en que las compañías podían extraer más petróleo que el permitido por la Fórmula del Consorcio (el sistema de la Cantidad Agregada Programada). (El CAP era un sistema para la decisión del nivel anual de la producción por encima de la proporción fijada. La controversia surgió porque ya para los años sesenta resultaba incosteable para cualquier compañías (por escasa que estuviera de petróleo crudo), la producción por encima de su asignación oficial). - El Departamento de Estado sabía bien que el Sha se enseñaría con las compañías estadounidenses si se supeira que el Consorcio manejaba esta cuestión en forma menos generosa que la fórmula de la Aramco.- Como dijo el consultor Walter Levy, estos arreglos comerciales eran "dinamita política", y en diciembre de 1966 concluyó el Departamento que: "Estos aspectos sensibles hacen conveniente que el gobierno de los Estados Unidos limite su intervención en este problema, a menos que surjan razones urgentes para no hacerlo" (39).

Un año más tarde, algunos funcionarios del Departamento de Estado estaban instando a la Jersey y la Mobil a que volvieran más liberales los arreglos referentes a la fórmula del Consorcio, porque el gobierno iraní se había enterado de los detalles esenciales de su funcionamiento en Irán y la Arabia Saudita. Se hicieron algunos cambios pero no suficientes para contener las presiones

(38) Informe Church, 1975, págs. 102-116.

(39) Informe Church, 1975, págs. 110-111.

iraníes, y el Departamento de Estado siguió preocupado por los problemas que estaban creando las compañías. En marzo de 1968, el subsecretario de Estado, Eugene Rostow, se reunió con altos funcionarios de las compañías estadounidenses participantes en el Consorcio Iraní. Rostow les dijo que el Departamento se mantenía normalmente fuera de los asuntos comerciales, pero la actual disputa con Irán tenía implicaciones para la seguridad nacional que significaban que deberían poner las consideraciones nacionales por encima de las comerciales. Existía el peligro de que Rusia cortara el abastecimiento petrolero de Europa, y el petróleo iraní era importante para disminuir este riesgo. Como dijo Iricon (la compañía representativa de las independientes estadounidenses en el Consorcio):

El Departamento de Estado espera que Rusia aliente y apoye a los árabes con la esperanza de ganar el control del petróleo del Medio Oriente del que depende Europa. En virtud de que Irán es el estado más fuerte del área, es muy importante para el mantenimiento de la influencia de los Estados Unidos.

La situación global es más grave aún que en Junio pasado. Podría producir otro estallido y un boicot petrolero. Irán no está ansioso por embargar la producción petrolera pero se vería presionado por los árabes y podría ejercer represalias contra las compañías estadounidenses por negarse a satisfacer sus demandas de mayor producción e ingreso (40).

El Departamento de Estado estaba consciente del peligro de un nuevo embargo, pero no pensaba que los Estados Unidos fuesen vulnerables. Aunque las actividades de las compañías petroleras podían plantearle algunos problemas a Washington, la pre-

(40) Informe Church, 1974, 7a. parte, pág. 275.

sión discreta sobre las "grandes" estadounidenses se combinaba todavía con la preocupación de que los intereses de las corporaciones estadounidenses fuesen destruidos por los competidores de -- otras nacionalidades (41). Se veía a Irán como un bastión no árabe, no comunista, a cuyo derredor podría construirse una política que ofreciera las mejores probabilidades de garantizar la seguridad del abasto petrolero. Sintiendo así seguro el Departamento de Estado dejó que sus conocimientos petroleros se estancaran. La oficina del Funcionario Petrolero Regional del Medio Oriente fue abolida en 1962, de modo que la atención institucional del Departamento acerca de los problemas del petróleo extranjero quedó casi exclusivamente en manos de la Oficina de Combustibles y Energéticos. Esta oficina fue promovida en 1965, pero siguió siendo en términos de organización una oficina secundaria dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Comerciales, que informaba al Secretario a través del Subsecretario Asistente para las Políticas de Recursos Internacionales y Alimentos, el Secretario Asistente para Asuntos Económicos. En enero de 1968, los conocimientos petroleros del Departamento disminuyeron más aún cuando se abolió también el puesto de Agregado Petrolero en los diversos países productores, como medida económica (42).

La actitud francesa contrastaba mucho con la complacencia de los anglosajones durante este período. Tanto el orgullo nacional como el interés comercial se habían visto dañados por la eliminación del Acuerdo de la Línea Roja en 1948 y la gran expansión subsecuente de la intervención estadounidense en el petróleo del Medio Oriente, en circunstancias particularmente humillantes para los franceses, quienes iniciaron entonces una búsqueda masiva de petróleo en los territorios controlados por ellos. La CFP estaba muy ocupada en el desarrollo de su participación dentro del IPC y en la reparación del daño causado por la

(41) Informe Church, 1975, págs. 105-118.

(42) Informe Church, 1975, pág. 16.

guerra en sus operaciones europeas. Había la -- creencia de que la CFP había "vendido", volviéndose indistinguible en motivación y estilo de las grandes compañías anglosajonas. Por lo tanto, dada la complicada política de facciones de la época, era casi inevitable que surgiera otro campeón nacional más flexible. El triunfador asumió la forma de la Oficina de Investigación Petrolera -- (BRP), un producto del cerebro de Pierre Guillaumat, el director de carburantes de De Gaulle. La cultura política francesa tiene estrechos lazos personales entre los altos funcionarios públicos, los políticos y los empresarios, y hay gran intercambio entre el gobierno y la industria mediante la práctica conocida como la Pantoufle, mediante la cual se pasan a la industria los altos funcionarios públicos diez o quince años después de haber iniciado su servicio público. Pierre Guillaumat es un ejemplo particularmente notable de esta práctica. Director de Carburantes de 1944 a 1951, también era presidente de la Junta de Directores de BRP, creada en 1945 para extender la búsqueda de nuevas fuentes de petróleo crudo. Cuando esta compañía tuvo éxito en sus exploraciones petroleras de Argelia, a la sazón todavía provincia francesa, Guillaumat pasó al campo de la energía atómica como director del Comisariado de la Energía Atómica durante los años cincuenta. Fue ministro del Ejército de 1958 a 1960, durante los años decisivos de la lucha franco-argelina, donde el descubrimiento de grandes campos petroleros a partir de 1956 era un factor que fortalecía la determinación francesa de luchar contra las demandas de independencia de los argelinos. Tras una actuación como ministro encargado de los Asuntos Nucleares, Guillaumat volvió a la industria petrolera y parece haber sido uno de los responsables de la decisión de crear otro campeón nacional mediante la fusión de varias entidades, incluida la BRP, que se tradujo en el establecimiento de L'Entreprise de Recherches et d'Activités Pétrolières (Elf-ERAP) en 1966.



En efecto, la BRP se había concentrado inicialmente en Marruecos, Gabón y el Congo, pero su mayor triunfo fue el descubrimiento del primer campo importante de Argelia en 1956. Para 1959 se estaba exportando el petróleo argelino, que para 1964 aportaba el 35 por ciento del mercado francés, lo que dió nuevo impulso al dirigismo en los asuntos petroleros. Las refinerías que operaban en Francia no sólo debían transportar por lo menos dos tercios de sus abastecimientos en buques de bandera francesa, sino que tenían también la "obligación nacional" de tomar cierta proporción de petróleo de fuentes situadas en la zona del franco. Esto significaba que las grandes compañías que habían sido admitidas al mercado francés tenían graves limitaciones a su libertad de abastecer sus refinerías de las fuentes que más les convinieran (43).

Pero si el éxito de la búsqueda de petróleo crudo en la zona del franco significaba que Francia podía reducir su dependencia frente a las grandes compañías anglosajonas, también incrementaba considerablemente la complejidad de la diplomacia francesa, porque los hallazgos principales se encontraban en una colonia cuya lucha por la independencia se caracterizaba por una violencia y una brutalidad excepcionales. Cuando De Gaulle y los argelinos se aproximaron finalmente a un acuerdo acerca de la independencia, el petróleo subió al primer plano de la consideración francesa. París sostenía que las provincias del Sahara donde se encontraba el petróleo deberían quedar sujetas a un status especial, y fue apenas cuatro meses antes de la firma de los Acuerdos de Evian (en marzo de 1962) cuando los franceses finalmente aceptaron que estos departamentos deberían pertenecer a la nueva nación independiente. Aun entonces, París, insistió en que Argelia debería reconocer que la producción petrolera continuaría en los términos del código del petróleo del Sahara vigente, que había sido enmendado en favor de las compañías pe-

---

(43) Hartshorn, 1967, págs. 262-266; Chevalier, 1975, págs. 22-23.

troleras durante las semanas anteriores. Este código petrolero modificado fue motivo de disputa entre París y Argel durante los diez años siguientes (44). Había sido impuesto a los argelinos en un momento en que ellos sólo se interesaban realmente por establecer que el petróleo era suyo y no habían considerado los términos de la extracción. -- París había especificado que las compañías francesas deberían tener preferencia en la asignación de las concesiones, que el pago se haría en francos, y que las condiciones de la determinación de los precios eran tales que dejaban a las autoridades fiscales argelinas en una posición sumamente débil. Los términos fueron enmendados en favor de los argelinos por los Acuerdos Franco-Argelinos de 1965-- que aumentaron la tasa impositiva, revisaron algunas de las cláusulas financieras más objetables, dieron al gobierno argelino derechos de preferencia para la disposición del gas natural, crearon una empresa conjunta al cincuenta por ciento entre la compañía petrolera estatal argelina, Sonatrach, y una subsidiaria de ERAP, y crearon un organismo franco-argelino para la ejecución de diversos proyectos industriales. Con este acuerdo, los franceses se aseguraban de nuevo el acceso al petróleo de buena calidad, relativamente barato, que podían pagar en francos, mientras se aseguraba que gran parte de la industrialización ocurriría dentro del ámbito francés (45).

Como mencionamos antes, el gobierno francés consolidó en 1966 los intereses petroleros menores en Elf-ERAP, la primera compañía petrolera de propiedad exclusiva del gobierno en Francia. Con la ventaja del apoyo degaullista y el trato preferente concedido a su petróleo argelino, la nueva compañía se inició bien. Pronto dejó de conformarse con sus actividades norafricanas y trató de desa-

---

(44) Chevalier, 1975, pág. 731.

(45) Hartshorn, 1967, págs. 264-265; Chevalier, 1975, pág. 76.

fiar a las grandes, incluida la CFP, en su reducto del Medio Oriente, celebrando un contrato de servicio con Irán, el primero en que la compañía extranjera no tenía derechos de propiedad. Este trato pionero, como el de la empresa conjunta de ENI con NIOC en 1957, alentó a los gobiernos receptores para asumir una actitud más agresiva hacia las concesiones tradicionales (46). Los intentos de desafío a la hegemonía de las grandes no se limitaron a Francia, ya que Italia, Alemania y el Japón trataron de oponerse a los anglo-estadounidenses después de la guerra, cada uno a su modo. Este fue un período de expansión agresiva por parte de las grandes dentro de las industrias petroleras de las naciones derrotadas, en una época en que los competidores nacionales potenciales no podían ofrecer resistencia. El petróleo del Medio Oriente empezaba a fluir en cantidades importantes; la economía de la industria empezaba a favorecer a las refinerías construídas cerca de los mercados finales y había un vacío en los países derrotados, derivado de las demandas de la reconstrucción sobre los gobernantes locales. Hasta cierto punto, las autoridades de ocupación guiaron a las grandes compañías petroleras. Desde luego, el personal de ocupación insistió más tarde en que había tratado de asegurarse de que no se concediera carta blanca a las grandes para que destruyeran toda la competencia, pero no hay duda de que la industria petrolera estaba cerca de estas autoridades en el momento en que se tomaban las decisiones políticas que permitieron la reindustrialización de las naciones derrotadas. El general MacArthur, por ejemplo, estableció en el Japón un Grupo de Asesoramiento Petrolero integrado por funcionarios petroleros con licencia temporal de sus compañías. Paul Frankel ha preguntado acerca de sus colegas de Europa: "¿Puede cambiar el leopardo sus manchas aunque esté cubierto temporalmente por un uniforme?" (47).

(46) FEA, 1975, pág. 48; Fesharaki, 1976, págs. 70-82.

(47) Paul Frankel, 1966, pág. 10; Kindleberger, 1969, págs. 38-41; Wilkins, 1974, págs. 314-316, Tsurumi, 1975, págs. 114-115.

Como consecuencia de esta interrelación de las autoridades militares, administradores del Programa de Recuperación Europea, y ávidos ejecutivos de compañías petroleras, las refinerías europeas independientes que habían aparecido a fines de los años treinta quedaron eliminadas. En Italia, las entidades estatales como AGIP y ANIC, que intervenían en la comercialización del petróleo, quedaron ligadas a las grandes por contratos a largo plazo (48). En Alemania, donde el carbón era todavía -- el energético principal, las grandes pudieron restablecer sin dificultad su posición de antes de la guerra en el mercado petrolero interno, para viajar así en la ola del "milagro económico" de los años cincuenta y sesenta. En el Japón de la pre guerra sólo había habido una refinería con intereses extranjeros. La industria creada a partir de 1949 estaba fuertemente ligada a las grandes (excluidas la Gulf y la BP) y a la Tidewater, la compañía de Getty. Con cierta renuencia, el gobierno aceptó una fórmula en cuyos términos aportaban las compañías la mitad del dinero necesario para la construcción de refinerías a cambio del derecho permanente de proveerlas de petróleo crudo. En los términos de la Ley, las compañías deberían tener un 50% de participación japonesa, pero la fortuna de cada uno de estos proyectos dependía en gran medida de la buena voluntad de las grandes (49).

## JAPON

De las tres naciones derrotadas, el Japón hizo los esfuerzos más tempranos y persistentes para reducir su dependencia de las grandes. Durante los años cincuenta la función principal del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MCH), que supervisaba la industria, era la reducción del costo del petróleo importado mediante su control de los pagos de divisas. Al dar a la publicidad los precios que el Japón estaba pagando en reali

(48) Tusurumi, 1975, págs. 117, 127.

(49) Odell, 1970, págs. 118-120; Wilkins, 1974, págs. 315-316, FEA, 1975, págs. 92-93; Tusurumi, 1975, págs. 114-115.

dad por el petróleo importado, el MCH puso en aprietos a las "grandes", quienes debieron explicar a los gobiernos de otros países por qué estaban favoreciendo aparentemente al mercado japonés. Esta clase de restricción de la libertad de las "grandes" para "alimentar" sus empresas conjuntas de refinación donde más les conviniera se intensificó durante los años sesenta, cuando el MCH insistió en que todos los refinadores tomaran una proporción del petróleo crudo relativamente poco atractivo -- (pero no muy abundante) producido en la Zona Neutral por la compañía exploradora japonesa, la Arabian Oil Company (AOC) . Además, también se presionó a los importadores para que tomaran abastos de fuentes no tradicionales tales como la Unión Soviética, y los poderes del MCH eran tales que ninguna compañía podía negarse de plano a satisfacer sus peticiones.

Sin embargo, la política del MCH -aunque estaba orientada a reducir el papel de las "grandes" era algo confusa. Alentaba el desarrollo de las empresas refinadoras puramente japonesas. Pero en los primeros años de la posguerra se mantuvieron deliberadamente fragmentados los intereses japoneses, aparentemente porque se pensaba que la industria manufacturera se beneficiaría más con la maximización de la competencia entre los distribuidores de petróleo. Es posible que esto fuese razonable, pero también significaba que ninguna de las pequeñas compañías tenía una fuerza financiera suficiente para considerar siquiera la salida al mundo exterior en busca de nuevas fuentes de petróleo crudo, y mientras persistiera esa situación, no podría reducirse la dependencia del Japón frente a las compañías petroleras internacionales. Esta política era claramente distinta de la seguida en Francia e Italia, donde los gobiernos apoyaron a los campeones nacionales (CFP, ENI y los antecesores de ERAP) para que salieran al exterior a explorar en busca de petróleo por derecho propio o a comprar concesiones ya existentes.

Las contradicciones básicas de la política-japonesa no se erradicaron durante los años se --  
senta, aunque las autoridades volvieron más estricta su política durante el decenio. La Ley de la-  
Industria Petrolera de 1962 incrementó las facultades reguladoras de las "autoridades", pero sólo en 1966 se tomó una decisión formal dentro del comité petrolero del Consejo de Energéticos para poner bajo el control japonés la mayor cantidad posible de petróleo. Al año siguiente se convino en que las compañías japonesas deberían proveer cerca del 30 por ciento de la demanda total de petróleo. Al año siguiente se convino en que las compañías japonesas deberían proveer cerca del 30 por ciento de la demanda total de petróleo crudo para 1985. Ese mismo año se creó la Corporación-Japonesa de Desarrollo Petrolero (CJDP) para impulsar la búsqueda necesaria, lo que constituía un cambio claro de la política seguida en los años cincuenta, cuando se había dado a la AOC una asistencia oficial mínima en su búsqueda muy afortunada de petróleo crudo en el Medio Oriente (50). Como un organismo semigubernamental, la CJDP estaba diseñada para identificar proyectos potenciales, celebrar los arreglos necesarios, proveer financiamiento cuando fuese necesario, y retirarse en cuanto se iniciaran las operaciones. Paralelamente de los años setenta, su apoyo había permitido que las compañías japonesas penetraran en Abu Dhabi, Indonesia, Alaska y Canadá. Este era un avance indudable, pero los problemas básicos del Japón eran todavía difíciles a fines de los años sesenta. No había muchos indicios de que el dinero que el gobierno había venido invirtiendo en la exploración petrolera por la vía de la CJDP generara compañías capaces de rivalizar con las grandes. Además, el hecho de que la CJDP tuviera primordialmente una función bancaria ayudaba poco a superar la fragmentación excesiva de la industria. Después de 1965, la CJDP alentó la alianza de varias compañías pequeñas en lo que habría de llamarse Kyodo Sekiyu, pero los participantes se-

(50) Tsurumi, 1975, págs. 117-127.

resistían a compartir sus operaciones de refinación y de comercialización.

La meta de la CJDP de crear una compañía japonesa de grandes proporciones, integrada desde la etapa de la refinación hasta la de comercialización, resultó difícil de alcanzar y, en todo caso, esta estrategia no resolvía la cuestión de la suficiencia de este grado limitado de integración para generar un competidor capaz frente a los gigantes extranjeros. Por otra parte, aunque el Japón carecía de un plan de inventarios contingentes contra los embargos petroleros, había iniciado conscientemente una política de diversificación de las fuentes de abastecimiento. En los años sesenta, esto llevó a alentar a los importadores a que compraran petróleo soviético y, en el decenio siguiente, esta política habría de madurar, con mayores (pero todavía pequeñas) importaciones de China e Indonesia y una relación intermitente con los desarrollos siberianos de Rusia (51).

## ITALIA

En Italia no había ningún ministerio gubernamental que desempeñara un papel dominante, pero existía la compañía petrolera estatal ENI, que bajo la dirección de Enrico Mattei durante los años cincuenta tomó los beneficios del gas del Valle del Po y creó una compañía que estaba muy dispuesta a desafiar a las "Siete Hermanas" en toda la línea. Lleno de encono contra las grandes, que a su parecer lo habían traicionado al no permitirle participar en el Consorcio Iraní, Mattei era también un actor hábil y poderoso dentro del escenario político italiano. La alianza entre la ENI y el gobierno se manifestó en formas tales como las reducciones de impuestos al gasoil en un momento en que la ENI estaba interesada en aumentar

---

(51) Hartshorn, 1967, pág. 278; Odell, 1970, -- págs. 53-54.

las ventas de este producto, y un acuerdo intergubernamental con la Unión Soviética, firmado en -- 1963, para cambiar petróleo ruso barato por productos italianos; la ENI pudo comercializar el petróleo soviético, con gran disgusto de las compañías internacionales establecidas (52).

Era casi como si las políticas petroleras italianas estuviesen personificadas en Mattei, -- y en verdad no hay ninguna otra figura dentro de la industria petrolera, durante los años cincuenta o sesenta (con la posible excepción de Pierre-Guillaumat), que se haya aproximado siquiera a -- una influencia política tan grande. Antes de su muerte, había algunos indicios de cierta reconciliación entre Mattei y las grandes a las que había vilipendiado tan vigorosamente durante el decenio anterior, y sus sucesores de la ENI establecieron una relación en términos más cordiales. -- La muerte de Mattei y las grandes a las que había vilipendiado tan vigorosamente durante el decenio anterior, y sus sucesores de la ENI establecieron una relación en términos más cordiales. La muerte de Mattei dejó un vacío en la política petrolera italiana que aumentó la apreciación de la contribución política que había hecho la ESSO Italiana al sistema político de Italia por lo menos desde principios de los años cincuenta (las contribuciones políticas autorizadas ascendieron a 760 mil dólares en 1963, y a su nivel máximo de cinco millones de dólares en 1968) (53). Los años sesenta fueron una época de bonanza para la industria petrolera de todas maneras, y la ENI se aferró en el desarrollo de los diversos proyectos internacionales aceptados por Mattei antes de su -- muerte. En estas circunstancias, los políticos -- afrontados a una ENI relativamente poco exigente, no tendían a ser demasiado nacionalistas hacia -- las compañías petroleras que estaban aportando -- los beneficios de los precios estables del petró-

---

(52) Informe Church, 1976, 12a. parte, págs. 242-287.

(53) Howell y Morrow, 1974, págs. 50-54.



leo al igual que importantes contribuciones a las arcas del partido. Sin embargo, después, cuando los Acuerdos de Teherán y Trípoli obligaron a las grandes a solicitar precios mayores en los mercados italianos, todas las antiguas suspicacias italianas que Mattei había alentado con tanta sagacidad volvieron al primer plano. Otras "grandes", como la Mobil, penetraron en la red de las contribuciones políticas a través de la Unión Petrolífera, pero estas técnicas sólo produjeron ganancias a corto plazo y no contrarrestaron el desafío renovado de la ENI, el beneficiario principal en el caso de que cualquier compañía extranjera fuese eliminada de los mercados italianos por una aplicación demasiado estricta de los controles de precios (54).

#### ALEMANIA OCCIDENTAL

Los acontecimientos en la Alemania Occidental eran considerablemente menos pintorescos. Al contrario de los japoneses, los alemanes optaron por desarrollar una economía muy abierta y, hasta fines de los años sesenta, no se preocuparon particularmente por la nacionalidad de las compañías petroleras que operaran en su territorio. En oposición a la situación existente en Italia, ninguna compañía nacional encontró reservas de petróleo o gas de importancia suficiente para disfrutar, como la ENI de Mattei, de la oportunidad de introducirse en los reductos de las grandes. La política alemana estuvo guiada primordialmente, durante los años cincuenta y principios de los sesenta, por el deseo de frenar el avance del uso del petróleo a expensas del carbón, pero por encima de todo había aparentemente escasa reflexión seria acerca del régimen petrolero global que debiera adoptarse. Todavía en 1957, Alemania era en gran medida una economía basada en el carbón, ya que el energético primario importado sólo aportaba el 6 por ciento (54) Informe Church, 1975, duodécima parte, págs. 4-58-241-340.

de la demanda global total. Sin embargo, era claro que los días de preeminencia del carbón estaban contados. Se adoptó un conjunto de medidas -proteccionistas contra la industria petrolera (incluido un impuesto al consumo de todos los productos de petróleo, un arancel a las importaciones de crudo, un impuesto especial al petróleo usado en la calefacción, y leyes que subsidiaban el uso de carbón en las estaciones de energía eléctrica), pero sin resultado positivo. Durante 1958-1959, se intentó incluso la formación de un cartel con las principales compañías de petróleo y carbón para dar a las compañías petroleras una razón más poderosa para frenar las incursiones del petróleo (55). Dentro de este marco general, Alemania -- alentó un mercado petrolero extremadamente competitivo, al revés de lo que institucionales erigían barreras contra quienes querían entrar en la industria. Los alemanes aceptaron cierta cantidad de petróleo ruso, lo que agudizó la competencia de precios y, gracias a la entrada relativamente fácil al extremo de la distribución al detalle de la industria, apareció un grupo de empresarios que redujeron los precios, para demostrar la falsedad de la declarada rentabilidad de las grandes integradas en sus operaciones de comercialización.

Había ciertas reservas acerca de permitir que las compañías internacionales eliminaran a todas las compañías nacionales alemanas. A principios de los años sesenta, el gobierno federal insistía en que tales empresarios deberían tener por lo menos el 25 por ciento del mercado, y más adelante se obtuvo cierto aliciente por el hecho de que por lo menos uno de ellos, Gelsenberg, participó en una afortunada operación libia con la Mobil. "Sin embargo, las preocupaciones se intensificaban hacia finales de los años sesenta. Por una parte, la Guerra de Suez de 1967 había recordado otra vez a los alemanes su dependencia del petróleo importado y, por la otra, un par de ofertas de compra por parte de compañías extranjeras,

---

(55) Hartshorn, 1967, págs. 269-272; FEA, 1975, pág. 58; -  
Mendershausen, 1976, pág. 24.

sobre todo la de la CFP francesa por Gelsenberg - en 1969, agitó algo de la xenofobia subyacente -- que en tales circunstancias se encuentra aún en - la sociedad más liberalmente administrada. Los - nacionalistas señalaron el hecho de que la parti- cipación de las compañías nacionales en el merca- do había bajado del 40 al 25 por ciento entre --- 1963 y 1970. En consecuencia, el gobierno fede- ral decidió subsidiar una compañía de exploración conjunta, la Deminex, formada por varias compa - ñías alemanas independientes, como primer paso -- hacia la reducción de la dependencia frente al pe- tróleo de los competidores extranjeros (56). El- hecho de que el gobierno estuviese dispuesto a au- xiliar tal operación era un indicio de que los - alemanes también se estaban inclinando lentamente hacia una disposición mental en la que tratarían- de crear su propio campeón nacional integrado.

En consecuencia, durante un período de com - placencia de parte de los gobiernos anglosajones, Francia, Alemania, Italia y el Japón - los cuatro- consumidores de petróleo no comunistas más gran - des, después de los anglosajones- avanzaron con - vacilaciones tratando de reducir su dependencia - frente a las grandes compañías petroleras interna- cionales tradicionales. Todos ellos habían desar- rollado, o estaban en proceso de desarrollar, -- una fuerza de equilibrio propia. Francia e Ita- lia ya contaban con campeones nacionales importan- tes, y Francia formó un segundo campeón mediante la consolidación de varias compañías en la Elf--- ERAP. Alemania y el Japón no estaban tan bien - equipadas, pero los círculos oficiales de ambos - países estaban favoreciendo una racionalización - similar de las compañías nacionales y el alimento positivo de un esfuerzo nacional en la explora - ción petrolera en el extranjero. El resultado de todo esto fue que las autoridades de tres países- tenían una concepción más o menos definida de la- participación que deseaban para las compañías na- cionales en el Mercado. En Alemania, esta parti-

56/ FEA, 1975, págs. 57-62; Mendershausen, 1976, págs. 23-30.

cipación se aproximaba al 25 por ciento. Los japoneses habían fijado metas específicas para 1985, y los franceses requerían que las refinerías francesas usaran crudo de la zona del franco (cualquiera que fuesen sus deseos) y usaban un sistema de asignación del mercado y la refinación para asegurarse de que siguiera aumentando la participación de CFP y Elf-ERAP. A fines de los años sesenta, sólo los italianos no tenían al parecer tales planes definidos, pero esto parece haber reflejado la relativa ineficacia política de la ENI en el decenio que siguió a la muerte de Mattei, lo que habría de remediarse en los años setenta, cuando la política italiana se aproximó más a la de los otros países.

Igualmente preocupante para las compañías tradicionales era la inclinación de Francia e Italia por los arreglos bilaterales intergubernamentales con los productos de petróleo, en lugar de recurrir a los conductos comerciales de las grandes compañías. La relación franco-Argelina podría ser tolerable tal vez, dadas las peculiaridades de la administración del mercado francés de petróleo y la relación especial con la ex colonia. En cambio, los acuerdos comerciales soviético-italianos por petróleo soviético, fueron un duro golpe para las "grandes". El gobierno japonés no había tomado tales iniciativas, pero al ponerse más tenso el mercado petrolero internacional a principios de los años setenta, demostró por su entusiasmo con tales arreglos bilaterales que estaba muy de acuerdo con la filosofía de sus colegas de Francia e Italia. Sólo los alemanes, con su creencia en un mercado libre, demostraron su fé en la capacidad de las "grandes".

Un análisis detenido de las tendencias existentes dentro del pensamiento de los importantes gobiernos consumidores revela que las actitudes estaban cambiando lentamente en contra de las compañías tradicionales, pero no surge una imagen --

clara de una tendencia similar entre otras potencias de nivel medio. La cuestión de la dominación extranjera de industrias internas estaba creciendo en Canadá y Australia a fines de los años sesenta, pero todavía no se traducían esto en decisiones políticas duras dentro del sector petrolero. Bélgica respondió a la crisis de Suez de 1967 tratando de persuadir a las compañías de que diversificaran sus fuentes de abastecimiento, pero por lo demás no se metió con ellas. Entre los países situados en los márgenes de la OCDE, España avanzó más lejos con la creación, en 1965, de Hispanoil, una empresa con el 55 por ciento de propiedad estatal encargada de buscar petróleo en el exterior, y en 1968 promulgó una ley que limitaba la participación extranjera en las refinerías españolas a un máximo de 40 por ciento (57). Sin embargo, ninguno de estos países era suficientemente fundamental para la industria petrolera para que sus políticas tuvieran gran impacto. Los gobiernos más influyentes seguían siendo los de los países de origen. Pero aún aquí, dentro del área de la OCDE hubo ciertos movimientos que aseguraron que, a pesar de la complacencia general, los nuevos desarrollos de la industria petrolera estaban planteando problemas sutiles a los gobiernos de origen.

## EL MAR DEL NORTE

El catalizador fue el descubrimiento de gas en los márgenes del Mar del Norte (y luego en su interior), que desde principios de los años sesenta obligaron a los británicos y los holandeses a revisar su relación con las "grandes" en lo tocante a la exploración y la producción en aguas nacionales. Al mismo tiempo, la potencialidad creciente del Mar del Norte durante los años sesenta significaba que un número mayor de gobiernos europeos desde Suecia y Noruega hasta Alemania, deberían establecer un sistema para regular la exploración. La influencia decisiva era la Gran Bretaña, que no sólo era el más influyente de los gobiernos de ori

(57) FEA, 1975, págs. 15, 166.

gen europeos, sino que además controlaba la sección más grande y prometedora de este mar. Por mucho que quisieran los británicos proteger los intereses de las grandes establecidas en otras partes, en el Mar del Norte discriminaban discretamente a las "grandes" que estaban contribuyendo poco a la economía británica, y alentaban a varios competidores pequeños de todas las nacionalidades para que solicitaran permisos de exploración para asegurarse de que las grandes no frenarían el desarrollo del Mar del Norte en beneficio de sus posesiones en otras partes. Esta era, en efecto, una política de discreto nacionalismo. No era como el arreglo estadounidense, donde se asignaban licencias de exploración marina a cualquier compañía que hiciera la mejor oferta.. Era un enfoque discrecional, que favorecía hasta cierto punto a la BP como campeón nacional, pero sin asignarle la clase de monopolio que dejaría al país a merced de una sola compañía. Por supuesto, esto era una inconsistencia de los británicos que, por otra parte, se oponían a los esfuerzos de Irak por reclamar las extensas áreas de concesión controladas por el IPC (donde la BP era la fuerza principal), al mismo tiempo que en el Mar del Norte se tenía gran cuidado para no cometer el mismo error que los iraquíes habían cometido al conceder demasiado territorio a una sola compañía.

Este enfoque discrecional de los británicos influyó sobre los noruegos, holandeses y alemanes cuando se trató de establecer sus propios regímenes sobre el Mar del Norte. En efecto, los holandeses habían avanzado más en lo tocante a conceder al estado un interés directo en la producción interna de gas.. Desde la terminación de la segunda Guerra Mundial, la Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), una empresa conjunta de la Jersey y la Shell, había realizado una búsqueda muy intensa de gas. En cuanto se hizo el gran descubrimiento de gas cerca de Groningen, en 1959, se alteraron los términos de la concesión para dar a la --

Dutch State Mines (DSM) una participación de 40 por ciento en la producción. En 1963 se alteró la organización de ventas del gas natural con la creación de una empresa mixta, Gasunie, donde la DSM tenía una participación del 40 por ciento, la sociedad Shell-Esso el 50 por ciento, y el Estado un 10 por ciento. Las compañías estaban naturalmente preocupadas ante la posibilidad de que el ejemplo de la participación directa del Estado en la producción de gas se tomara como un precedente en el sector petrolero. En efecto, durante el período de 1965-1967, el gobierno holandés trató -- de insistir en que las compañías que descubrieran petróleo en el mar deberían aceptar la participación estatal hasta el nivel del 50 por ciento en su explotación, pero la presión industrial y el cambio electoral obligaron a descartar esta idea particular (58). La libertad tradicional de las grandes quedaba minada otra vez, ahora por la Gran Bretaña y Holanda. En cierto sentido, esto era tan importante como la presión más obvia ejercida sobre las compañías por Francia, Italia, el Japón y Alemania. No se trataba de que hubiese algunos problemas de seguridad apremiantes que llevaran a las autoridades británicas y holandesas a adoptar una línea de conducta más afirmativa, y ninguno de estos países trató de persuadir a la OCDE para que tomara mayores precauciones contra el poder creciente de los gobiernos receptores. Más bien estaban motivadas por la creencia de que lo bueno para las grandes -- aún las compañías tan estrechamente identificadas con ellas como la Shell y BP -- no era necesariamente lo mejor para sus economías nacionales. El frustrado intento de las autoridades holandesas de imponer una importante participación estatal en la producción de petróleo marino era una indicación clara de que aún los gobiernos de países como estos habían dejado de considerar a las compañías privadas como campeones nacionales adecuados. Cuando los noruegos establecieron la Statoil en 1973, se creó un precedente que los británicos no podían pasar por alto, y el gobier-

no Laborista que habría de volver al poder en 1974, no perdió tiempo para crear una compañía totalmente estatal, la British National Oil Corporation -- (BNOC).

Así pues, los años sesenta terminaron con demostraciones de considerable pérdida de confianza en las compañías como agentes adecuados en grandes porciones del mundo industrializado; El desarrollo del Mar del Norte significaba una revisión de las actitudes de los países del norte de Europa hacia las grandes compañías petroleras. El resultado fue que, cuando las compañías debieron afrontar la presión más fuerte que jamás habían experimentado por parte del mundo productor de petróleo, había empezado a debilitarse su posición en el mundo industrializado. Esto significó, inevitablemente, que no recibieron el pleno apoyo que necesitaban de los países consumidores, y que su incapacidad para resistir las presiones de los países receptores pondrían más en tela de juicio aún su papel en el mundo industrializado.



## CAPITULO TERCERO

### LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIERNOS HUESPEDES ANTES DE 1970

- a) El Cementerio de las "grandes"  
Golpes y Guerras
- b) La Revolución Mexicana: 1911
- c) La Guerra del Chaco
- d) Caída de Mosadegh
- e) La Revolución Cubana
- f) La Guerra Civil Nigeriana
- g) Angola, Bolivia y la Gulf
- h) La protección del País de Origen:  
Cañoneras, Infantes de Marina y Embargos
- i) Manipulación de la Elite: Soborno,  
Corrupción
- j) El aislamiento de la Empresa
- k) La Fuerza de las compañías
  - 1. Las Finanzas
- l) Administración de la exploración y la  
producción
- ll) Transporte y Comercialización
- m) Conocimientos

LAS GRANDES COMPAÑIAS PETROLERAS Y LOS GOBIERNOS -  
HUESPEDES ANTES DE 1 9 7 0

Hasta ahora, se ha indicado que los países -- huéspedes no industrializados eran relativamente impotentes frente a la alianza implícita existente entre las grandes y los gobiernos de origen. Hay mucho de verdad en eso, pero se incurriría en un error si se exagerara la importancia de los gobiernos -- huéspedes o se ocultara el hecho de que ha aumentado de continuo la resistencia a las compañías. Los acontecimientos revolucionarios de los años setenta no surgieron en un vacío.

Algunos aspectos de la relación existente entre las compañías y los gobiernos huéspedes están bien documentados. Los términos de las concesiones más importantes son ya del conocimiento público, -- hay una imagen relativamente clara de la organización oligopólica de la industria internacional y se dispone de la mayoría de las estadísticas importantes. El debate se refiere ahora menos a los hechos y más a la "justicia" de los términos concedidos -- por las grandes a sus receptores en cualquier momento dado. Desde el punto de vista de las relaciones transnacionales, el interés se centra en algo mucho más amplio que la mera modificación del equilibrio de la ventaja económica entre las grandes y los receptores. ¿Cómo pudieron mantener las "grandes" su posición relativamente privilegiada durante tanto tiempo? ¿Hasta qué punto pudieron influir las grandes sobre las sociedades receptoras en cuestiones -- poco relacionadas con la industria petrolera?

Sobre estos puntos, la bibliografía es menos confiable. Gran parte de ella es muy tendenciosa, --

abiertamente demonológica (las "grandes" son la -- fuente de todos los males) o santificante (los beneficios generados por las compañías, como los empleados relativamente bien pagados, los servicios-médicos, etc, parecen razón suficiente para no -- plantear interrogantes más profundas acerca del papel exacto de las compañías en el escenario local). Resulta difícil recorrer con cuidado este campo -- verdaderamente minado, de opiniones encontradas, -- para evaluar con espíritu crítico la experiencia -- histórica y obtener conclusiones amplias acerca de la relación existente entre las compañías y sus -- huéspedes.

El primer punto que debe destacarse es el hecho de que las compañías se pusieron a la defensiva desde el momento en que recibieron las concesiones. Ya en 1900, la Standard Oil original encontró una resistencia política enconada en Rumania, -- a la sazón uno de los grandes productores de petróleo. Durante el decenio de 1910, los activos de -- la industria petrolera fueron expropiados en la -- principal provincia petrolera de Rusia, y legalmente desafiados en México. En el mismo decenio, los peruanos empezaron a pelear con la IPC de la Jersey, pleito que habría de continuar durante los -- cincuenta años siguientes. En los años veinte surgió la primera compañía estatal latinoamericana: -- la YPF de Argentina, mientras que en el Medio -- Oriente los persas, encabezados por el Sha Reza, -- exigían que la Anglo-Persian aumentara sus pagos -- de impuestos y aceptar una revisión de los términos de su concesión. Los años treinta presenciaron expropiaciones y la creación de compañías estatales competidoras en el Uruguay, el Peru, Bolivia y, sobre todo, México; la muerte del presidente -- venezolano Gómez, quien había sido muy generoso -- con la industria; la revisión de la concesión de la Anglo-Persian a solicitud de lo que era ahora -- el gobierno iraní. En los años cuarenta se inició una intercomunicación importante entre Venezuela y los países petroleros del Medio Oriente, así como la difusión del principio del impuesto al 50 por --

ciento. En los años cincuenta se consolidó este principio por la aceptación, por parte de los gobiernos de origen, de exenciones de impuestos pagados en el extranjero que aumentaron la capacidad de la industria para hacer grandes pagos a los gobiernos de origen, de exenciones de impuestos pagados en el extranjero que aumentaron la capacidad de la industria para hacer grandes pagos a los gobiernos productores. Además este decenio presentó la creación de otras tres compañías estatales en la América Latina, y la expropiación de la Anglo-Iranian por parte del gobierno iraní, y la intensificación de las presiones en contra de las compañías que operaban en Irak tras el derrocamiento del régimen probritánico. En 1960 se reunieron todas estas variantes de la resistencia en la creación de la OPEP que, aunque no particularmente afortunada durante su primer decenio, constituía una indicación de que la balanza del poder en la industria petrolera se inclinaba ahora claramente en favor de los gobiernos huéspedes. Entre 1947 y 1970, cuando bajaron los precios de ventas publicadas y típicos del petróleo crudo del Medio Oriente en términos absolutos, se quintuplicó la percepción de la Arabia Saudita por barril (1).

La situación ha sido de una industria a la defensiva, aunque siempre ha habido algunos países cuyos gobiernos no han tratado de presionar mucho a las compañías. Así ocurrió, por ejemplo, con dos regímenes venezolanos, el de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y el de Pérez Jiménez (1950-1958), donde el enriquecimiento personal se puso muy por encima del bienestar nacional. La monarquía pro británica existente en Irak causó escasos problemas al IPC, y el régimen del Rey Idris de Libia, durante los años cincuenta y sesenta, se mostró muy favorable hacia las compañías. Pero estas fueron excepciones. En general, a partir de los años veinte, las compañías debían obtener concesiones de gobiernos que tenían una idea clara de las for-

(1) Adelman, 1972, págs. 134, 208; Exxon, 1976, págs. 15.

tunas potenciales que estaban en juego y eran muy capaces de regatear con varios solicitantes. En el Medio Oriente, la Gran Bretaña tenía tratados con varios jeques y emires que le daban el derecho de veto frente a los acuerdos de concesión que se les propusieran. En Kuwait, por ejemplo, el jeque podía pedir el asesoramiento del gobierno británico para mejorar las ofertas de las compañías. Por feuda - les que hubieran parecido a los observadores contemporáneos los regímenes de países como Kuwait o la Arabia Saudita, esto no significaba que sus líderes, el Jeque Ahmad y el Rey Abdul-Azis, fuesen incapaces de distinguir entre una buena oferta y una mala, o de enfrentarse a las compañías estadounidenses y británicas cuando así pudieran obtener mejores términos. (Sin embargo, como señala Kehoane, estos líderes se interesaban más por sus necesidades personales y familiares que por maximizar la ganancia nacional).

Pero el hecho fundamental es que las compañías no perdieron realmente el control de su relación con los gobiernos receptores sino hasta los años setenta, cuando el sistema de concesiones se aproximó finalmente a su desaparición. El decenio de los sesenta sólo había presenciado un mejoramiento mínimo para los gobiernos receptores en lo referente a los términos en que negociaban con las "grandes". Por esta razón, algunos analistas han sostenido que siempre se ha tratado de una lucha entre desiguales, que las grandes utilizaban una combinación de presión política y de coerción económica para mantener a los gobiernos receptores en una posición de dependencia permanente, que las "grandes" han estado, como dice el título de un libro reciente, Making Democracy Safe for Oil (Rand, 1975) (asegurando el petróleo para la democracia).

## EL CEMENTERIO DE LAS "GRANDES": GOLPES Y GUERRAS

La acusación más grave que puede formularse - contra las "grandes" es que han actuado como potencias soberanas con capacidad para desatar guerras, - influir sobre el destino de los combatientes y quitar gobiernos. Esta clase de acusaciones no resisten bien la investigación, pero hay un puñado de casos que merecen un examen más detenido porque conozco algunos argumentos (a veces sólo expresados en forma verbal) en el sentido de que las compañías en cuestión parecían tener intereses, en ciertas situaciones políticos, posiblemente inconvenientes. En esta sección examinaré los acontecimientos que rodearon la Revolución Mexicana original de 1911, la Guerra de Chaco liberada entre Bolivia y el Paraguay de 1932 a 1938, la crisis iraní de 1951-1954, - el rompimiento final entre los Estados Unidos y la Cuba de Castro en 1960-1961, la Guerra Civil de Nigeria, la lucha por la independencia angoleña y - ciertos aspectos de la política boliviana desde mediados de los años sesenta. El espacio no nos permite examinar el golpe dado por Leguía en el Perú, - en 1919, el derrocamiento del gobierno de Acción -- Democrática en Venezuela, en 1948, el intento de derrocamiento de Sukarno en Indonesia, en 1958, apoyado por la CIA (2). Pero aún si tuviera espacio para dar el tratamiento adecuado a estos acontecimientos, dudo que tuviera que cambiar mi conclusión, basada en los datos disponibles, en el sentido de que las "grandes" no han dejado virtualmente nunca de inclinarse por las acciones duras a este nivel. A veces se han mezclado inexplicablemente en crisis derivadas de orígenes no petroleros. Pero esto no basta para empezar siquiera a fundamental el argumento demonológico extremo.

---

(2) Howell y Morrow, 1974, págs. 123-124.

## LA REVOLUCION MEXICANA: 1911

La agitación creada por la Revolución Mexicana de 1911 ha generado un interés popular considerable, con numerosos libros y películas sobre héroes revolucionarios románticos como Villa y Zapata. También se ha sostenido que la batalla de los intereses petroleros estadounidenses y británicos fue un factor decisivo en el derrocamiento original del presidente Díaz por Madero, y en la sustitución subsecuente de Madero por Huerta primero y luego por Carranza. En su forma más sobria, la acusación sostiene que Díaz y Huerta eran representantes de los intereses británicos de Pearson y Cowdray, mientras que Madero y Carranza estaban apoyados por las compañías estadounidenses Doheny y Standard Oil (Los intereses de Pearson y de Cowdray se vendieron luego a la Shell) (3).

Calvert ha realizado un análisis muy completo de estas acusaciones y demuestra que un entendimiento de la política mexicana de la época requiere el conocimiento de las rivalidades existentes entre las amplias por considerarlas exageradamente simplificadas. Por ejemplo, aunque el presidente Wilson autorizó al Departamento de Estado a que escribiera el señor Archbold, de la Standard Oil, en relación con las acusaciones de que la compañía había financiado a Madero en sus esfuerzos por derrocar al probritánico Díaz, las pruebas indican que Madero disponía de fondos más que suficientes para realizar esta hazaña por su propia cuenta, aunque un agente de la Standard anduviese en efecto tratando de ponerse en contacto con él (Algunos de estos alegatos provinieron de diplomáticos contemporáneos tales como el embajador de los Estados Unidos, Lind, quien creía firmemente que Pearson estaba detrás de la política de Huerta y de la Gran Bretaña hacia México) (4). Calvert sospecha-

(3) Denny, 1930; págs. 240-253; Calcott, 1968, Caps. 3, 4; Calvert, 1968; Nearing y Freeman, 1969, págs. 84-121.

(4) Calvert, 1969, págs. 234, 73-84.

también de las afirmaciones de que cada uno de estos presidentes favorecía a una compañía petrolera, sólo para ser derrocado por alguien que favorecía a otra compañía. Por ejemplo, el principal magnate petrolero británico en México, Pearson llegó pronto a un entendimiento con el sucesor de Díaz, el aparentemente proestadounidense Madero, con quien tuvo buenas relaciones hasta el final. Y aunque los estadounidenses estaban convencidos de que el sucesor de Madero, Huerta, era un simple instrumento de Pearson, en efecto Huerta le prohibió vender sus intereses ferroviarios en México y Pearson demostró una notable falta de entusiasmo acerca de la suscripción de un préstamo para ese gobierno -- (5). Pero el estudio de Calvert revela que los intereses petroleros extranjeros, si bien no eran los fabricantes de presidentes inventados por la mitología demonológica, eran grupos de presión -- ciertamente importantes en el ambiente político de esa época.

## LA GUERRA DEL CHACO

La Guerra del Chaco ha sido descrita como un incidente "en que la Standard Oil y la Royal Dutch Shell lucharon entre sí por los depósitos petroleros de esa gran zona de tierras áridas quemadas por el sol" (6). Esta descripción revela cómo los alegatos contemporáneos de las carnicerías provocadas por las empresas han adquirido una vida propia por tenues que hayan sido sus fundamentos reales.

Hay una explicación muy obvia para esta guerra. Bolivia había perdido el acceso al mar en la Guerra del Pacífico del siglo XIX, y en 1929 perdió sus últimas esperanzas de restablecer la situación anterior cuando el Perú y Chile llegaron --

(5) Calvert, 1968, págs. 109, 230-231.

(6) Hobsbawn, 1975, pág. 23.



a un arreglo que excluía a los bolivianos. Bolivia miró entonces naturalmente hacia el este, hacia el río Paraguay, y trató de apoderarse de la zona virtualmente deshabitada del Chaco que se encontraba en el camino. El Paraguay se opuso y los dos países fueron a la guerra desde 1932 hasta 1938 (7). El petróleo intervino en esta disputa porque la Jersey estaba produciendo una pequeña cantidad de petróleo crudo en Bolivia y había hecho algunos descubrimientos suficientemente cercanos al área del Chaco para justificar la especulación de que la provincia petrolera podría extenderse hasta el Chaco. Esto bastó para desatar las acusaciones paraguayas en el sentido de que la Jersey estaba tratando de asegurar se un puerto para la exportación de petróleo boliviano. Al mismo tiempo, la prensa argentina insistía en que ésta era una batalla entre la Jersey y la Shell por los derechos petroleros del Chaco. Estas acusaciones se vieron reforzadas por el hecho de que el señor Deterding, de la Shell, estaba envuelto de algún modo en el mejoramiento del crédito boliviano cuando Bolivia trató de comprar armas -- a la Vicker Armstrong (8). Se oyó el eco de tales acusaciones en declaraciones como la de J.W. Linden International Affairs: "El petróleo es la causa invisible de la Guerra del Chaco" (9).

Estas acusaciones no han sido probadas. El Departamento de Estado, que en los términos del Nuevo Trato estaba asumiendo una posición relativamente dura en contra de la depredación realizada por las grandes empresas en la América Latina, parece no haberse impresionado por la acusación en contra de la Jersey, y no se ha cuestionado la afirma-

(7) Wood, 1966, pág. 19; Pendle, 1968, págs. 25-26.

(8) Wood, 1966, págs. 20, 27, 65-67, 118; Fifer, 1970, --- págs. 210-222.

(9) Vol. 14, 1935, pág. 235.

ción de la Jersey en el sentido de que la producción boliviana era comercialmente insignificante. Si la Shell estaba tan decidida a obtener los derechos petroleros en el Chaco, ¿para qué aproximarse a Bolivia, donde la Jersey estaba ya instalada, en lugar de hacerlo con el Paraguay que tenía, con mucho, los derechos legales más claros sobre el área? Si la Jersey dió ayuda financiera a Bolivia, ¿por qué pagaron los bolivianos con la expropiación de la propiedad de esta compañía en 1937? Como en el caso de la Guerra Civil Nigeriana, es posible que el petróleo haya ayudado a agudizar y prolongar el conflicto cuando ambos bandos se convencieron de que el Chaco contenía en efecto importantes riquezas petroleras, pero resulta difícil probar que tal cosa haya provocado la guerra.

#### LA CAIDA DE MOSADEGH

Los acontecimientos que rodearon el derrocamiento de Mosadegh suscitan claramente el escepticismo, ya que aquí se trataba sin duda de un golpe afortunado, apoyado por la CIA, contra el hombre que había expropiado una gran compañía petrolera, la Anglo-Iranian. ¿Cómo podría estar más clara la conexión directa entre la suerte de la compañía y la caída de Mosadegh?

Ya he mencionado antes, la complejidad de la diplomacia anglo-estadounidense en relación con este caso, y esto debiera ayudar en gran medida a explicar que los intereses primordiales de las corporaciones no era lo único que estaba en juego. También podría sostenerse que la impotencia relativa de la Anglo-Iranian frente a un ataque iraní muy decidido se pone de manifiesto por el hecho de que pronto vieron claramente los diplomáticos interesados que virtualmente no había ninguna posibilidad de algún régimen iraní que reemplazara a Mosadegh y aceptara el regreso de la compañía a la posición de dominio que había tenido antes en el país. En-

consecuencia, los gobernantes occidentales hubieron de elaborar la fórmula del consorcio para que el retorno final de la Anglo-Iranian a la economía iraní resultara más tolerable para esa nación. Además, es claro que el golpe final no fue asestado por la industria petrolera. La decisión de hacer que la CIA apoyara el ataque contra Mosadegh se tomó en los niveles más altos de Washington y Londres. No hay duda que la Anglo-Iranian y las otras grandes aprobaron totalmente esta acción, pero en 1953 ya eran meros mirones.

Por otra parte, esto no significa que las compañías no hayan influido sobre Irán después de la nacionalización. Es posible que no hayan aportado el dinero o el apoyo material requerido por el golpe, pero sí habían destruido la economía iraní por el éxito del boicoteo de toda la industria contra las exportaciones petroleras de Irán. Por esta razón, cuando dije antes que los políticos algo-estadounidenses pensaron que debían encontrar una solución para el problema iraní porque no podrían permitir que un país como Irán "se volviera comunista" con esa posición geográfica y en la cúspide de la Guerra Fría, debí señalar que el caos causado por el embargo de las compañías sólo podía favorecer a la Unión Soviética. Y esto se usó luego como la razón de la caída del gobierno de Mosadegh.

En esta forma, una disputa por la legitimidad de una compañía petrolera en Irán se convirtió en un problema donde parecía que la Unión Soviética podría anotarse una victoria a expensas del "Mundo Libre". Dada la situación general, el golpe que siguió era virtualmente inevitable. La Anglo-Iranian recuperó algo de sus intereses en el país. Sus competidores estadounidenses obtuvieron una participación considerable que en realidad no habían buscado con gran entusiasmo. Y Kermit Roosevelt, el más prominente de los estadounidenses conectados con el golpe, se convertiría más tarde en el director en

cargado de las relaciones de la Gulf con el gobierno (10).

## LA REVOLUCION CUBANA

La relación existente entre la Texaco, la Shell y la Jersey con la Cuba de Castro merece una atención más minuciosa porque la decisión de Cuba de expropiar sus operaciones cubanas (estaba involucrada una producción mínima de petróleo) marcó uno de los principales puntos de inflexión en la relación de los Estados Unidos con Cuba. Este es un período de difícil descripción porque gran parte de lo que ocurría en Washington se mantenía en la clandestinidad, y es posible que la apertura de los archivos de la industria petrolera modifique algunos de mis juicios. De acuerdo con los datos disponibles, los intereses petroleros desempeñaron un papel escaso o nulo en las primeras etapas del deterioro de las relaciones cubano-estadounidenses, pero aportaron el hecho catalítico que en última instancia desató el rompimiento definitivo entre ambos países.

Es posible que tal rompimiento hubiese sido inevitable desde el momento en que Castro subió al poder en enero de 1959, aunque tardaría dos años en producirse. Es muy dudoso que los intereses petroleros desempeñaran algún papel importante en el deterioro inicial de las relaciones durante 1959, el año que marcó el tono de lo que habría de seguir. Para el verano de 1959, la comunidad del espionaje estadounidense y el vicepresidente Nixon estaban convencidos de que Castro era el Jefe comunista de un régimen que contaba por lo menos con algunos miembros formales del Partido Comunista. Su reforma agraria perjudicó los intereses azucareros estadounidenses muy antiguos. Las ejecuciones de oponentes estaban desatando protestas públicas entre algunos ciudadanos estadounidenses que de otro modo podrían haber adoptado una acti-

(10) Informe Church, 1974, IPC; Tanzer, 1969, pág. 326; Sampson, 1975, pág. 196.

tud liberal hacia Castro. Para el otoño de 1959, - los enemigos de Castro habían iniciado sus ataques - de bombardeos.

Fue apenas en noviembre de 1959 que se produ- jo una acción específica contra la industria petro- lera de Cuba en forma de una Ley que insistía en - que las compañías perforaron en sus concesiones; pe - ro esta fue de varias medidas que ofendieron a toda la comunidad empresarial internacional. Las compa- ñías hoteleras, las compañías ganaderas, Bethlehem Steel e International Harvester tenían motivos mu - cho más graves para quejarse.

La inversión petrolera era relativamente poco importante, sobre todo en comparación con el azúcar que había atraído un tercio del total del capital - invertido en Cuba. Hubo un interés creciente por - la exploración petrolera después de un descubrimien - to hecho en 1954 (el primer descubrimiento se había realizado en 1914), pero las perspectivas no eran - claras y la mayor parte de las necesidades de petró - leo de Cuba se satisfacía con importaciones. En -- vista de las enormes reservas que tenían las "gran - des" en el Medio Oriente, resulta difícil creer - que las operaciones cubanas tuvieran alguna impor - tancia particular para ellas.

En su voluminoso libro, Hugh Thomas sostiene - que los Estados Unidos finalmente perdieron toda su buena voluntad hacia Cuba en febrero de 1960, al - ser expulsado el último empleado estadounidense de - la compañía telefónica. La retórica cubana se preo - cupaba mucho todavía por los intereses azucareros, - y los cabilderos de la industria azucarera estadou - nidense empezaron a hacer campaña para que no se re - novaran las cuotas azucareras a Cuba. Aunque los - intereses petroleros no estuvieron activos todavía, el punto decisivo llegó probablemente en enero de - 1960, cuando Cuba firmó un acuerdo económico con la

Unión Soviética para importar petróleo crudo soviético a cambio de las exportaciones de azúcar. Una parte de este petróleo crudo empezó a llegar en abril, pero fue sólo el 23 de mayo que se hizo saber a la Texaco, la Shell y la Jersey que estaba en camino un gran cargamento de petróleo ruso y que ellas deberían procesar en adelante el petróleo proveniente de esta fuente en sus refinerías. Los cubanos esperaban abastecer en esta forma el 20 por ciento de su mercado. Las compañías vacilaron y luego se negaron a procesar este petróleo. En sus memorias, Philip Bonsal, embajador estadounidense en Cuba, sostiene que las compañías se habían resignado a acatar las instrucciones cubanas bajo protesta mientras buscaban su derogación a través de los tribunales. Sin embargo, un ejecutivo petrolero le informó a Bonsal que los representantes de las dos compañías estadounidenses fueron llamados a la oficina de Robert Anderson, secretario del Tesoro, donde se les indicó que el gobierno de los Estados Unidos vería con satisfacción que ellos se negaran a refinar el petróleo crudo soviético y que en Londres se había pedido igual cosa a la Shell. Los funcionarios del Departamento de Estado encargados de la zona no estaban enterados, al parecer, de la existencia de esta política (11).

A partir de este punto, las relaciones estadounidenses-cubanas se deterioraron en forma acelerada, mientras que los cubanos consideraban su respuesta, el Congreso, con la aprobación del Departamento de Estado, aprobó una ley que permitía al presidente reducir o eliminar las cuotas del azúcar cubana para 1960. Castro habló de una declaración de guerra económica, y a fines de Junio expropió las refinerías de las grandes. Para mediados de Julio, Eisenhower había eliminando la cuota del azúcar de Cuba para el resto del año. En agosto, Cuba expropió también la compañía eléctrica, la telefónica, y los ingenios azucareros. Las relaciones se rompieron formalmente en enero de 1961 (12).

(11) Thomas, 1971, págs. 1158-1298; Bonsal, 1971, págs. 145-150.

(12) Idem., págs. 1284-1291.

En general, las compañías petroleras parecen haber sido actores relativamente pasivos en este drama. El embajador Bonsal, oponente de los partidarios de la línea dura en Washington, da la impresión de una industria que se esfuerza al máximo por apaciguar a los líderes revolucionarios. Las compañías habían hecho pagos adelantados de la Tesorería cubana en enero de 1959 para aliviar su escasez de efectivo. No presionaron por los dólares que normalmente habrían requerido para importar el petróleo crudo, y para mayo de 1960 les debía el gobierno cubano cerca de 50 millones de dólares. Bonsal sugiere ciertamente que su reacción inicial a la insistencia de Cuba en la refinación del petróleo soviético fue relativamente sumisa. Aunque esta cuestión preocupaba a la industria petrolera a principios de los años sesenta, parecería que los más altos gobernantes de los Estados Unidos estaban buscando una excusa para agudizar las diferencias estadounidense-cubanas en junio de 1960, y el ultimátum presentado a las refinerías resultaba tan adecuada como cualquier otra. Así pues, las grandes actuaron como agentes de la política estadounidense. No hay pruebas de que hayan desempeñado ningún papel importante en la determinación de tal política.

## LA GUERRA CIVIL NIGERIANA

La Guerra Civil Nigeriana, particularmente violenta, se inició en 1967 por una disputa acerca del destino preciso del pago de una regalía de una empresa conjunta de la Shell y la British-Petroleum. La Shell-BP descubrió petróleo en 1956 en lo que entonces se conocía como la región oriental, dominada por la tribu Ibo, aunque no poblada exclusivamente por ella. Para 1966, tres compañías estaban produciendo petróleo en términos comerciales: Shell-BP tenía con mucho la operación más grande, ya que producía 485 mil barriles diarios en abril de 1967, de cuya suma 340

mil barriles provenían de la región oriental. La compañía francesa SAFRAP (una subsidiaria de Elf-ERAP) estaba produciendo 41 mil barriles, todos - ellos en el este, mientras que la Gulf tenía un - campo que producía 56 mil barriles diarios en la - región del medio oeste (que permaneció en el bando federal durante la Guerra Civil (13).

Con petróleo o sin él, la Federación Nigeria na se estaba derrumbando porque los golpes, con - tragolpes y carnicerías intertribales generaron - una polarización de la región oriental, primor - dialmente dominada por los ibos, y el gobierno fe - deral, primordialmente administrada por los hau - sas del norte. Para principios de 1967, el este - estaba demandando una federación máx laxa y cen - traba su atención en el destino de las regalías - petroleras de la Shell-BP, pagadas hasta entonces al gobierno central, que distribuía participacio - nes a las regiones. El este insistía en que la - Shell-BP debería pagarle directamente su parte de las regalías. El gobierno federal consideró esto como una amenaza para su soberanía y previno que in - vadiría el este si la Shell-BP dejaba de pagarle el monto completo de las regalías como de costum - bre. Las compañías se vieron atrapadas entre -- dos fuegos y trataron de ganar tiempo. Al agudi - zarse las presiones hacia el verano de 1967, la - Shell-BP escribió el coronel Ojukwu, el líder de este, ofreciéndole un abono de 250 mil libras y 7 millones de libras más adelante, casi lo que el - este habría recibido bajo la fórmula normal del - gobierno federal. Ambos bandos se disgustaron. -- Ojukwu consideró insultante este pago simbólico, - mientras que el gobierno federal creía que el pa - go se había realizado en efecto e impuso en conse - cuencia un bloqueo naval a los buques-tanques que trataban de usar la terminal del territorio orien - tal de Biafra. La Guerra Civil se inició en cues - tión de días.

---

(13) Pearson, 1970, págs. 15, 70.



La diplomacia que rodeó a esta guerra fue extremadamente compleja. Los dos gobiernos de origen de la Shell, el socio dominante en la empresa conjunta con BP, adoptaron posturas opuestas, ya que los británicos apoyaron al gobierno federal hasta el fin, mientras que los holandeses (que no eran los mayores traficantes de armas del mundo) instituían un embargo de armas a partir de enero de 1968, aparentemente por las razones humanitarias de que así se mantendrían las autoridades federales, pero sin recursos para someter por completo a Biafra (14).

Al parecer, la Shell-BP asumió un papel pasivo, recurriendo a precedentes legales y a la orientación del gobierno británico. No parece haber pruebas de que la compañía alentase en forma alguna la secesión de Biafra. Una vez ocurrido el rompimiento, optó por seguir el precedente legal de los acontecimientos que siguieron a la victoria comunista de 1949 en China, el que aconsejaba hacer la paz con los gobernantes de facto, aunque los gobiernos de origen no tuvieron relaciones con los regímenes nuevos. Al mismo tiempo, sin embargo, la compañía obtenía consejos ambivalentes del gobierno británico, cuyo dilema se intensificaba por el cierre del Canal de Suez en junio de 1967. A resultas de esta crisis, el gobierno decidió que, en vista de que la salvaguardia de los abastos de petróleo era esencial, si Ojukwu ganaba el control de facto, las compañías podrían pagar sus regalías al régimen de Biafra. Se afirma que el Secretario de Estado para Asuntos de la Mancomunidad instruyó verbalmente a la Shell-BP para que abriera una cuenta contingente en la que se depositaría el ingreso disputado, y que un ministro secundario aceptó renuientemente que la compañía hiciera un pago simbólico a Ojukwu (15). Pero la política británica cambió cuando tomó el control la Oficina de Relaciones Exteriores, a la sazón distinta de la Oficina de la Mancomunidad. La Shell-BP solicitó al Banco de Inglaterra el per-

(14) Cronje, 1972, págs. 144

(15) Cronje, 1972, págs. 24; de St. Jorre, 1972, pág. 140.

miso de control de cambios requerido para la exportación de las divisas necesarias para hacer el pago de la regalía a Biafra y se le negó, aparentemente por instrucciones del gobierno. Para este momento, ya habían estallado las hostilidades. En lo sucesivo, la política oficial británica apoyó firmemente a las fuerzas federales y todo indica que la asociación Shell-BP siguió esta línea, aunque esta decisión provocó considerables problemas. El grueso de las instalaciones de la Shell-BP se encontraban en territorio biafrano, y su gerente local fue tomado como rehén y sólo fue liberado después de -- que Frank McFadzean, a la sazón director-gerente de la Shell, fue a Biafra y regresó con sus colegas -- (16).

Este incidente ilustra la vulnerabilidad de los campos petroleros, las refinerías y las terminales en un ambiente políticamente perturbado, porque la lección final de la Guerra Civil Nigeriana es -- que la empresa conjunta Shell-BP, a pesar del tamaño de los socios, era políticamente impotente. Desde luego, la cantidad del petróleo producido significaba que la distribución de las regalías y los impuestos generados eran un premio por el que valía -- la pena pelear, pero la guerra habría estallado independientemente de la estrategia de la Shell-BP, o incluso si las operaciones hubiesen sido realizadas por alguna otra compañía. La Shell-BP sólo podía influir sobre el momento de la iniciación de la guerra. La existencia del petróleo era un factor -- decisivo para la agudización de las tensiones existentes y el reforzamiento del interés de los gobiernos de la Gran Bretaña y Francia. La identidad de las compañías petroleras carecía de importancia.

---

(16) Turner, 1973, págs. 31-36.

## ANGOLA, BOLIVIA Y LA GULF

En una forma diferente, hubo una controversia similar acerca del papel desempeñado por la Gulf en Angola durante el período que culminó con la independencia angoleña en 1975, y en Bolivia en el período terminado en 1970. En 1967, la Gulf descubrió cantidades comerciales de petróleo en el enclave cabindeño de Angola y empezó a exportar al año siguiente. Angola era a la sazón una "provincia exterior" portuguesa y, como una de las últimas colonias europeas en Africa, un área controvertida. Diversos grupos antiportugueses atacaron a la Gulf por prolongar el gobierno colonial mediante sus pagos de regalías e impuestos a una administración que, en parte debido a la pobreza relativa del Portugal metropolitano, necesitaba dinero con urgencia.

Después de la "Revolución de los Claveles" de 1974, el gobierno de transición establecido en Angola se convirtió en el objetivo de una lucha entre tres facciones guerreras: UNITA ENLA y MPLA (había también un movimiento secesionista en Cabinda, llamado FLEC). Al finalizar 1975, el MPLA había surgido como el controlador de facto del gobierno central angoleño, pero en virtud de que defendía el marxismo y recibía ayuda militar de Cuba, no fue aceptado de inmediato por los Estados Unidos, que estaban ayudando a los otros dos grupos importantes. En consecuencia, la Gulf estaba en un aprieto. Cabinda se libró de la mayor parte de la violencia registrada en otras partes de Angola, pero a fines de 1975 los simpatizantes del MPLA se habían vuelto gradualmente dominantes en el gobierno local cabindeño. La Gulf parece haber aceptado lo inevitable de esta situación, de modo que el petróleo siguió extrayéndose mientras las facciones rivales luchaban por el control de todo el país. En particular, la Gulf cambió sus pagos de las auto-

ridades provinciales portuguesas al gobierno de transición cuyo ministerio de finanzas se encontraba en manos del MPLA. Se hicieron pagos regulares hasta septiembre de 1975.

La independencia angoleña se obtuvo en noviembre de ese año, y el MPLA necesitó tres o cuatro meses para afirmar su superioridad militar sobre sus rivales. Durante este período se planteó la cuestión de los pagos de regalías e impuestos de la Gulf (que representaban cerca de la mitad del ingreso total del gobierno angoleño antes de la Guerra Civil. La Gulf se había sentido intranquila ante la ayuda que el gobierno de los Estados Unidos estaba proporcionando a las fuerzas del UNITA y el FNLA, y para fines de 1975 hubo discusiones frecuentes con el Departamento de Estado acerca de los compromisos de la Gulf. El Departamento de Estado había sugerido que no se hicieran pagos al nuevo gobierno, pero la Gulf se resistía alegando que tal acción pondría en peligro la seguridad de su personal y sus instalaciones. En diciembre de 1975, las tres facciones guerreras exigieron el pago de ese mes. La Gulf retiró su personal, suspendió temporalmente las operaciones y depositó el total de las regalías e impuestos en una cuenta especial con percepción de intereses hasta que surgiera un gobierno generalmente reconocido. Mientras que el Departamento de Estado solicitaba el retiro del personal por razones de seguridad, la Gulf había aclarado que la decisión referente a los pagos era una responsabilidad exclusiva de la compañía. Ambas decisiones eran necesarias. La situación de Cabinda se había deteriorado, y las compañías de seguros ya no querían proteger los buques-tanques y otros equipos. Existía la posibilidad de que Zaire bloqueara el tránsito hacia adentro y hacia afuera de Cabinda, lo que habría aumentado los riesgos del personal que ahí trabajaba. El hecho de que el Departamento de Estado tuviese también un interés creado en demostrar al mundo exterior-

que el MPLA no controlaba el país concidía con los peligros físicos reales de la situación en ese momento.

Para febrero de 1976 habían cambiado las condiciones; el Departamento de Estado sugirió entonces que la Gulf liberara los fondos bloqueados y negociara directamente con el régimen del MPLA. El 10 de marzo se hicieron los pagos. El nuevo régimen aseguró a la Gulf que no tenía intención de nacionalizar los campos petroleros y se reanudó el bombeo. El hecho de que el MPLA reaccionara con tanta calma, a pesar de la hostilidad indudable del gobierno estadounidense, parecería indicar que la Gulf había estado tratando de seguir un camino neutral para hacer una transición relativamente suave de sus tratos con la antigua administración colonial portuguesa a su trabajo con el sucesor marxista.

Sin embargo, si los datos sugieren que los pagos de la Gulf en Angola se hicieron a la vista de todos, no puede decirse lo mismo de sus actividades en otras partes del mundo a fines de los años sesenta y durante los años setenta, pues fue en esa época cuando la Gulf se vió enredada con pagos dudosos en Bolivia, Italia, Corea del Sur y los Estados Unidos. El caso boliviano sugiere que convendría estudiar los cinco años muy agitados que siguieron al descubrimiento hecho en 1966 por la Gulf (que a la sazón producía petróleo) de una cantidad de gas natural que superaba las necesidades bolivianas. La compañía alquiló un helicóptero al expresidente general René Barrientos, general de la fuerza aérea que había sido adiestrado en los Estados Unidos y estaba buscando la reelección; Barrientos quería el helicóptero para hacer campaña entre los indios de la región montañosa del altiplano boliviano. Se afirmó que la Gulf había aceptado también el compromiso de pagar a Barrientos más de un millón de dólares, aparentemente como parte de una transacción que incluía la construcción de un gasoducto desde

el distrito de Santa Cruz hasta un punto de la frontera argentina cercano a Yacuiba, para transportar el gas a la Argentina.

Barrientos murió en abril de 1969, al caer -- por tierra el helicóptero en que viajaba. El régimen del general Alfredo Ovando expropió las propiedades de la Gulf en octubre del mismo año. Siguieron algunos meses de duras negociaciones antes que la Gulf obtuviera un arreglo de compensación en -- 1970, un arreglo aceptable para la Gulf pero que no implicaba la devolución de sus propiedades. En - 1971 se sucedió una serie de golpes que llevaron al poder a un militar del ala derecha, el general Hugo Bánzer, quien anunció públicamente que la nacionalización de las propiedades de la Gulf había sido un error. Sin embargo, no se devolvieron todavía ta - les propiedades.

He sostenido en otra parte que no hay bases - para sugerir que la Gulf estuviese involucrada en - ninguno de estos cambios de régimen. Uno de los pre - sidentes depuestos, el General Alfredo Ovando, cuyo gobierno realizó la expropiación de las propiedades de la Gulf, sostuvo que Gulf estuvo implicada en su derrocamiento; pero no hay pruebas que lo apoyen. - Por el contrario, el gobierno de Torres, que derrocó al general Ovando, era más izquierdista aún. -- Además, en 1970-1971 había organismos mucho más poderosos que la Gulf interesados en la suerte políti - ca de Bolivia como los gobiernos vecinos del Brasil y la Argentina. Lo que sí está claro es que la Gulf pudo haberse equivocado en sus relaciones políticas con este país y otras partes. El único beneficia - rio conocido, el general Barrientos, murió antes de que pudiera hacerse un sólo pago. Pero subsiste la impresión de que la Gulf no hacía y deshacía pre - sidentes bolivianos, en ningún sentido (17).

---

(17) Turner, 1973, págs. 36-37.

## LA PROTECCION DEL PAIS DE ORIGEN: CAÑONERAS, INFANTES DE MARINA Y EMBARGOS

Dada la relación simbiótica existente entre las compañías y sus gobiernos de origen, no ha sido insólito que éstos acudan en auxilio de aquellas con recursos propios de un estado soberano. El recurso a las fuerzas armadas ha sido raro. No hay ningún caso en que los infantes de marina de los Estados Unidos hayan sido enviados específicamente para proteger los intereses petroleros estadounidenses, aunque podría afirmarse que la intervención estadounidense en los primeros días de la Revolución Mexicana, como ocurrió con el incidente de Veracruz y la expedición de Pershing contra Villa, fue motivada por lo menos en parte por la preocupación estadounidense por la forma en que la revolución se estaba inclinando contra la industria petrolera en país que entonces se encontraba en pleno auge petrolero.

Los británicos han sido menos cautos. Se utilizaron tropas de la India en Persia, para proteger a los exploradores petroleros originales y para impedir una huelga en 1922. En 1941 se enviaron tales tropas a una embrollada invasión de Abadán (la invasión trataba sobre todo de derrocar al Sha Reza, cuya posición proalemana estaba poniendo en peligro una de las rutas de abastecimiento fundamentales para Rusia) (18), y se acantonaron en Basrah en 1946, cuando una disputa laboral de Irán amenazaba volverse incontenible. Detrás de esto estaban las cañoneras aparentemente obicuas, una de las cuales había encallado en un banco de arena, ya en 1905, cuando trataba de impresionar a los triebños locales respecto de los buscadores de petróleo británicos. Las cañoneras hicieron ondear su bandera en las costas de México en 1924, para proteger una refinería, y a

---

(18) Lonnghurst, 1959, págs. 99-101.

las costas de Irán en 1932 durante la renegociación de la concesión de la Anglo-Persian; otra vez en 1946 y en 1951, en el apogeo de la crisis de nacionalización (19).

Sin embargo, el hecho de que haya habido tan pocos incidentes como los anteriores puede utilizarse para sostener que tal injerencia de los gobiernos de origen era muy poco práctica. Los países huéspedes eran estados soberanos, y sólo en el caso de un gobierno muy débil, como el de Persia en 1922, podía una potencia imperial desembarcar tropas sin declarar la guerra al país huésped. Y en el caso de Irán, las relaciones notablemente malas existentes entre la Anglo-Iranian y sus anfitriones iraníes a fines de los años cuarenta se debían por lo menos en parte a la franqueza con que el gobierno británico parecía dispuesto a empuñar el sable en favor de los intereses de la compañía.

Aunque los gobiernos de origen han descartado por regla general la fuerza armada como una forma eficiente de protección del interés de sus compañías, han dispuesto de varias opciones no militares. Los británicos rompieron sus relaciones diplomáticas con México después de la expropiación de la Shell en 1938, aunque no hay pruebas que sugieran que esto produjo ningún beneficio particular para la Gran Bretaña o para la Shell. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña también peleó el caso de la Anglo-Persian en 1932, cuando la disputa referente a las revisiones de la concesión de la compañía llegó a la Sociedad de las Naciones. En general, un gobierno de origen tendía a ponerse del lado de las compañías en las disputas con los países huéspedes, aunque ha habido algunos casos en contrario. La decisión de Roosevelt de poner su política del Buen Vecino por encima de los intereses comerciales de la industria petrolera norteamericana en

(19) Elwell-Sutton, 1955, págs. 76, 148, 210; Cable, 1971, pág. 182.



México, limitando así el apoyo que el Departamento de Estado estaba dispuesto a ofrecer a las compañías - estadounidenses en cuestión, es un ejemplo. Con el surgimiento de los programas internacionales de -- ayuda ha aparecido una forma nueva de presión. Sobre todo los Estados Unidos han amenazado retirar - la ayuda si se maltrata a la industria petrolera es tadounidense. Pero la Enmienda Hickenlooper de -- 1962, que hizo automática la suspensión de la ayuda siempre que un país expropiara propiedades estadou - nidenses sin una compensación oportuna y adecuada - era una espada de dos filos. Las relaciones de los Estados Nidos con el Perú se vieron envenenadas du - rante los años sesenta, mientras la IPC de la Jer - sey luchaba contra la expropiación. No hay duda -- de que la perspectiva del retiro de la ayuda vol - vió más cautelosos a los peruanos, pero también hi - zo que los Estados Unidos se vieran obligados a em - puñar la espada financiera en un momento en que de - seaban hacer amigos en la América Latina. (Las dis - posiciones de la Enmienda Hickenlooper condujeron - a una cesación de la ayuda a Ceilán). Sin embargo, los programas de ayuda no han funcionado siempre en favor de las compañías. Una de las primeras revela - ciones de las políticas de precios oligopólicos de - las "grandes" surgió del Plan Marshall. El hecho - de que la ECA estuviese financiando las compras eu - ropeas de petróleo hizo que los precios pagados tu - viesen un interés público, y el escrutinio resultan - te generó reducciones de precios por parte de las - compañías (20).

Uno de los campos más interesantes de la in - fluencia de los gobiernos de origen después de la - segunda Guerra Mundial fue el conducto del Banco - Mundial que, como principal fuente internacional de financiamiento del desarrollo del Tercer Mundo, se - opuso hasta los años setenta a prestar dinero a los - países menos desarrollados para los proyectos de ex - ploración y procesamiento de petróleo. Los mexica -

---

(20) Tanzer, 1969, págs. 399-400.

nos afirmaron que las peticiones de un préstamo de desarrollo para Pemex fueron rechazadas por razones ideológicas, y el Banco presionó a la India para -- que cesara la exploración petrolera extranjera a -- principio de los sesenta (21). No hay duda de que gran parte de la oposición ideológica contra las -- compañías petroleras estatales, ya que este organizmo había sido configurado por hombres como Eugene - Black, que eran defensores abiertos de la empresa - privada.

A pesar de estas ventajas, las presiones de - los gobiernos de origen han tenido una importancia limitada. La amplia atención diplomática prestada por los Estados Unidos a México a partir del diciembre de 1910 no pudo evitar la expropiación de 1938. Toda la presión militar y diplomática de los británicos contra Irán a través de los años no pudo lograr que, aún después de la caída de Mosadegh, las autoridades iraníes concedieran a la Anglo-Iranian más que una participación minoritaria en una industria que hasta entonces había dominado. De igual modo, a pesar de la Enmienda Hickenlooper y de la manipulación continua de las políticas estadounidenses de ayuda durante los años sesenta, los peruanos siguieron adelante y expropiaron la IPC. Además, no hubo nada que el gobierno de los Estados Unidos pudiera hacer para salvar las refinerías de las "grandes" en Cuba.

Podría decirse que he subestimado la importancia simbólica del uso de una cañonera, de un golpeo de la cesación de la ayuda, y que la razón de que haya habido relativamente pocos casos de tales medidas extremas es que los gobiernos de origen han dominado tanto la situación que no ha habido necesidad de dichas medidas. Nada ocurrió durante muchos años (podría sostenerse) simplemente porque las autoridades del país receptor se encontraban en tal -

---

(21) Tanzer, 1969, págs. 90-95.

estado de dependencia que no concebían el desafío a los gobiernos de los países de origen.

Este argumento debe tomarse en serio. Hubo sin duda una importancia simbólica en el golpe de 1953 ocurrido en Irán, que todo a los de pequeños estados del Golfo que estaban conscientes de la presencia de la marina británica. Los regímenes tradicionales como los de la Arabia Saudita y Libia cuestionaban raras veces su dependencia del Occidente hasta fines de los años sesenta. Por otra parte, los regímenes tradicionales como los de Arabia Saudita y Libia cuestionaban raras veces su dependencia del Occidente hasta fines de los años sesenta. Por otra parte, los regímenes de Irak después de 1958 pudieron desafiar a la industria petrolera y sobrevivir, y Venezuela se preocupaba mucho más ante la posibilidad de quedar excluida del mercado petrolero de los Estados Unidos que acerca de los infantes de marina que pudieran desembarcar en sus playas. Para mediados de los años sesenta, el Sha de Irán había llegado a entender que el Occidente estaba atado a su destino y que él podría presionar a la industria petrolera occidental con impunidad creciente.

Sin embargo, el argumento más importante en apoyo de mi idea de que las estrategias de cañoneras y golpes se consideraban fundamentalmente impracticables por parte de los gobiernos de origen, es que desde fines de los años sesenta se han producido una revolución en la industria petrolera que virtualmente ha dejado a tales gobiernos sin posibilidad de recurrir a dichas prácticas. Si los argumentos antes descritos fuesen correctos, las presiones ejercidas por los gobiernos huéspedes sobre las compañías durante los años setenta habrían sido contestadas por una oleada de intervenciones militares o de intentos de golpes de estado propiciados por los británicos, estadounidenses, holandeses y franceses. En realidad no

hubo tales desarrollos, a pesar de que los acontecimientos de principios de los años setenta, que culminaron con el embargo petrolero árabe, se derivó claramente de las acciones de gobiernos que no se consideraban a sí mismos dependientes. En 1973-1974 se habló de enviar tropas estadounidenses a tomar los campos petrolíferos sauditas, pero tal medida no fue considerada nunca seriamente por los funcionarios que sabían que no podría seguirse esa estrategia. Si se derrumbara el régimen saudita existente, cualquier sustituto sería inevitablemente menos amigo del Occidente, y la indignación producida en el resto del mundo productor de petróleo habría desatado una serie de consecuencias diplomáticas imprevistas. En otras palabras, la intervención militar directa no constituía ya una opción sería para los gobiernos de origen enfrentados al desafío del mundo productor.

Pero raras veces ha ocurrido de otro modo en la industria petrolera. Sólo ha habido dos intervenciones descaradas en la política interna de un país receptor: la invasión de Irán durante la Segunda Guerra Mundial y el golpe iraní de 1953. Estos fueron sucesos "extraordinarios" por completo uno generado por las circunstancias excepcionales de una guerra mundial y el otro por consideraciones estratégicas en la cúspide de la Guerra Fría. Estos dos casos deben compararse con eventos tales como las expropiaciones mexicanas de 1938 o la toma iraquí de un territorio concesionado no desarrollado en 1961. Estos fueron desafíos a la industria establecida tan graves como el planteado por Irán, pero los países en cuestión y el momento en que ocurrieron volvieron imposible el uso de la opción militar o del servicio secreto por parte de los gobiernos de origen. El hecho de que los gobiernos de origen reaccionaran con tanta timidez ante el desafío de los gobiernos huéspedes en los años setenta revela cuán extraordinarios han sido los casos iraníes.

En general, los gobiernos de origen han considerado impracticable el uso de la intervención militar o de la subversión considerable para proteger sus intereses petroleros. Aunque no puede demostrarse fácilmente, los gobiernos huéspedes advirtieron esto cuando empezaban a desafiar a la industria petrolera establecida. El interrogante realmente interesante es la razón de que no hayan tratado de plantear este desafío antes.

## LA MANIPULACION DE LA ELITE: SOBORNOCION

La mayor deficiencia de los registros históricos se refiere a la medida en que las compañías hayan podido controlar la política interna de los gobiernos receptores por medios menos drásticos que las prácticas antes mencionadas. ¿Hasta qué punto han sido innecesarias tales medidas extremas debido a la existencia de métodos de control de los principales tomadores de decisiones y las élites políticas? Los historiadores occidentales no se han interesado generalmente por tales cuestiones o se han visto impedidos por los problemas de la investigación de la política de sociedades muy diferentes a las propias, y de temas que las compañías desearían ocultar más aún que los detalles de los acuerdos de concesiones y las regulaciones internas del Consorcio. Sin embargo, existen ahora algunos estudios suficientemente detallados para arrojar alguna luz sobre estos tipos de interrogantes inquietantes (22).

En un extremo del abanico de la información publicada se encuentran las aseveraciones de las compañías. Los ejecutivos de la BP insisten en que la política de las compañías ha prevenido siempre a los ejecutivos en forma específica contra la injerencia política en los países receptores, y la mayoría de las otras grandes se esfuerzan por dar la misma impre-

(22) Pearson, 1970; Pearton, 1971; Pinelo, 1973; Goodsell, 1974; Tugwell, 1975.

sión. Aparece una buena presentación de la "línea" oficial en un estudio de la Creole Petroleum Corporation, subsidiaria de la Jersey en Venezuela, --- orientado hacia el conjunto de la industria.

Sin embargo, en un campo importante no actúa la Creole como un ciudadano en absoluto. Tal es el campo de la política venezolana, que la Creole y sus funcionarios eluden por completo (...). La única actitud sensata que puede adoptar una compañía estadounidense cuando opera en el exterior, especialmente en América Latina (...) Aunque (la Creole) identifica sus intereses con los de Venezuela, no cree tener derecho a aconsejar a los venezolanos acerca de su forma de gobierno o acerca de los hombres que deban gobernarlos (...). Para la Creole, la política venezolana es como el clima, el terreno y la geografía de Venezuela: algo que la compañía debe tomar tal como está, si es que desea producir petróleo satisfactoriamente (23).

Es posible que sea cierto lo que aquí se dice, pero conviene recordar que fue debido a la presión del Departamento de Estado que el representante de la Jersey en Caracas fue arrestado o renunció en 1942, en virtud de que no quería ponerse de acuerdo con los regímenes venezolanos que sucedieron a Gómez (24). Conviene recordar también las revelaciones de la prolongada injerencia de la Exxon en los pagos políticos hechos a partidos políticos italianos. Por lo menos en este país hay pruebas considerables en el sentido de que la compañía petrolera no adoptó la neutralidad política sino que apoyó sobre todo a los partidos anticomunistas.

Los análisis de la corrupción son inevitablemente difíciles porque hay muchas situaciones diferentes y formas diferentes de considerar los pagos. Por ejemplo, en varios países receptores ha ocurrido, sobre todo a principios de siglo, que el jefe de estado gobernaba el país como su feudo personal. En el caso de la Arabia Saudita durante los años treinta y cuarenta, ¿qué diferencia habría si los pagos se ha-

(23) Taylor y Lindeman, 1955, págs. 22-23.

(24) Wilkins, 1974, pág. 270.

cían como regalías o como arreglos políticos hechos directamente con los miembros de la familia Real?.- En el destino del dinero no había ninguna diferen -  
cia (25).

¿Qué clase de sumas eran aquéllas? Un negociador de una de las compañías involucradas en el Medio Oriente en los años-treinta sostiene que si bien recibió carta blanca de su compañía para hacer pagos políticos, esto significa a lo sumo la -  
concesión de una anualidad a un gobernante mientras ponderaba-  
los términos ofrecidos por tal compañía. En general habría re -  
galos rutinarios tales como relojes, y cierta cantidad de dine -  
ro se distribuiría entre los cortesanos. Es posible que los -  
regalos no significaran mucho para las compañías involucradas,  
pero estaban calculados para impresionar a los ciudadanos de -  
los países huéspedes relativamente empobrecidos. Tales rega -  
los parecen haberse convertido en un ritual que formaba parte -  
de las negociaciones ordinarias dentro del Medio Oriente. Por  
supuesto, el otorgamiento de regalos forma todavía una parte -  
importante del ritual de la diplomacia entre jefes de estado, -  
y no sólo en el Tercer Mundo. Quizá podamos suponer que de  
todas las compañías se esperaba que hicieran pagos rituales, -  
de esta clase como cosa rutinaria, pero que tales sumas incli -  
narían raras veces los contratos hacia un lado u otro.

Había desde luego, algunas situaciones en que los pagos  
eran competitivos, como ocurrió aparentemente en la ronda de--  
pujas hechas en 1966 para obtener concesiones en Libia (26). -  
Pero los pagos cuantiosos son un indicio de que las compañías-  
establecidas son vulnerables al desafío de nuevos competidores.  
Lo que desean las compañías establecidas son regímenes en que  
nes pueda confiarse para que respeten los términos de los --  
acuerdos contractuales. Lo último que desean es --  
trabajar bajo gobiernos cuyas decisiones no refle --  
jen el imperio de la ley sino la influencia de perso -  
nas que puedan ofrecer las mayores sumas de dinero.-  
A una compañía establecida puede convenirle el mante -  
nimiento en el poder de un régimen dado, pero debe -  
trazarse una línea tenue entre el adelanto ocasional  
de pagos de impuestos o que un régimen llega a demandar  
pagos rutinarios que influyan en sus decisiones.

(25) Taylor y Lindeman, 1955, pág. 25.

(26) First, 1974, págs. 194-197; Informe Church 1975, pág. -  
99.

Además, las prácticas de las grandes se modificaron porque aún los países receptores más tradicionales se vieron obligados a modernizarse. Se fortaleció el concepto del Estado y surgió una definición más clara de los límites de lo legítimo en un cargo público. Por razones comerciales, las compañías ya no podían poner oídos sordos a la distinción hecha por los regímenes receptores entre el beneficio público y el privado. La identificación de prácticas corruptas asociadas con regímenes particulares puso en peligro la supervivencia de estos regímenes. Las compañías habían aprendido esta lección en Venezuela por la reacción ante la muerte de Gómez, que se caracterizó por motines contra los extranjeros en general y las compañías petroleras en particular, y que generó un decenio de debate político que culminó en la imposición de términos más estrictos sobre la concesión y la operación y, finalmente, el principio del cincuenta por ciento que, una vez aceptado en Venezuela, habría de expandirse por el resto del mundo petrolero.

Los pagos políticos hechos en Italia fueron un ejemplo del apoyo de las compañías a un conjunto de partidos de ideologías afines en un país donde el peligro del ascenso al poder de un régimen radicalmente antiempresarial ha sido una preocupación muy real para las compañías petroleras y para otros inversionistas extranjeros. Las compañías involucradas sostienen que sólo estaban respondiendo a una fuerte presión de los políticos italianos. Las amenazas explícitas o implícitas pueden ser difíciles de descartar, ya provengan de un director de campaña de Nixon que exija contribuciones para la Campaña de Reelección del Presidente o del partido del presidente Park en Corea del Sur que exija aportaciones a las arcas de su campaña. La clase de dilema que así se plantea fue expresada por el presidente de la Gulf, Bob Dorsey, ante el subcomité Church cuando explicó por qué pagó su compañía un millón de dólares en Corea, en 1966:



La demanda fue planteada por altos funcionarios del partido y estaba acompañada de presiones que dejaban pocas dudas acerca de lo que ocurría si la compañía no accedía a ella. En ese momento, la compañía había realizado ya una gran inversión en Corea. Nos estábamos expandiendo y afrontábamos la miríada de problemas que afrontan a menudo las corporaciones estadounidenses en el extranjero. Pondré cuidadosamente la demanda de una contribución en tales circunstancias, y mi decisión de hacer la aportación de un millón de dólares se basó en lo que creí sinceramente que era lo más conveniente para la compañía y sus accionistas (27).

Sólo podemos conjeturar la extensión de los pagos políticos hechos en el pasado por la razón obvia de que el soborno a gran escala ha sido raro, y parecería que la mayor parte de los casos de pagos insólitos en que se vio involucrada la industria petrolera ocurrieron en la América Latina antes de 1939. Hubo menos casos después de la guerra, y cada vez con mayor frecuencia se debieron a la extorsión de figuras políticas locales o a las presiones de la comunidad de espionaje de los Estados Unidos.

El trabajo de Pinelo sobre la IPC, subsidiaria de la Jersey en el Perú, apoyaría esta opinión. Sugiere Pinelo que los años treinta fueron el decenio en que la compañía tuvo mayor influencia sobre la política peruana, pero parecería que esto derivó menos del uso de financiamientos políticos que del hecho de que esta compañía era con mucho la institución comercial más sólida y grande en un país que llegó a la Gran Depresión de los treinta en un estado de bancarrota virtual. La IPC se convirtió en el poder detrás de los gobiernos a causa de su capacidad para conceder préstamos o adelantar pagos de impuestos de exportaciones futuras. Las solicitudes de pagos se ponderaban con cuidado en términos

(27) Informe Church, 1976, duodécima parte, págs. 9-10.

de sus consecuencias. Por ejemplo, un gerente local de la IPC rechazó una solicitud de mayores adelantos "en vista de la naturaleza precaria del Gobierno, el hecho de que podría ser derrocado, y que su sucesor podría no ver con buenos ojos la ayuda prestada por una corporación extranjera para prolongar su existencia poniéndose en convivencia con él para engañar al público" (28).

## EL AISLAMIENTO DE LA EMPRESA

La imagen de compañías petroleras que manipulan a los gobiernos receptores por medios legales o ilegales es sin duda engañosa sobre todo debido al aislamiento relativo de las compañías en términos políticos y geográficos. En la mayoría de los casos, las compañías eran muy mal vistas, ya que los aliados locales eran mucho menos numerosos que los oponentes, y sólo las salvó durante largo tiempo su control de una industria decisivamente importante.

El aislamiento geográfico es tan obvio que a menudo se pasa por alto. Las compañías petroleras, al revés de las industrias manufactureras que se localizan naturalmente en las ciudades grandes, deben instalar sus operaciones donde se encuentre el petróleo y en el punto de la costa donde resulte más lógico el embarque. En Venezuela por ejemplo, la industria petrolera se centró alrededor del Lago Maracaibo, bastante lejos de Caracas. Este aislamiento de la parte principal de Venezuela se agudizó cuando la industria construyó refinerías en las islas holandesas de Aruba y Curazao, justo al norte de Venezuela, en el Caribe. Abadán era una isla deshabitada al sur de Irán, y fue apenas en los años veinte cuando Teherán pudo establecer su control indiscutido sobre el área donde operaba la in-

(28) Pinelo, 1973, pág. 37.

dustria petrolera. Esta imagen de las operaciones petroleras aisladas de los centros políticos de los países receptores se observa también en otras partes: en la Arabia Saudita, Irak, Indonesia, Argelia y el Perú. Nigeria es un caso más complicado, porque los descubrimientos de petróleo se hicieron en las zonas costaneras más populosas, o frente a ellas, pero a medida que los nigerianos del norte tomaban el control político en los años anteriores a la Guerra Civil de 1967, se produjo un divorcio creciente entre el centro económico y el centro político del país. En realidad sólo en los minúsculos emiratos y reinos del Golfo Pérsico se encuentran las compañías petroleras en contacto constante con las élites políticas locales. Este aislamiento geográfico fortaleció la natural inclinación de las compañías por operar dentro de enclaves autónomos que normalmente tenían claras líneas de demarcación para desalentar el contacto de los administradores extranjeros con los ciudadanos locales. La vida social se concentraba en clubes sociales segregados en forma explícita o implícita, y aunque no podría decirse que los administradores encargados de las negociaciones con los gobiernos locales nunca convivieran socialmente con los políticos nacionales, tal comunicación era rara, por lo menos en el Medio Oriente hasta fines de los treinta. (Un ejecutivo de una compañía petrolera ha señalado que todo esto formaba parte de la mentalidad colonial de la época, que afectaba a los extranjeros en todo tipo de empresas. La segregación nunca fue la política oficial de una compañía como la BP).

Este aislamiento pudo haber sido contrarrestado por una fuerte representación de la compañía en las capitales de los países receptores, pero en realidad estas oficinas tendían a ser pequeñas y dotadas de escasas responsabilidades. Por ejemplo, la oficina de la IPC en Bagdad contaba durante los años treinta con cerca de diez empleados que estaban allí sobre todo para ocuparse de asun

tos mundanos tales como los arreglos de viajes. - Si algo serio se presentaba, volaban al país funcionarios de más alto nivel para ocuparse del problema. Existe la impresión de que las compañías sólo empezaron a tomar en serio la representación de los países receptores en los años cuarenta y cincuenta, cuando empezaron a aumentar las presiones del gobierno receptor. Este cambio fue perceptible en Venezuela en 1942-1943, cuando la Jersey reestructuró sus operaciones tomando un control más firme de su subsidiaria local, la Creole, despidió por consejo del Departamento de Estado a sus representantes en Caracas, por estar demasiado identificados con el régimen anterior de Gómez, y trajo un nuevo representante para que entrara en negociaciones con los funcionarios venezolanos (29).

Las representaciones más fuertes de las compañías sólo podían contener marginalmente la marea de oprobio que encaraban las compañías petroleras cuando la opinión pública se empezó a articular en los países huéspedes. Cualesquiera que fuesen las ventajas que pudiera ofrecer a un régimen la amistad con una compañía, en términos de una relación especial con un gobierno y de un sector petrolero que trabajara sin problemas, parece haber habido pocos individuos o movimientos políticos que no se perjudicaran, en términos del apoyo popular, por seguir una política tolerante hacia las grandes. Por cada golpe que ha beneficiado a la industria en un país receptor, ha habido una combinación de disturbios, asesinatos y derrotas políticas asestadas a los defensores de la industria que superaba con mucho a todas las manifestaciones populares en apoyo de las compañías. Por ejemplo, hubo los sostenidos ataques nacionalistas contra las compañías en Rumania a principios de este siglo, y las muchedumbres que atacaron -

(29) -Taylor y Linderman, 1955, pág. 89; Wilkins, 1974, pág. 271.

las instalaciones de la compañía petrolera tras la muerte de Gómez en Venezuela (30). Hubo una época de violencia de las muchedumbres contra la Anglo-Iranian, después de 1945, que culminó con el asesinato de un primer ministro, el general Razmara, quien se oponía a la nacionalización por razones pragmáticas, y en Indonesia hubo disturbios callejeros contra la Shell y otras compañías en 1957. Aún en la Arabia Saudita, donde la élite gobernante ha estado en buenos términos con la industria, la Aramco se quejó en 1950 de que el descontento saudita estaba poniendo en peligro algunas vidas norteamericanas (31). Muchos dirían que dos gobiernos argentinos, el de Perón en 1955 y el de Frondizi, cayeron en gran medida porque se mostraron demasiado complacientes con las compañías (32). No hay ningún ejemplo de multitudes que corran por las calles de la capital de un país huésped en defensa de la industria petrolera. Cualquiera que fuese la motivación de las muchedumbres que produjeron el derrocamiento de Mosadegh, no se trataba de la restauración de la Anglo-Iranian. Aunque las circunstancias han obligado generalmente a los gobiernos receptores a aceptar las compañías, cuando los políticos locales se han "desayunado" con la industria petrolera han usado invariablemente sus cucharas más largas. Esta necesidad de mirar para los dos lados, y de establecer una relación de trabajo con la industria sin parecer lacayos, ha producido algunos ejemplos notables de tergiversación, como ocurrió en los años treinta, cuando un gobierno peruano lanzó una campaña pública contra la legalidad de la situación de la IPC, al mismo tiempo que enviaba al Ministro de Finanzas a pedir en secreto una ayuda financiera que necesitaba con urgencia.

Es obvio por qué han sido mal vistas las com-

---

(30) Lieuwen, 1965, pág. 51

(31) Church, 1974, 7a. parte, págs. 127, 136.

(32) Odell, 1968, págs. 284-286.

pañías. Han sido demasiado grandes, demasiado obviamente extranjeras, demasiado ligadas a las potencias imperiales, demasiado concentradas en una industria extractiva sensible, y demasiado reservadas acerca de sus operaciones. Frente a esta hostilidad se ha contado con el apoyo de algunos círculos. El aliado menos útil ha sido la fuerza de trabajo local, con cuyo apoyo podría contarse en algunas ocasiones. Los salarios y los beneficios adicionales que pueden obtenerse cuando se trabaja en un enclave petrolero en sociedades cuyas perspectivas de empleo son mínimas y cuyos servicios de beneficencia son primitivos podrían ser, evidentemente, muy remuneradores. Pero había inevitablemente cierto resentimiento por el hecho de que los empleos mejor pagados y de mayor responsabilidad eran ocupados por extranjeros. Además las organizaciones sindicales eran a menudo políticamente hostiles al gobierno del país receptor. En algunas ocasiones, los trabajadores podrían surgir como un aliado contra los nacionalistas económicos. Así ocurrió en el Perú, por ejemplo, donde los trabajadores de la IPC se opusieron constantemente a los intentos de nacionalización desde 1959 hasta 1968. Pero en este caso el aislamiento de las operaciones petroleras funcionó en contra de la compañía, de que era mínimo el impacto político de los trabajadores sobre las decisiones tomadas en el centro.

Otro aliado ha sido la élite empresarial nacional, más valioso que los trabajadores, pero igualmente poco confiable. Desde luego, el interés común era la resistencia a los gobiernos izquierdistas de cualquier clase, ya que las medidas tales como la nacionalización y la alta tributación tienen dos filos y pueden usarse contra empresarios nacionales y extranjeros por igual. Por otra parte, muchos empresarios nacionales se han apoyado algunas veces políticas relativamente nacionalistas. Tanto en el Perú como en Venezuela, por ejemplo, se produjo una división de intereses entre los capitalistas extranjeros y los nacionales. En el Perú, la familia que controlaba el periódico El Comercio, muy influ-

yente, lanzó una campaña contra la IPC a fines de los años cincuenta, aparentemente para mantenerse al lado de la opinión izquierdista, antinorteamericana. Tras el anuncio de la Alianza para el Progreso, el periódico obtuvo el apoyo de otros intereses creados peruanos que pensaban que los Estados Unidos estaban promoviendo la reforma en la América Latina a expensas de ellos (33). En 1966 se observó un fenómeno similar en Venezuela, donde las compañías se pasaron de la raya al entablar una campaña victoriosa contra las disposiciones petroleras de un paquete de reformas fiscales y dejar luego que el sector nacional luchara sólo, una vez que las compañías habían obtenido su victoria particular (34). Sin embargo, todos estos casos han ocurrido en América Latina. En el Medio Oriente y muchas otras áreas productoras de petróleo, los sectores industriales y comerciales eran demasiado pequeños para gozar de gran influencia en sus propias sociedades.

Los aliados más importantes de las compañías han sido las élites gobernantes de los países receptores. A pesar de las presiones nacionalistas subyacentes, y quizá a pesar de los prejuicios personales, la gran mayoría de las élites locales aceptó que las actividades de las compañías deberían tolerarse, por lo menos hasta fines de los años sesenta. En los primeros días, las compañías petroleras estaban estableciendo básicamente puestos avanzados de prácticas industriales modernas en sociedades preindustriales por excelencia. La élite local carecía del interés por la industrialización, los recursos o la experiencia necesarios para obtener de las compañías las mejores condiciones posibles. Pero el éxito de tales compañías fue el factor más importante del rápido ascenso de estas élites hacia el siglo XX y al actuar así, las compañías echaron los cimientos de-

---

(33) Pinelo, 1973, págs. 36, 56-57 y 113.

(34) Tugwell, 1975, págs. 88, 95, 161-162.

su reemplazo eventual por las competidoras nacionales.

## LA FUERZA DE LAS COMPAÑIAS

### LAS FINANZAS

Al principio, las compañías tenían la ventaja sobre todo porque podían movilizar recursos financieros muy superiores a las capacidades de los gobernantes huéspedes. Las negociaciones de fines del siglo XIX referentes a concesiones mineras en Persia, por ejemplo, se realizaron cuando un viaje del Sha a Europa sería un gran compromiso financiero (35). En 1903, el gobierno persa todavía podía satisfacerse con un pago en efectivo de 20 mil libras y una participación en las operaciones de D'Arcy. Al estallar la primera Guerra Mundial, la Anglo-Persian, surgida de las concesiones de D'Arcy, se había visto obligada a capitalizarse con cuatro millones de libras, y el gobierno británico hubo de intervenir para aportar la mitad de esta suma, así como la Burmah Oil había rescatado anteriormente a D'Arcy cuando se le agotó el dinero (36).

Las circunstancias variaban de un país a otro, pero esta clase de desequilibrio financiero era típico, ya que las compañías luchaban por reunir lo que entonces se consideraban sumas cuantiosas, mientras los gobiernos receptores se conformaban con otorgarles concesiones por sumas que constituían una fracción minúscula de la inversión total. El crédito internacional de un gobernante del Medio Oriente no era entonces suficientemente bueno para financiar tales inversiones especulativas, y es probable que se aplicara lo mismo también a los países Latinoamericanos. Aunque estos últimos tenían una relación más antigua con los mercados internacionales de capital, tal rela

(35) Elwell-Sutton, 1955, págs. 11, 14.

(36) Elwell-Sutton, 1955, págs. 15-25.



ción se había establecido sobre todo en conexión - con industrias más desarrolladas, como los ferrocarriles. (Un ejecutivo señala que la industria se - ha vuelto más intensiva en capital a medida que pasa de la exploración a la producción. Tradicionalmente, la etapa de la producción requería cerca de diez veces el capital necesario para la etapa de -- la exploración. Es posible que esta razón se esté incrementando ahora).

Sin embargo, una vez realizada la inversión - inicial por las compañías se invertía la balanza de poder, sobre todo cuando la producción de petróleo llegaba a su nivel máximo, como ocurrió en México - antes de la nacionalización de 1938, o cuando el - consumo interno alcanzaba a la producción nacional, como ocurrió en el Perú a mediados de los años cin - cuenta. No es tan difícil encontrar dinero para -- mantener en funcionamiento los campos petroleros -- o las refinerías como para financiarlas a partir de cero. Una vez que la industria estaba bien establecida, resultaba más fácil el incremento de la parti - cipación del ingreso gubernamental por barril para - obtener así una fuente de ingreso importante que po - dría usarse cada vez más para sustituir la inver - -- sión y la planta en algunos de los sectores de la - economía donde actuaban las grandes compañías petro - leras. Pero nunca es fácil encontrar otras fuentes de financiamiento, y durante la Gran Depresión re - sultaba virtualmente imposible. Después de la gue - rra, la importancia creciente de la ayuda significa - ba que los esfuerzos de los países receptores por - eliminar a las compañías podrían generar reduccio - -- nes del apoyo financiero otorgado por los gobiernos de origen. En realidad, fue sólo en los años seten - ta, habiendo incrementado el triunfo de la política agresiva los ingresos de los gobiernos receptores y ampliado el mercado de euromonedas, cuando las auto - ridades nacionales pudieron pensar en financiar una industria petrolera interna en expansión mediante - fuentes que escaparan del control de las grandes - compañías petroleras.

## ADMINISTRACION DE LA EXPLORACION Y LA PRODUCCION

Aunque los países receptores hubiesen podido reunir antes el financiamiento necesario, les habría resultado virtualmente imposible la adquisición de la tecnología, y la mano de obra requeridas, efectivamente controladas por las "grandes" hasta hace poco tiempo. La población local carecía en general de una educación adecuada para el desempeño de los puestos de administración y planeación más elevados, al igual que de una experiencia suficiente en las tecnologías petroleras especializadas. Aún en Venezuela, que era una de las sociedades receptoras más desarrolladas, la Creole sostenía en 1952 que sólo pudo encontrar catorce venezolanos con grados universitarios que estuviesen disponibles y calificados para ocupar puestos técnicos (37). Fue apenas a fines de los años cincuenta cuando los antiguos empleados nacionales de las compañías llegaron en buen número -- a puestos gubernamentales lo bastante importantes para iniciar un programa petrolero nacional realista. -- Hombres como el asesor petrolero saudita Abdullah -- Tariki, ex empleado de la Texaco y estudiante de la universidad de Texas, quien desempeñó un papel importante en la creación de la OPEP, eran todavía tan -- raros que automáticamente ascendían a niveles de decisión de las políticas. No había suficientes hombres con esta clase de experiencia para que los países receptores equiparan una compañía petrolera nacional con ciudadanos nacionales.

Al parecer, si los gobiernos receptores desearan romper el control de las "grandes" tendrían que trabajar con la Unión Soviética o con Rumania, países que contaban con una larga experiencia en la producción petrolera y estarían encantados de poner en aprietos a la industria petrolera occidental, o bien con compañías occidentales independientes de las -- "grandes". Aunque los años veinte habían presencia-

(37) Taylor y Lindeman, 1955, pág. 33.

do una gran competencia en la industria petrolera, el estancamiento de los años treinta, los descubrimientos de petróleo en Texas, y la devastación causada por la guerra en Europa, conspiraron para que las grandes conservaran la mayor parte de su control. Pero a fines de los años cuarenta hubo un resurgimiento de la actividad en los márgenes de la industria. Esto significaba que los gobiernos huéspedes podían lograr que ciertas partes de la operación de la industria petrolera fuesen realizadas en términos más generosos que los ofrecidos por las "grandes", y además que las compañías petroleras nacionales incrementaran lentamente su experiencia en la administración general de los proyectos petroleros, a fin de desarrollar oportunamente su entendimiento detallado de las operaciones petroleras, términos ofrecidos a los países receptores en 1948, por las compañías independientes Getty y Aminoil, para entrar a la Zona Neutral entre Arabia Saudita y Kuwait, fueron notablemente más generosos que los preferidos por las "grandes". A partir de 1957, Irán fue un pionero de las empresas conjuntas gracias a diversos acuerdos celebrados entre las compañías extranjeras y la NIOC. El paso inicial se dio cuando la compañía estatal italiana AGIP, y una compañía estadounidense independiente, la Pan American Petroleum Company, participaron en empresas conjuntas; para los años sesenta, hasta una de las grandes como Shell estaba participando en tales acuerdos. Cuando Irán dió un nuevo paso a mediados de los años sesenta y buscó compañías que estuviesen dispuestas a operar como contratistas de servicios, fueron la compañía francesa ERAP, un consorcio de campeones nacionales europeos, y la compañía independiente estadounidense Conoco, las que encabezaron la aventura (38). Aunque los recién llegados no eran siempre tan eficaces en sus operaciones como las "grandes", el mero hecho de que el número de compañías involucradas en la exploración en el Medio Oriente aumentara de nueve en 1940 a 126 en 1976 incrementó la fuerza de negociación de los gobiernos huéspedes. Esto les daba la opción de desatar el paquete de operaciones que les (38) Fesharaki, 1976, págs. 70-84.

ofrecían tradicionalmente las "grandes", de modo que podían realizar por sí mismos algunas de las actividades y pedir ayuda extranjera sólo para las partes que no pudieran cubrir (39).

En última instancia, era muy poco lo que podían hacer las grandes para mantener su control absoluto de la industria en un país decidido a desplazarlas a toda costa. A veces trataron de organizar boicoteos del trabajo y los servicios en un esfuerzo por estrangular las operaciones de las propiedades recién expropiadas. Los mexicanos sobrevivieron a tal intento a principios de los años cuarenta. Aunque Pemex necesitó más de treinta años para hacer nuevos descubrimientos importantes de petróleo en el territorio mexicano, puede afirmarse que operó suficientemente bien para contribuir al desarrollo de la economía mexicana (40). Las compañías intentaron un boicoteo similar cuando los cubanos expropiaron las refinerías de Shell, Jersey y Texaco en 1960, y otra vez fracasaron, aparentemente debido a que los técnicos rusos superaron con facilidad las dificultades técnicas derivadas de las escaseces de refacciones, de modo que los consumidores locales pudieron seguir disponiendo de productos de petróleo (41). El caso cubano se refiere más bien a la refinación que a la producción de crudo, pero Tanzer tiene razón sin duda cuando afirma:

El hecho es que en el mundo de hoy, donde la tecnología se difunde por todas partes, ninguna compañía, ningún grupo de compañías o un solo país, pueden aspirar a controlar las habilidades técnicas, sobre todo en una operación tan difundida y antigua como la refinación de petróleo. Debido a esta difusión de las habilidades tecnológicas

---

(39) Exxon, 1976, págs. 20.

(40) Tanzer, p 69, págs. 288-303.

(41) Tanzer, 1969, págs. 327-344; Bonsal, 1971, pág. 50.

cas ... (los boicoteos) de las refacciones (están)- también condenados al fracaso (...) tal boicot requiere un tiempo considerable para funcionar porque de ordinario hay algunas existencias de refacciones a la mano y/o pueden hacerse algunas improvisaciones. Cuando son más eficaces, tales boicoteos pueden provocar ciertas ineficiencias, pero generalmente no pueden ser decisivos (42).

## TRANSPORTE Y COMERCIALIZACION

No hay duda de que la capacidad de las compañías para negar mercados al petróleo de los países con quienes disputen ha sido su arma más eficaz, cuya importancia aumentó cuando la enorme abundancia de petróleo del Medio Oriente que apareció en los mercados mundiales después de la Guerra de Corea puso la mayor parte del poder de negociación en manos de los compradores finales de petróleo crudo. El ejemplo clásico del uso de esta arma fue el embargo impuesto a las exportaciones iraníes tras la expropiación de la Anglo-Iranian en 1951. Tales exportaciones se redujeron a un mínimo enviado a Italia y el Japón; los británicos se cobijaron en la arena legal internacional y las otras grandes se solidarizaron con la Anglo-Iranian al negarse a tratar con Irán y ejercer presión contra las independientes -- que pudieran verse tentadas a llenar el vacío. (La compañía norteamericana independiente Cities Service parecía interesada en ayudar a los iraníes, pero su interés se evaporó cuando las grandes le otorgaron contratos de abastecimiento a largo plazo para el petróleo del Medio Oriente) (43). Pero antes se habían visto otros ejemplos del uso de este instrumento. En el Perú, la IPC de la Jersey cortó el abasto de petróleo a Lima, la capital, en el curso de una disputa con ese gobierno en 1918 (44). De igual modo, las compañías embargaron las exportaciones petroleras mexicanas después de las expropiaciones de 1938, pero esta medida pronto fue inútil por que la creciente demanda mexicana dejaba, de todas-

(42) 1969, pág. 335

(43) Elwell-Sutton, 1955, pág. 296; Tanzer, 1969, págs. 417-418. 138

(44) Pinelo, 1973, págs. 17-19.

maneras, escaso petróleo para la exportación.

Esta arma fue muy eficaz en el Medio Oriente, sobre todo en los años cincuenta y sesenta. Aunque la Anglo-Iranian y la BP ya no dominaban la industria iraní, era claro que el gobierno de Mosadegh, se había quedado sin ingresos por causa del embargo impuesto a las importaciones, antes de que estallara el levantamiento. Las lecciones fueron igualmente claras. El problema no había sido nunca la producción o la refinación del petróleo, pues el presidente de Cities Service calculó que unos 10 millones de dólares bastarían para echar a andar de nuevo la refinería de Abadán. El problema consistía en encontrar buques-tanques y mercados finales, sobre todo estos últimos. La mayor parte de la capacidad de buques-tanques ha estado ligada siempre a las grandes por contratos a largo plazo, pero el control formal de las grandes sobre esta actividad ha sido siempre la más débil de todas las áreas en que participan. En 1953 sólo tenían el 29 por ciento de la flota de buques-tanques, y en 1972 sólo el 19 por ciento. (La cuestión de la transportación se complica por la existencia de un mercado de arrendamiento a largo plazo, controlado por las grandes. Issawi y Yeganeh sostienen que las grandes poseían en 1959 el 47 por ciento de la flota mundial de buques-tanques. Adelman considera más detenidamente esta cuestión y demuestra que las grandes poseían, entre 1966 y 1968, el 17 al 20 por ciento de los buques-tanques registrados fuera de los Estados Unidos). En cambio, su control de la comercialización del producto y de las actividades de refinación ha sido mucho mayor, porque con la excepción de plantas como la refinería de Abadán, estas actividades han quedado fuera del alcance de los nacionalistas expropiadores. Por afortunados que fuesen los gobiernos huéspedes, en su búsqueda de técnicos que los ayudaran a mantener el flujo de petróleo, estaban perdidos sin clientes en los mer-



## CONOCIMIENTOS

Ninguna de las tácticas anteriores explica - en realidad cómo pudieron conservar las "grandes" sus concesiones durante tanto tiempo. Analizada por separado, cada una de las tácticas aparentemente disponibles para las grandes revela ciertas deficiencias y, de todos modos, las compañías no recurrieron con frecuencia a ninguna de ellas. -- Casi parecía que aún los países receptores potencialmente agresivos como Venezuela, Irán o Irak, tuviesen miedo de "tirarse a matar", sin embargo, como han demostrado los acontecimientos de los -- años setenta, en cuanto los productores se juntaron pudieron destruir en el curso de un decenio el sistema tradicional de concesiones y multiplicar por once su ganancia por cada barril de petróleo crudo en cinco años a partir de 1970. Con la posible excepción de Irán a principios de los -- años cincuenta, las acciones de las "grandes" no han conducido a la desestabilización de los gobiernos receptores. Las compañías encontraron pocos aliados dentro de estas sociedades y el armamento era de doble fijo. ¿Por qué no se rebelaron ante los países huéspedes?

En efecto, cualquiera que haya sido la debilidad de las defensas de las compañías que aparece evidentemente en retrospectiva, los gobiernos receptores no la advirtieron en su momento. Su experiencia de negociaciones serias con las compañías era grande. Como expresó el Sha de Irán, -- una de las figuras más agresivas de la OPEP, al describir las actitudes de los miembros de ese organismo a principios de los años sesenta: "Debo admitir que caminábamos en medio de la bruma; no en la oscuridad, pero estaba un poco brumoso. Había todavía ese complejo de las grandes potencias y el poder místico y toda la magia que está detrás del nombre de todos esos grandes países" (45).

(45) Sampson, 1975, pág. 160.



La ignorancia relativa acerca del funcionamiento interno de la industria explica en gran parte este sentimiento de impotencia. Por ejemplo, los gobiernos venezolanos estaban relativamente avanzados, desde fines de los años cincuenta, en sus esfuerzos por meter en cintura a la industria, pero todavía tenían problemas para vigilarla en forma sistemática. Como dice Tugwell:

Antes de 1959, los expertos venezolanos estaban generalmente bien informados acerca de los aspectos técnicos de la producción petrolera dentro del país, en el sentido de que conocían los principios de conservación y los mejores procedimientos para llevar el petróleo a la superficie; pero tenían una idea muy vaga acerca de lo que ocurría en el conjunto de la industria.

En consecuencia, trataron de influir sobre las políticas de precios de las compañías en los mercados internacionales mediante la intervención de una Comisión Coordinadora que revisó minuciosamente los contratos de ventas de las compañías, pero estos esfuerzos sólo duraron un par de años. Dice Tugwell:

Un problema importante era de carácter administrativo: la Comisión nunca pudo seguir de cerca las decisiones de comercialización de las compañías. Sus líderes estaban muy bien adiestrados, pero carecían de experiencia, y la agencia misma carecía del personal y de las instalaciones necesarias para la tarea compleja que se había echado a costas (...) se encontraba a la defensiva, con menos hechos en la mano que las compañías (...) En la práctica, por lo tanto, el gobierno perseguía a las compañías, instándolas a hacer sus ofrecimientos, bien consciente de que las compañías sabían más acerca de las condiciones reales del mercado.

Este no era un dilema peculiar del Tercer Mundo; algunos países industrializados como Italia, Alemania y Bélgica insistían, a mediados de los años setenta, en que se les proporcionará una información mucho más abundante acerca de las actividades de las compañías petroleras, cuya manipulación de los petróleos crudos provenientes de diversas fuentes, y cuyo manejo de los precios de transferencia entre subsidiarias, envolvían estas operaciones en tal incertidumbre que las autoridades gubernamentales consumidoras no podían estar enteramente seguras de que no se les estaba cobrando, por las importaciones de crudo, mucho más que a otro país vecino. Debido a su escasez de personal experimentado en la elaboración de políticas, el gobierno receptor típico estaba en situación peor aún. En algunos casos, la legislación que gobernaba la exploración y la producción de petróleo había sido elaborada de acuerdo con las recomendaciones de las grandes compañías petroleras (46). Aún cuando no ocurría así, la imagen de la complejidad de los mercados internacionales sin el auxilio de las grandes bastaba para asustar a todos, excepto a los más osados.

Lo que se necesitaba obviamente, antes que los gobiernos receptores pudieran avanzar de verdad, era algún foro que les permitiera aprovechar las experiencias de los demás con las compañías. Desde antes de la formación de la OPEP, los gobiernos productores no se encontraban en un vacío total. En 1918, la prensa peruana instó a sus autoridades para que consultaran las nuevas leyes mexicanas para el control de la industria petrolera, y el embajador estadounidense en Lima recibió instrucciones de vigilar todo indicio de influencia mexicana. En 1948, los venezolanos conscientes de la necesidad de lograr que los productores del Medio Oriente demandaran también una participación de cincuenta por ciento de los beneficios, tradujeron sus documentos al árabe y enviaron una misión diplomática al Medio Oriente para que explicara el

(46) Lieuwen, 1965, pág. 48; Pinelo, 1973, págs. 49-50; Blair, 1976, pág. 199.

principio. Ni Irán ni la Arabia Saudita permitieron que los enviados se entrevistaran con sus funcionarios petroleros, pero los enviados sí fueron recibidos en Bagdad y Basra, de modo que el mensaje llegó (47). Cuando los libios redactaron su Ley Petrolera de 1955, consultaron a un grupo de expertos que incluía a Nadim Pechachi, después secretario general de la OPEP. Fueron estos expertos los responsables de que se insistiera en la existencia de muchas concesiones, para que las grandes tuvieran que competir con varias compañías independientes. El éxito inicial y la vulnerabilidad final de estas compañías independientes habrían de fortalecer las opciones de Qadafi al final del decenio siguiente (Rustow ha indicado que Pechachi había aprendido presumiblemente del caso del IPC en Irak).

La importancia de la OPEP residía en el hecho de que institucionalizaban la cooperación entre gobiernos receptores que sólo se ponían esporádicamente en contacto antes de su creación. Al principio, su efecto fue limitado. Durante los años sesenta, las fuerzas del mercado determinaban la debilidad de la posición de negociación de los productores de petróleo, por unidos que estuvieran. Los miembros de la OPEP sólo podían convencer a las grandes compañías petroleras de que se disputarían las nuevas reducciones del precio publicado y empezar a luchar por cuestiones tales como la determinación de las regalías, para obtener la clase de ajuste que deseaban y empezar luego a elevar lentamente su participación en cada barril de petróleo extraído. Sin embargo, durante la mayor parte de los años sesenta fue la OPEP más un foro de intercambio de ideas que cualquier otra cosa. Pero esto tenía su importancia. El hecho de que la cuestión de la participación estuviese bajo seria discusión dentro de la OPEP en 1969, sólo pudo haber fortalecido la decisión de sus miembros en los años decisivos siguientes.

---

(47) Church, 1974, 7a. parte, pág. 168.

Para convertir a la OPEP, de un grupo laxo de representantes gubernamentales en la fuerza de negociación genuinamente efectiva de los años setenta, se necesitaban dos cosas. Primero, una demanda abundante de petróleo que moviera a la industria más hacia un mercado de vendedores. Esto ocurrió a fines de los años sesenta, cuando el consumo de petróleo del mundo no comunista aumentó a una tasa anual superior al 8 por ciento durante tres años consecutivos (1968-1970) y en consecuencia, la producción petrolera del hemisferio oriental creció a más del 12 por ciento anual durante el mismo período (48). Pero se necesitaba, en segundo lugar, un catalizador. Los sauditas no encabezarían un enfrentamiento con la industria. Irán estaba intensificando sus presiones sobre las compañías año tras año, pero todavía no se había decidido a llevarlas al límite. El escenario cambió con la aparición de Qadafi en Libia. La producción libia, rápidamente creciente, era decisiva para Europa Occidental; la estructura de la industria dentro del país significaba que había algunas compañías relativamente pequeñas que dependían en exceso del petróleo libio, y Qadafi no admiraba demasiado la reputación de las compañías petroleras. Una vez que Libia rompió el hielo y demostró que podía obligarse a la industria internacional a conceder aumentos al precio publicado del petróleo, fue como si se rompieran represa. Los estados del Golfo encabezados por Irán, estaban decididos a imitar el ejemplo de Libia. Finalmente, la preocupación de los productores por la cuestión de los precios derivó hacia la cuestión de la participación, y la existencia misma de compañías petroleras "extranjeras" en el extremo de la producción se puso en tela de juicio. Casi parecía que la mística de las compañías, que les había servido tan bien durante los últimos decenios, se hubiese extinguido, permitiendo así que algunos regímenes mucho más tímidos y conservadores se unieran en un ataque contra las compañías que los habían mantenido durante tanto tiempo en un estado de dependencia psicológica.

(48) BP, 1976, págs.18-21.

## CAPITULO CUARTO

### GOBIERNOS DE ORIGEN Y RECEPTORES ANTES DE 1970

- a) Los Problemas más generales
- b) La Gran Bretaña y el Medio Oriente
- c) Los Estados Unidos y las cuestiones no petroleras
- d) Israel
- e) Los Petroleros de Washington
- f) La Guerra Fría
- g) Un Problema
- h) Nasser y las "grandes" estadounidenses
- i) Los Holandeses y los Franceses
- j) Las Relaciones Intergubernamentales y las compañías.

## GOBIERNOS DE ORIGEN Y RECEPTORES ANTES DE 1970

### LOS PROBLEMAS MAS GENERALES

Durante la mayor parte del siglo XX, el petróleo era sólo una de las cuestiones que ligaban a los gobiernos de origen con las fortunas del Medio-Oriente. Desde luego, una vez descubierto el petróleo aumentó el valor del área, pero algunas de las otras cuestiones involucradas habrían sido suficientemente importantes para asegurar la injerencia occidental, independientemente de la existencia del petróleo. La cuestión de Israel, por ejemplo, habría de generar políticas exteriores que claramente superaban los mejores intereses de las compañías petroleras en el mundo árabe.

### LA GRAN BRETAÑA Y EL MEDIO ORIENTE

Los británicos habían intervenido en el Medio Oriente, para proteger sus rutas camino a la India, por lo menos desde el siglo XVII. El enemigo tradicional era la Unión Soviética, que periódicamente trataba de expandirse hacia el sur a través de Persia, aunque las incursiones de la Francia napoleónica también generaron una actividad diplomática y el Tratado Anglo-Persa de 1800. La construcción del Canal de Suez fortaleció el interés estratégico de la Gran Bretaña en el área y condujo a la ocupación de Egipto, con el pretexto inicial de que Egipto había dejado de pagar sus deudas, y continuada después para asegurar la protección de las comunicaciones imperiales británicas frente a los ataques

de los nacionalistas locales (1).

El descubrimiento de petróleo en Persia no desbordó de inmediato el conjunto tradicional de intereses de los gobernantes británicos. El petróleo figuró en la campaña de Mesopotamia, al principio de la primera Guerra Mundial, sólo en forma secundaria; su importancia para la Gran Bretaña era superada ampliamente por consideraciones tales como el interés de la Oficina de la India en Bagdad, la necesidad de contener la injerencia rusa allí, y el deseo de fortalecer el prestigio británico en el mundo musulmán tras el desastre de los Dardanelos. Hacia el final de la guerra, el petróleo había impresionado más al Gabinete Imperial de la Guerra, y la ocupación de Mosul (donde esperaban encontrar petróleo) después de la firma del armisticio se realizó para fortalecer la posición de negociación de la Gran Bretaña frente a turcos y franceses (2). Durante la posguerra, los británicos no sólo se interesaban en la vigilancia de los intereses petroleros, sino también en la búsqueda de un arreglo adecuado para el desmembramiento del Imperio otomano. También era necesario que se tratara de conciliar la declaración de Balfour sobre Palestina con las promesas hechas a los ex aliados del mundo árabe.

Resulta difícil determinar dónde encajaba el petróleo. La opinión extranjera y la opinión popular creían que el petróleo ocupaba un lugar predominante en el pensamiento de Whitehall, pero algunos gobernantes especialmente involucrados, como Lord Curzon, secretario de Relaciones Exteriores de 1919 a 1924, protestaron enérgicamente. En la época de la Conferencia de Lausana de 1922, insistió Curzon, en lo referente a la situación de la provincia de Mosul, supuestamente en petróleo:

---

(1) Lenczowski, 1960, págs. 28-29, 612.

(2) Kent, 1976, págs. 118-119, 126.

La cuestión del petróleo en la provincia de Mosul no tiene nada que ver con mi argumento. He presentado la posición británica por sus propios méritos, independientemente de todos los recursos naturales que pueda haber en el país (...) Durante el tiempo en que he estado conectado con los asuntos exteriores de mi país, nunca he hablado o negociado con un solo concesionario efectivo o potencial del petróleo de Mosul o de cualquiera otra parte (3). (Shwadran cree que Curzon y los británicos protestaron demasiado, pero algo puede decirse en su defensa. Aparentemente, los turcos se habrían conformado con conceder derechos minerales a los británicos a condición de que Mosul pasara a sus manos. Los británicos no aceptaron esta transacción. Shwadran sostiene que había tanta atención mundial en esta cuestión que los británicos no podrían haber defendido un trato tan obviamente mercenario (4).

El interés británico por las rutas hacia la India siguió siendo intenso a través de los veinte. Todavía en 1928, un tratado firmado entre la Gran Bretaña y Persia en que los extranjeros no deberían tener derechos extraterritoriales y en la solicitud de la Gran Bretaña para que se concedieran a la Imperial Airways derechos de sobrevuelo por territorio persa en la ruta de El Cairo a Karachi. Las cuestiones del petróleo sólo merecían una mención superficial (5). Sin embargo, era imposible que los británicos se olvidaran del petróleo por completo, en vista de las negociaciones anglo-francesas y anglo-norteamericanas acerca de la composición final del IPC. Algunas figuras políticas contemporáneas insistían en la importancia del petróleo, aunque ninguna de ellas tenía gran influencia tras el retiro de Lloyd George. Shwadran, uno de los pocos autores que

(3) Shwadran, 1973, págs. 219-220.

(4) Idem., págs. 227-231.

(5) Toynebee, 1929, págs. 351-356.



contempla los intereses petroleros en un contexto más amplio, sostiene que las políticas de Londres - estaban bastante influenciadas por el petróleo, sobre todo en cuestiones como la de Mosul, pero sus argumentos no son del todo convincentes. Desde luego, - las perspectivas petroleras de Irak y su vecina Persia se discutían ampliamente en esa época, pero dada la destrucción del imperio árabe de Turquía tras la Primera Guerra Mundial, era seguro que los vencedores se ocuparían de la creación de estados nuevos. El derrumbe turco produjo un vacío entre las posesiones británicas de Egipto y la India. Era inevitable que la Gran Bretaña, como potencia imperial, ocupara esta área, cualquiera que fuese la riqueza de sus recursos minerales.

Durante la Segunda Guerra Mundial cobró importancia otro problema no petrolero: la necesidad de mantener abierta la ruta de abastecimiento más conveniente hacia la Unión Soviética. El líder iraní, el Sha Reza, quien no había salido muy dañado del enfrentamiento con la Anglo-Persian de 1931 a 1933, se vió presionado para que abdicara a causa de sus simpatías por la causa alemana.

Después de la guerra se endureció la posición británica, porque el petróleo pasó a desempeñar un papel mucho más inequívoco en la formación de la política. El asunto de Irán, de 1951-1954, llegó en un momento en que la Gran Bretaña había empezado a abandonar su papel de policía del mundo, y la decisión de asumir una línea dura en Irán dependía sobre todo de la importancia del petróleo. Pero estaba también el trauma psicológico de la declinación del sueño imperial. El torrente de insultos contra Mosadegh fue excesivo para lo exigido por la cuestión petrolera. En la respuesta británica a Nasser, en Egipto, también puede advertirse una histeria -- no relacionada con los intereses petroleros. El petróleo intervino en la decisión británica de unirse a franceses e israelíes en la invasión a Egipto de-

1956, pero no fue en modo alguno la única causa.

La preocupación por los abastos de petróleo es la explicación más sencilla de la intervención británica en la frustrada invasión de Egipto. El primer ministro, Anthony Eden, sin duda estaba consciente de la importancia del petróleo, y en sus memorias mencionó sus temores de que la nacionalización del Canal de Suez cortara la comunicación de la Europa Occidental en los campos petroleros del Medio Oriente. Pensaba Eden que la Gran Bretaña no podía permitir que Nasser "metiera el dedo en nuestra can timplora". Cuatro meses antes de la nacionalización Eden había presentado la cuestión en forma suscita, cuando previno a los rusos de que el abasto ininterumpido de petróleo del Medio Oriente era "literalmente vital para nuestra economía (...) lucharíamos por él (...) no podríamos vivir sin petróleo (...) no teníamos ninguna intención de permitir que nos estrangularan hasta morir".

La primera (cuestión) es muy simple. La libertad de paso por el Canal de Suez, en la paz o la guerra, es un interés primordial de Occidente (...) La segunda cuestión no es menos obvia. Las grandes plantas y campos petroleros del Medio Oriente constituyen uno de los cimientos principales de la industria y la seguridad de la Gran Bretaña y de la Europa Occidental. Quien quiera que piense que una victoria de Nasser no alentaría otras demandas extremistas en contra de los campos petroleros -o en contra de las bases estratégicas- deberá dedicarse a jugar a la gallina ciega.

Eden había leído y había dejado que lo influyera el pesimista Informe Hartley de la OCEE, que pintaba un cuadro muy sombrío del futuro de los abastos de energéticos de Europa. Por otra parte, el gobierno británico también se interesaba en otras cuestiones. Se consideraba a Nasser como el

principal oponente de la política de la Gran Bretaña hacia el Medio Oriente, que se encontraba -- detrás de la negativa de Jordania a unirse al -- Pacto de Bagdad, del arresto del general Glubb y -- de la creciente oposición al probritánico régimen iraquí. Eden, quien no podía entender las fuer -- zas nacionalistas que barrían al Medio Oriente, -- considera a Nasser un dictador fascista que, como Hitler, no debía ser apaciguado en ninguna cir -- cunstancia (Eden había renunciado como secretario de Relaciones Exteriores antes de la guerra por -- el apaciguamiento de Hitler). Cuando el canal -- fue nacionalizado, se hicieron comparaciones fre -- cuentes con Hitler y la crisis de la Renania.

Un odio personal a Nasser llegó a dominar el pensamiento de Eden. Ya en marzo de 1956, antes -- de que la cuestión del canal pasara al primer pla -- no, Eden decía a Anthony Nutting, ministro de Es -- tado en la Oficina de Relaciones Exteriores: --- -- "¿Qué es toda esa tontería acerca de aislar a Nas -- ser o neutralizarlo (...)? Quiero destruirlo, -- ¿entiende?" Nutting concluye que esta fue "la -- última convulsión de muerte del imperialismo bri -- tánico", ya que Eden estaba claramente buscando -- un pretexto para destruir a Nasser antes de la na -- cionalización. En efecto, cuando ocurrió la inva -- sión, el canal estaba operando eficientemente, y -- la amenaza para los abastos de petróleo de la Eu -- ropa Occidental se estaba retirando rápidamente. -- Por lo tanto, el peligro de los flujos del petró -- leo era claramente un pretexto para una política -- menos preocupada por la industria petrolera (los -- Estados Unidos tenían los mismos intereses y esta -- ban dispuestos a aceptar un canal nacionalizado), -- y más por el temor desesperado de que Nasser estu -- viese amenazando el control político de la Gran -- Bretaña sobre el Medio Oriente. Muchos ejecuti -- vos de compañías petroleras se alarmaron ante la -- invasión, pues temían que pondría en peligro los -- intereses comerciales británicos en el mundo ára -- be (6). Ciertamente, no ha habido ningún otro --

(6) Sampson, 1975, págs. 138.

episodio internacional destacado, desde 1956, en que los intereses del petróleo hayan sido decisivos para la política exterior oficial de la Gran Bretaña. La Guerra Civil Nigeriana tenía consideraciones petroleras en segundo plano, pero aparte de cierta vacilación en junio y julio de 1967, cuando el nuevo cierre del Canal de Suez hizo que el gobierno británico se volviera más sensible -- que de ordinario a las amenazas a otras fuentes, -- el Ministerio de Relaciones Exteriores insistió -- en que debería conservarse la integridad territorial de Nigeria, porque de otro modo se sentaría el precedente de que las tensiones tribales se -- considerarían razón suficiente para el desmembramiento de los estados excoloniales de reciente independencia. La política británica se interesaba sobre todo por asegurar que la Unión Soviética y Francia no ganaran por su injerencia en lo que había sido tradicionalmente un reducto británico. (Keohane sostiene que el hincapié hecho por los -- británicos en sus relaciones con Nigeria debe derivar en parte de la importancia del petróleo nigeriano).

La decisión británica de retirar sus fuerzas del Golfo en 1971 fue un reconocimiento de que las exigencias del imperio ya no podrían satisfacerse mediante la presencia de tropas en el Medio Oriente. Este reconocimiento de la debilidad económica de la Gran Bretaña significaba que las compañías petroleras se encontraban ahora abandonadas a sus propias fuerzas. Es posible que este retiro haya contribuido al ataque de la OPEP contra -- las compañías al reducir el riesgo de que las disputas comerciales se agravaran por los enfrenta -- mientos políticos entre los gobiernos receptores -- y las autoridades británicas.

La diplomacia petrolera podría recurrir en una atmósfera más neutral. (Rustow y Mugno sostienen

que los estados del Golfo se habrían mostrado menos entusiastas con el ejemplo de Qadafi si la Marina y la Fuerza Aérea de la Gran Bretaña hubiesen estado todavía activas en el área. También se ha indicado que probablemente se subestimó el papel del petróleo en el interés de la Gran Bretaña por el Oasis de Buraimi, la disputa entre Irak y Kuwait en 1961, y el problema de la insurgencia en Omán).

## LOS ESTADOS UNIDOS Y LAS CUESTIONES NO PETROLERAS

Hasta la Segunda Guerra Mundial, el interés estadounidense en el Medio Oriente fue un ejemplo de la bandera que sigue el comercio, y las batallas de la Puerta Abierta libradas con los europeos en los años veinte se refirieron a intereses comerciales. Con la elección de Franklin D. Roosevelt, las cuestiones petroleras de la América Latina se subordinaron a consideraciones más amplias tales como la política del Buen Vecino, que también podía verse como un interés comercial ilustrado. Sin embargo, la guerra fortaleció el interés estadounidense en el Medio Oriente. Los acontecimientos de 1943-1944 culminaron con el Informe de Goyler que aclaraba sin lugar a dudas que el centro de gravedad de la industria petrolera se estaba moviendo hacia el este y que los Estados Unidos estaban en mala situación para aprovecharse de este cambio. En virtud de que esta conciencia se produjo en tiempos de guerra, la importancia del Medio Oriente impresionó a las mentes militares del Pentágono que debieron afrontar el hecho de que, a partir de ese momento, el petróleo del Medio Oriente figuraría en la planeación estratégica. El interés más amplio del Pentágono en esa área había de crecer cuando los Jefes del Estado Mayor Conjunto decidieron construir, en 1943, una base aérea en Dhahran, Arabia Saudita, como un enlace entre El Cairo y Karachi. Esto se planeó originalmente como un eslabón fundamental de la cade-

na logística que unía teatros de la guerra de Europa y el Japón. En la Guerra Fría habría de dar al Pentágono un interés continuo por la suerte de la Arabia Saudita (7). Sin embargo, a fines de los años cuarenta aparecieron dos temas nuevos en la política estadounidense que habrían de superar los intereses comerciales de la industria petrolera: el problema palestino y la Guerra Fría.

## ISRAEL

Hay escasos datos acerca de que las compañías petroleras tuvieran alguna posición claramente formulada sobre la creación del estado de Israel, aunque los petroleros que trabajaban en el campo sabían que ello complicaría sus relaciones con los árabes (8). Era claro que el gobierno de los Estados Unidos, que había recibido el manto sionista de manos de los empobrecidos británicos, estaba prestando escasa atención a los intereses petroleros y las grandes compañías petroleras carecían de fuerza política para oponer alguna resistencia efectiva, aún si hubiesen querido hacerlo. En muchos sentidos la situación recordaba la batalla por las cuotas de importación de los años cincuenta, cuando el brazo interno de la industria petrolera estadounidense pudo salirse con la suya. En ambos casos, los gobernantes estadounidenses estaban reaccionando ante los grupos de presión que pudieran llevar votos a las urnas. Por poderosos que pudieran parecer las grandes en la arena internacional, contaban poco en el escenario nacional. Los votos provenientes de los pozos petroleros del desierto árabe no han inclinado la balanza de las elecciones estadounidenses.

## LOS PETROLEROS DE WASHINGTON

El decenio que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial se distinguió por el hecho de que los empresarios se mantuvieron particular

(7) Lenczowski, 1962, págs. 552.

(8) Idem., 1962, págs. 396-397.

mente cerca de Washington, como un reflejo de su extensa cooperación en el esfuerzo bélico. Naturalmente, algunos empleados de las compañías penetraron en la comunidad de la política exterior, por razones tales como las que explicaba el Secretario de Estado Forestal:

Lo que se ha estado tratando de predicar aquí es que en todo este cuadro mundial el gobierno no puede hacer sólo la tarea; tiene que trabajar a través de las empresas (...) esto significa que, para ciertas tareas específicas, tendremos que aprovechar a ciertas gentes (9).

Los petroleros se pasaron a los departamentos encargados de la política exterior y los diplomáticos se desplegaron en la dirección contraria. Hubo un Robert B. Anderson, petrolero texano, que pasó a los Departamentos de la Marina, la Defensa y el Tesoro; un Herbert Hoover Jr., director de la Unión Oil, que pasó al Departamento de Estado; y, menos importante, un Andrew Ensor que pasó de la Social al Departamento de Estado y luego a la Mobil. También hubo un George McGhee, quien pasó de una compañía petrolera al Departamento de Estado y luego a la Junta de la Mobil. John J. McCloy, quien estuvo en el Departamento de Guerra, fue presidente del Banco Mundial y alto comisionado en Alemania, se convirtió en uno de los defensores principales de los intereses de la industria petrolera durante los años sesenta y setenta. Y Walter Levy pasó de un puesto en la Administración de Cooperación Europea del Plan Marshall y en el equipo de Hoover en Irán al papel de influyente consultor petrolero (10). (Otros hombres que se mencionan son los de Emilio Collado, quien pasó de una breve estancia en el Departamento de Estado a la Exxon; Melvin Conant, quien pasó de Exxon a la Agencia Federal de Energéticos; William Eddy, quien se hizo consultor de Aramco tras haber sido Ministro Residente en la Arabia Saudita; Harold Minor, embajador en el Líbano que luego pasó a la Aramco. Estos casos indican que-

(9) Kolko, 1969, pág. 22.

(10) Engler, 1961, págs. 310-312.

hay movimientos a nivel intermedio entre los funcionarios del gobierno de los Estados Unidos y -- de la industria petrolera, pero ninguno de estos individuos intervenía en forma importante en la formulación de las políticas). Hoover fue probablemente el de más importancia con respecto a la industria, ya que medió entre las compañías y el gobierno de Venezuela después de que el general Medina exigió una revisión de los contratos petroleros, y fue uno de los actores principales de la alianza industrial que permitió una solución a la crisis de Irán a principios de los años cincuenta (11). Anderson estaba menos, obviamente, dedicado al petróleo, ya que alcanzó su puesto más importante en el gobierno como secretario del Tesoro, pero aún en su retiro oficial de Washington-- participó en la política de los Estados Unidos en el Medio Oriente, arreglando reuniones entre los industriales estadounidenses y Nasser con la vana esperanza de que pudiera salvarse la brecha que separaba a El Cairo de Washington (12). (Anderson desempeñó un papel importante en el aparente endurecimiento de la posición de las "grandes" frente a las demandas de Castro en 1960, y participó en el establecimiento del programa de cuotas obligatorias de importación de 1959). Levy se ha ocupado más específicamente de la política petrolera, en especial de la situación iraní.

Para demostrar que la industria petrolera -- fue un grupo de particular influencia en la elaboración de la política exterior de los Estados Unidos, tendría que probarse tal aserto en la carrera McCloy y, muy probablemente, también en la de la familia de los Rockefeller.

Según dice Galbraith, McCloy era el "presidente indudable del establecimiento estadounidense" (1976) durante gran parte de los años cincuenta y sesenta, ya que ocupó puestos tales como la presidencia del Chase Manhattan, el Consejo de Re

(11) Sampson, 1975, págs. 109, 128-130.

(12) Copeland, 1969, pág. 233.



laciones Exteriores y la Fundación Ford, y es obvio que ha participado intensamente en los asuntos de la industria petrolera, como lo demuestran su presencia en la reunión inicial de la Corporación de la Reserva Petrolera durante la Segunda Guerra Mundial, su cabildeo en el Departamento de Justicia, a partir de los años sesenta, sobre la necesidad de una exención antimonopólica para la cooperación de las compañías petroleras, y su papel central en la formulación de una posición común de la industria en los años setenta. Pero sus intereses han distado de ser estrechamente sectoriales. También fue subsecretario de Guerra, alto comisionado para Alemania, presidente del Comité General de Asesoría sobre el Desarme de los Estados Unidos, y miembro de la comisión presidencial que investigó el asesinato (13). Estaba cerca del sector de las grandes empresas en una época en que la élite empresarial y financiera estadounidense participaba en la elaboración de la política. No está claro si dedicó una cantidad desproporcionada de su tiempo a impulsar los intereses específicos de la industria petrolera, ni cuál haya sido el éxito de sus esfuerzos. Por ejemplo, a pesar del conocimiento que tenía McCloy de la vulnerabilidad de los Estados Unidos ante la amenaza de los gobiernos receptores, el gobierno de Nixon tardó mucho en percibir los problemas causados por la creciente dependencia de los Estados Unidos de las importaciones. Hay muchos informes de delegaciones de industriales frustrados, como la que incluía a Robert Anderson, John McCloy y David Rockefeller, que pidió a Nixon, poco después de su victoria en las elecciones de 1968, un enfoque más equilibrado hacia el Medio Oriente. Como expresó uno de los miembros de la delegación: "Siempre podíamos hacernos escuchar, pero sentíamos que era como hablarle a esa pared" (14). (Por otra parte, Rustow señala que Nixon envió a Scranton al Medio Oriente inmediatamente antes de su toma de posesión para "hacer las pases". En consecuencia, es posible que haya tenido algún efecto el enfoque de la industria).

(13) Informe Church, 1974, quinta parte, págs. 59-60

(14) Sampson, 1975, pág. 206.

No hay duda de que existía un grupo informal de política exterior alrededor de los Rockefeller, el Chase Manhattan Bank, las principales fundaciones y el Consejo de Relaciones Exteriores. David Rockefeller, por ejemplo, se interesó en el Medio Oriente y se convirtió en un eslabón útil entre Washington y las diversas capitales del Medio Oriente. En cambio, Nelson Rockefeller sólo mostraba un interés entusiasta por las actividades petroleras de la Jersey Standard al principio de su carrera; desde entonces, su carrera casi sugiere que "se ha venido sacudiendo el petróleo". Pero aunque este grupo estaba sin duda consciente de las presiones crecientes que sufría la industria, no hay pruebas de que haya podido "inclinarse" la política estadounidense en ninguna forma que ayudara significativamente a las compañías a mantener su posición privilegiada en el mundo de la producción petrolera.

El brazo interno de la industria petrolera ha tenido obviamente una influencia considerable. El presidente Lyndon Johnson se sentía muy comprometido con la industria petrolera del sur y durante largo tiempo había sido una figura clave en el Congreso para la Defensa de este grupo frente a los depredadores reformistas fiscales. Pero el brazo internacional de la industria carecía de tal influencia. La relación existente entre el Departamento de Estado y las compañías petroleras internacionales no se compara ni de lejos con los estrechos nexos existentes entre el Pentágono y los diversos proveedores de armamentos. En todo caso, raras veces han sido los industriales quienes han dominado en Washington: han sido más bien abogados y financieros. Los hombres realmente poderosos salieron de estas filas, gente como Dean Acheson, John Foster Dulles, James Forrestal, Douglas Dillon, los industriales que han llegado a la cima en Washington, no ha habido petroleros con la estatura de los dos Charlie Wilson (de la General Motors y la General Electric) o de Robert McNamara de la Ford. Tenemos la imagen de una industria cuya influencia sobre la

política exterior ha sido menor que lo que haría esperar su tamaño. (Con esto no se quiere negar que los cabildeos petroleros hayan sido muy eficaces para cuidar de que las disposiciones de las regulaciones y los impuestos se estructuraran en favor de la industria. Tampoco descartaría por completo el argumento de que ciertas firmas de abogados son poco más que extensiones de la industria petrolera internacional; sin embargo, mientras no se demuestre este hecho, yo preferiría considerarlas como representantes generales de las corporaciones norteamericanas. Es instructivo advertir que Domhoff -uno de los críticos principales de la dominación ejercida por las corporaciones sobre la política exterior estadounidense- casi no menciona a la industria petrolera por sí misma Domhoff, 1969).

## LA GUERRA FRÍA

Después de la cuestión de Israel, la Guerra Fría fue la consideración más importante que se cruzó en el camino del petróleo cuando se discutía la política estadounidense hacia el Medio Oriente. A pesar de los argumentos de los historiadores revisionistas en el sentido de que la Guerra Fría fue causada menos por la política soviética que por la determinación norteamericana de asegurarse de que la Unión Soviética no cerrara al comercio estadounidense grandes porciones del mundo después de 1945, hay escasas pruebas acerca de que la industria petrolera haya participado en el debate. Sólo hubo una crisis relacionada con el petróleo que contribuyó a la intensificación de la Guerra Fría, aunque los primeros días de la Guerra Fría coincidieron con la expansión de los intereses petroleros de los Estados Unidos en el Medio Oriente y por ende en un área colindante con la frontera sur de la Unión Soviética. En efecto, fue en la disputa suscitada en esta área en 1945-1946, al negarse los soviéticos a retirarse del norte de Irán, cuando se produjo-

la primera escaramuza importante de la posguerra - en las crecientes hostilidades del Este y el Oeste que, tras la demanda rusa del control conjunto de los Dardanelos y la admisión de la Gran Bretaña de que ya no poseía la fuerza necesaria para apuntalar los regímenes de Grecia y Turquía, habrían de llevar en 1947 a la doctrina Truman y al discurso de Marshall en Harvard, los que reconocieron que el mundo estaba dividido ahora en dos bloques competidores.

Aunque las memorias de Truman se refieren a la amenaza soviética a Irán en 1945 como un peligro para las economías occidentales y el balance de las materias primas del mundo, hay una mención sorprendentemente escasa de factores económicos - específicos en el período que llevó al rompimiento de 1947 entre el Este y el Oeste. Hubo alguna discusión sobre el uranio, pero raras veces se habló del petróleo y del Medio Oriente. Se mencionó a Irán, pero casi siempre cuando se hablaba de Grecia y de Turquía, con lo que se sugería que los designios soviéticos sobre Irán eran sólo otro ejemplo de la expansión soviética y no una amenaza directa a una industria específicamente vulnerable. En efecto, el momento en que el petróleo y el Medio Oriente se aproximaron más a un papel central en este debate ocurrió en una versión inicial de la doctrina Truman de la que borró Acheson una referencia específica al interés estadounidense en los recursos naturales del Medio Oriente.

Los estudios del efecto de la comunidad empresarial sobre el desarrollo del pensamiento de la Guerra Fría son notables por su omisión de los ejecutivos de las compañías petroleras. Esto contrasta con la mención de Henry Luce, cuyo imperio publicitario se había utilizado para empujar a la opinión pública estadounidense hacia la segunda Guerra Mundial y luego para prevenir a los Estados

Unidos sobre los peligros de las ambiciones soviéticas en Europa Oriental, y del industrial Alfred P. Sloan, presidente de la junta de la General Motors - quien en 1945 estuvo particularmente activo tratando de persuadir a Bernard Baruch de la necesidad de regenerar la economía alemana en lugar de desmantlarla. Fue un importante "ejecutivo" de la General Motors quien pidió permiso a Forrestal para distribuir entre el personal de supervisión algunos ejemplares del ensayo de George Kenan que más tarde se convertiría en el famoso artículo "X" en el número de Foreign Affairs de julio de 1947, "Las causas -- de la conducta de la Unión Soviética". Otros contribuyentes de las políticas estadounidenses hacia Alemania, arena de la Guerra Fría, fueron ejecutivos de la US Steel y la Johns-Manville. Otra vez estuvieron ausentes las compañías petroleras (15).

Fue apenas en 1950 cuando las implicaciones del Medio Oriente para la Guerra Fría se apreciaron con cierta urgencia en el Departamento de Estado. La producción de la Arabia Saudita y de Kuwait estaba entonces en pleno apogeo, impulsando literalmente la recuperación europea y japonesa, mientras que empezaban a escucharse las demandas estadounidenses de protección contra el petróleo barato del hemisferio oriental. El comienzo de la Guerra de Corea coincidió con una intensificación del activismo de los gobiernos receptores del Medio Oriente. Un ensayo decisivo sobre la política petrolera del Medio Oriente, elaborado por el Departamento de Estado en septiembre de 1950, se inicia con dada franqueza:

## UN PROBLEMA

Está aumentando la amenaza de la agresión comunista. El Medio Oriente es muy atractivo y muy vulnerable a esta amenaza. La ruptura del flujo -- del petróleo del Medio Oriente hacia los mercados normales, o el apoderamiento de estos recursos por grupos de dentro o de fuera, afectaría gravemente --

(15) Gardner, 1970, págs. 22, 53, 160, 220, 250-251, 261-262, 283.

los intereses económicos, políticos y estratégicos de los Estados Unidos y sus aliados (16).

Se decidió que debería incrementarse el flujo de fondos hacia los gobiernos del Medio Oriente, a través de las compañías petroleras, para frenar el descontento antioccidental. Una posible solución, planteada en el documento del Departamento de Estado, era la concesión de créditos a los impuestos -- pagados en el extranjero, por parte de la Tesorería de los Estados Unidos, para que la carga de la compra de la paz en el Medio Oriente recayera sobre las espaldas del contribuyente estadounidense. Esta fue la solución presentada finalmente por el Consejo Nacional de Seguridad a las autoridades fiscales. Fue claramente el caso de una decisión sobre cuestiones petroleras que se tomaba básicamente por motivaciones de la Guerra Fría.

#### NASSER y LAS "GRANDES" ESTADOUNIDENSES

En general, la industria petrolera y el Departamento de Estado han estado de acuerdo sobre las políticas referentes al Medio Oriente. Cuando ha surgido la tensión, ha sido normalmente porque las compañías no están contentas con el grado de apoyo diplomático recibido en casos de expropiaciones, o cuando los funcionarios del servicio exterior han considerado necesario distanciarse de los excesos de compañías particulares. (El Departamento de Estado, como otros organismos encargados de la política exterior, ha tenido fuertes motivaciones para mantenerse en buenos términos con las compañías petroleras porque los empleados de estas últimas que se encuentran en el campo están generalmente en una posición mucho más adecuada para sentir el estado de ánimo de un país que los diplomáticos que tienden a confinarse a la capital racional). Es probable que

---

(16) Informe Church, 1974, 7a. parte, pág. 122.

el tratamiento dado a Nasser se haya aproximado - más a una diferencia genuina de opinión sobre la política exterior más amplia.

Miles Copeland sostuvo que la crisis libanesa de 1958 causó la hostilidad de las grandes empresas contra Nasser un poco antes del cambio de las actitudes generales dentro del Departamento de Estado. Las compañías acusaban a Nasser de haber desatado una guerra civil que, al amenazar a Beirut, ponía en peligro las vidas de empresarios occidentales en un grado mayor que cualquier cantidad de radicalismo confinado a Egipto. Aunque el gobierno de los Estados Unidos se opuso a toda política abiertamente contraria a Nasser durante los cuatro años siguientes, Copeland insistió: -- "Al mismo tiempo, los grandes cabildeos del mundo empresarial en Washington han martilleado duro - las acusaciones contra Nasser, y han hostigado y denunciado a los funcionarios del Departamento de Estado 'amigos de Nasser' (incluidos aún quienes insisten moderadamente en que Nasser 'no es totalmente malo') para obligarlos a callar o a pedir su transferencia". Esto ocurría a pesar de que los ejecutivos de compañías petroleras que estaban más en contacto con Nasser proclamaban en privado que "preferirían tratar con egipcios del más alto nivel, aún cuando mantuviesen una actitud hostil, que con cualesquiera otros líderes árabes amigos" (17). Este argumento ha sido apoyado por John Badeau, durante largo tiempo presidente de la American University en El Cairo y embajador en Egipto durante los primeros días de la guerra civil en el Yemen, una lucha que polarizó a los responsables de la política exterior estadounidense. Fue una guerra entre un reino medieval, caduco, apoyado por los monarcas de Jordania y de la Arabia Saudita, y un movimiento republicano apoyado por Nasser. En sí mismo, Yemen no tenía ninguna importancia estratégica particular, y la meta principal de los diplomáticos consistía en mantener el conflicto localizado. Pero en cuanto intervino Nasser se modificó la situación, porque -

---

(17) Copeland, 1969, pág. 220.

el régimen saudita se sintió obligado a interve -  
nir debido a que temía que una victoria republica -  
na en Yemen socavara la monarquía saudita. La po -  
lítica del gobierno de Kennedy consistió en reco -  
nocer al régimen republicano mientras trataba de -  
actuar como mediador, una política que preocupaba  
a todos los funcionarios del Departamento de Esta -  
do que se interesaban por la suerte de la monar -  
quía saudita. Como corresponde a un ex-embajador  
el relato de Badeau es muy circunspecto, pero es -  
claro que considera a las compañías petroleras -  
(enemigas de una política de apaciguamiento que -  
pudiera amenazar la estabilidad saudita) y el ca -  
bildeo israelí contra todo enfoque conciliatorio -  
acerca de Nasser) como los dos grandes enemigos -  
de la política estadounidense. Básicamente, la -  
tensión se refería a las tácticas más que a cual -  
quiera otra cosa, porque el reconocimiento del ré -  
gimen republicano por parte de Washington deriva -  
ba una preocupación fundamental de ambos bandos: -  
la estabilidad de la monarquía saudita por encima  
de cualquier cosa. Washington creía que un reco -  
nocimiento temprano del régimen apoyado por Nas -  
ser podría mantener localizada una disputa potén -  
cialmente explosiva. Las compañías parecen haber  
adoptado una posición más dura al respecto: toda  
concesión a Nasser era un error porque inevitable -  
mente pondría en peligro la estabilidad de la -  
Arabia Saudita (18).

En conjunto, surge una imagen donde ni el -  
petróleo ni las compañías petroleras influyen -  
grandemente sobre los gobernantes estadounidenses.  
En la ideología oficial del gobierno estadouniden -  
se, la ayuda diplomática a las compañías para que  
se establezcan en el extranjero, y la protección -  
para ellas una vez establecidas, se percibían co -  
mo una tarea diplomática legítima, pero no esen -  
cial. Esto significaba que los responsables de -  
la política exterior se interesaban profundamente  
en los problemas petroleros en ciertas ocasiones,  
de acuerdo con la distribución física de las --

(18) Badeau, 1968, págs. 123-151.



fuentes y las metas políticas de las autoridades - que reclamaban jurisdicción sobre estos depósitos. En general, el acceso al petróleo no ha sido una meta particularmente importante de la política exterior de los Estados Unidos durante los dos primeros tercios de este siglo. Gran parte de la interrelación ocurrida entre las compañías petroleras y el establecimiento de Washington desde la segunda Guerra Mundial no ha ocurrido porque las compañías merecieran algún trato especial, sino porque han sido actores económicos decisivos en el Medio Oriente. Es obvio que la existencia del petróleo ha incrementado la importancia relativa de esta área en los asuntos mundiales. Resulta difícil imaginar al Departamento de Estado enredándose en la Guerra Civil Yemenita si no hubiesen existido los peligros planteados a la estabilidad del régimen saudita que controlaba el petróleo. Pero esto no significa que las compañías impusieran esta injerencia. En virtud de que la Arabia Saudita era un proveedor de petróleo importante, los Estados Unidos habrían intervenido independientemente de la forma de la participación corporativa (los Estados Unidos habían intervenido en la disputa anterior de Irán con la Anglo Iranian, aunque la que estaba en peligro era una compañía británica).

Había en general una complementariedad de intereses entre los funcionarios de las corporaciones y del gobierno de los Estados Unidos. Ambos estaban interesados en el flujo abundante y seguro de los abastos de petróleo dentro del mundo no comunista y ambos preferían tratar con gobiernos estables, pro-occidentales. Ha habido pocos casos en que los intereses de las grandes y del Departamento de Estado hayan sido radicalmente diferentes. Un ejemplo clásico fue la creación del Estado de Israel. Otro ocurrió en 1973, cuando los socios de la Aramco supieron que Arabia Saudita estaba a punto de reaccionar ante la incapacidad de los Estados Unidos para resolver el problema palestino y no podían influir sobre la política del Departamento de Estado.

Las "grandes" han podido proteger sus propios intereses en terrenos tales como el de la tributación, pero para la maquinaria de la política exterior sólo han sido una de muchas preocupaciones. El Departamento de Estado ha encontrado en las "grandes" un útil conjunto de instrumentos que puede manipular en el juego del Medio Oriente, pero no hay pruebas de que las compañías petroleras hayan podido "inclinarse" la política de Washington en lo referente a toda el área (Un factor no estratégico considerado presumiblemente por los gobernantes estadounidenses es la contribución que han hecho las compañías a la balanza de pagos de los Estados Unidos). Es posible, como sugiere Rostow, que las cosas hubiesen dependido ya en un 40-50 por ciento de las importaciones del Medio Oriente en los años cincuenta. Tal como ocurrió, el efecto potencial del petróleo sobre Europa y el Japón afectó en mayor medida a los gobernantes estadounidenses.

## LOS HOLANDESES Y LOS FRANCESES

Esta imagen de las compañías petroleras subordinadas a los responsables de la política exterior parece válida, en general, para los dos países de origen no anglo-estadounidense, Francia y Holanda, aunque los datos históricos detallados son considerablemente menos abundantes.

Los holandeses han sido relativamente inactivos en la política petrolera fuera de Europa, aunque la búsqueda de la independencia económica y política por parte de Indonesia significó que, hasta que la Shell decidió retirarse en 1965, las relaciones de Holanda con su ex colonia se complicaron inevitablemente por la existencia de petróleo y por otras inversiones políticamente sensibles. La política petrolera de Holanda se había concentrado en el interior de Europa algún tiempo antes de es-

te episodio, una decisión derivada lógicamente de refinación del Norte de Europa en la posguerra. - Esta concentración en la vecindad inmediata se - vio fortalecida en 1959 por el descubrimiento de los depósitos de gas de Groningen, cuyos mercados de exportación naturales se encontraban al otro lado de la frontera holandesa. Más allá de Europa, los holandeses han aplicado políticas que parecen olvidar las consecuencias para sus intereses petroleros. La institución de un embargo de armas durante la última parte de la Guerra Civil-Nigeriana, motivada por preocupaciones humanitarias, contrarió a las autoridades federales en asenso y bien pudo haber puesto en peligro los grandes intereses de la Shell en Nigeria. El embargo petrolero impuesto en 1973 contra Holanda es una prueba clara de que las políticas holandesas sobre la cuestión israelí no se formulaban tomando primordialmente en cuenta el propio interés económico.

La política francesa ha sido más compleja.- La dependencia de Francia del petróleo importado ha constituido una motivación para luchar por mantener, si no es que extender, un papel marginal en la industria petrolera internacional del Medio Oriente. En algunos momentos, la diplomacia francesa se ha ocupado activamente de las cuestiones petroleras, como ocurrió desde la última parte de la primera Guerra Mundial, hasta mediados de los años veinte, y en el período en que se disolvió el Acuerdo de la Línea Roja a fines de los años cuarenta. Sin embargo, es importante que coloquemos la motivación petrolera francesa en un contexto más amplio. Francia creía tener derechos anteriores a las áreas abarcadas ahora aproximadamente por Siria y el Líbano y, durante los años veinte, la rivalidad francesa con los británicos derivó por lo menos en parte de los conceptos muy diferentes que estas dos potencias se habían formado acerca de la manera en que debería administrarse el Imperio Turco (19). Evidentemente, los

(19) Shwadran, 1973, pág. 215.

franceses no estaban en posibilidad de tomar parte en la diplomacia petrolera anglo-estadounidense durante la segunda Guerra Mundial, y al terminar la guerra, sólo pudieron librar una acción de vanguardia contra la disolución del Acuerdo de la Línea Roja. Para los años cincuenta, las ambiciones francesas en el Medio Oriente estaban gravemente limitadas por la mala voluntad existente dentro del mundo árabe a causa de la resistencia opuesta por Francia a las demandas de la independencia argelina. Además, la participación francesa en la frustrada Guerra de Suez de 1956, motivada en parte por el resentimiento contra el papel que Nasser estaba desempeñando en Argelia, hizo que las relaciones de Francia con el Medio Oriente se mantuviesen tensas durante varios años más. La propia disputa argelina se vió afectada por el petróleo, por que los franceses deseaban ardientemente la conservación de sus depósitos de Sahara, cualquiera que fuese el arreglo político, ya que Argelia era la fuente de petróleo crudo más prometedora fuera del control de los anglosajones.

La posición del petróleo dentro de la política exterior gaullista es particularmente oscura. El General lanzó una campaña relativamente pro árabe y además envolvió a Francia en negociaciones con Irak, en 1967, que las "grandes" consideraron particularmente perjudiciales. La intervención francesa en favor de los secesionistas biafranos en la Guerra Civil Nigeriana se consideró en general motivada por el petróleo. Y en el fondo estaban las relaciones económicas de Francia con Argelia. Pero aunque Francia podía mejorar en algunas ocasiones su acceso al petróleo por su rechazo de la guía anglo-estadounidense, no debe exagerarse la importancia del petróleo en la política exterior francesa. El desafío de De Gaulle a los anglosajones tenía motivaciones mucho más complejas que los meros cálculos económicos. El reconocimiento de China en 1964, el rompimiento con los Estados Unidos acerca de Vietnam y la decisión de lanzar una campaña que claramente trataba de aumen

tar la influencia francesa dentro del Tercer Mundo en el invierno de 1964-1966, fueron motivados por el deseo de restablecer a Francia como una fuerza en la política mundial. El mejoramiento de las relaciones con el mundo árabe debe verse primordialmente bajo esta luz, de modo que todas las ganancias del acceso al petróleo serían un beneficio lateral, agradable pero no esencial. De igual modo, la intervención en Nigeria debe verse probablemente como un intento por extender la influencia francesa en las ex-colonias británicas de Africa, más bien que como una mera participación en el petróleo de Biafra. El petróleo ha sido un factor en la política exterior francesa, pero raras veces ha sido un factor dominante.

#### LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LAS - COMPAÑIAS

Parecería lógico que la política exterior de un gobierno receptor se relacionara principalmente con el país de origen de las compañías petroleras que tenían concesiones en sus territorios. Por ejemplo, sería de esperarse que la diplomacia saudita se relacionara principalmente con los Estados Unidos desde el momento en que se otorgó la concesión original a la Socal y no al IPC. Sin embargo, es importante recordar que no fue generalmente por accidente histórico que las compañías de una nacionalidad particular se mantuvieron activas en un país dado. El hecho de que la Anglo-Persian llegara a dominar en Irán y a tener un papel principal en los acontecimientos de Irak y Kuwait fue un resultado directo de la hegemonía ejercida por la Gran Bretaña sobre esa era en ese momento particular. Además, no fue por accidente que el Rey Abdul-Azis se interesó en hacer negocios con una compañía estadounidense, ya que deseaba no tener que depender de los británicos que no se habían portado como buenos amigos de la dinastía saudita. (Debe hacerse hincapié en que esto no le impidió otorgar al IPC, dominado por los británicos, una-

concesión a fines de los años treinta. Desde luego, no le molestaba asegurar a los británicos su desconfianza de los estadounidenses). No fue por accidente por lo que el desarrollo petrolero latinoamericano se encontró primordialmente en manos de compañías estadounidenses (aunque no debe olvidarse el papel de la Shell), ya que este continente se encontraba en gran medida dentro de la esfera de influencia estadounidense. Y aún cuando una compañía como la Shell pudo entrar en Venezuela y México, a pesar de las pautas diplomáticas de los países huéspedes. Hay escasos indicios de que Venezuela se volviera sensible a los deseos de Holanda y la Gran Bretaña y, con excepción del rompimiento de las relaciones diplomáticas anglo-mexicanas a causa de las expropiaciones de 1938, tampoco México se volvió sensible a los intereses europeos.

La existencia del petróleo ha hecho que las grandes potencias presten atención a ciertos países. Las pautas de las relaciones diplomáticas de tales países llegaron a ser determinadas menos por la nacionalidad de las compañías receptoras de las concesiones originales que por la nacionalidad de la gran potencia dominante en esa área del mundo en ese momento particular. La presencia de la Shell ha sido en gran medida irrelevante para la diplomacia de Venezuela y de México porque estos dos países se encuentran dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos y ninguna potencia ha desafiado la hegemonía estadounidense en la América Latina. Por otra parte, la pauta de la diplomacia iraní reciente ha sido relativamente independiente de la Gran Bretaña, a pesar de que la Anglo-Persian dominó la producción persa de petróleo durante muchos decenios. La nacionalidad de los concesionarios relevantes cambió, y el foco de la diplomacia de Irán reflejó la influencia mundial de los Estados Unidos.

Cuando examinamos la industria, la nacionali

dad de las grandes compañías tiene poca utilidad para hacer pronósticos. El factor decisivo es el balance mundial del poder. La nacionalidad de las compañías petroleras dominantes en un área dada - en un momento dado sólo nos da una idea del ordenamiento internacional existente unos diez años atrás. Nunca ha permitido la formulación de pronósticos acerca de cuáles compañías ganarán a expensas de otras en el futuro.

## CAPITULO QUINTO

### LAS COMPAÑÍAS COMO ACTORES TRANSNA CIONALES

- a) El Efecto sobre el escenario político.
- b) Los Símbolos de Occidente
- c) El Papel de Amortiguador
- d) Las Compañías como Agentes
- e) Las Compañías como Instigadores
- f) Las Compañías como Bandas de Transmisión
- g) Las Compañías como un Factor de Com -  
plicación
- h) El Papel Económico



## LAS COMPAÑIAS COMO ACTORES TRANSNACIONALES

Las grandes compañías petroleras se han ocupado primordialmente de la extracción y comercialización del petróleo, y su influencia en el mundo político se debió originalmente, en gran medida, a la inexperiencia y la timidez de los gobiernos receptores con los que negociaban. A medida que se robusteció la confianza de tales gobiernos en sí mismos las "grandes" sólo pudieron pelear en la retaguardia. Si estas compañías sobreviven en el futuro, ello se deberá a su capacidad para desempeñar importantes funciones económicas con mayor eficiencia que los gobiernos, las compañías estatales o los competidores comerciales. Si no pueden hacerlo, se extinguirán como organismos ineptos. Y resulta difícil a la formulación de generalizaciones nítidas acerca de la evolución de su papel. La afirmación de que la Pax Britannica fue la época de oro de los actores transnacionales olvida que los gobiernos han intervenido en la industria petrolera desde el momento en que se apreció plenamente su importancia militar, a principios de este siglo. La afirmación contraria, en el sentido de que la importancia de las relaciones transnacionales ha venido aumentando desde la primera Guerra Mundial, no toma en cuenta el hecho de que la creciente importancia económica del petróleo ha obligado aún a los gobiernos consumidores más inclinados hacia la *laissez-faire* a intervenir crecientemente en el funcionamiento de las compañías.

### EL EFECTO SOBRE EL ESCENARIO POLITICO

Es evidente que el crecimiento de la industria petrolera y las compañías petroleras, ha influido sobre la distribución del poder político en el mundo. Por una parte, el descubrimiento y la

explotación de fuentes de petróleo crudo por parte de las compañías petroleras aumentó inevitablemente la importancia relativa de los países productores de petróleo en el sistema mundial. Este efecto se vió intensificado por el éxito obtenido por las grandes compañías petroleras en el desarrollo de mercados mundiales. Aún cuando los encargados de la política exterior podrían tratar de minimizar la importancia de un estado productor de petróleo dado, la presencia de las grandes compañías petroleras era un recordatorio sombrío de que Venezuela, Indonesia, Nigeria o la Arabia Saudita tenían una importancia económica que las colocaba por encima de otros países de tamaño similar que no poseían petróleo. En segundo lugar, la industria petrolera ha ayudado a crear países que, comparados con otros del Tercer Mundo, tienen burocracias estatales relativamente bien desarrolladas. Edith Penrose subrayó la importancia del sector estatal en un breve ensayo que menciona el hecho de que, ya en 1953, cerca del 10 por ciento de la población de Kuwait trabajaba en el sector público. El estudio de Tugwell sobre el petróleo de Venezuela -una sociedad más compleja que la mayoría de las sociedades del Medio Oriente revela cómo se desarrollaron los partidos democráticos y un aparato estatal, como escasos compromisos frente al mundo empresarial, ya fuesen las empresas venezolanas o extranjeras. En efecto, su actitud no es sólo de indiferencia hacia el sector de las empresas privadas, sino de clara desconfianza (Tugwell, 1975). Ha habido algunas paradojas. Ya que a menudo son la única fuente importante de ingresos fiscales dentro de la economía receptora, las compañías petroleras han desempeñado un papel importante en la creación de su propio verdugo: un sector estatal fuerte, con autoconfianza y control suficientes para limitar o eliminar el papel de las empresas extranjeras. Pero si el Estado sustituye a las compañías extranjeras con una compañía petrolera nacional, estará creando un organismo dotado de los recursos y la

legitimidad necesarios para escapar, por su parte, el control estricto del aparato estatal. Pertamina, por ejemplo, se convirtió virtualmente en un estado dentro de otro estado hasta que el exceso de ambición provocó algunos problemas para su financiamiento internacional en 1975, de modo que el gobierno central de Indonesia debió entrar a su rescate.

La consecuencia de la creación de gobiernos receptores centralizados, bien financiados, es -- que la integración de estos países al sistema mundial puede ir acompañada de una nueva atenuación del papel de los actores transnacionales tales como las grandes compañías petroleras. Es de esperarse que estos gobiernos relativamente monolíticos otorguen una independencia estratégica muy restringida a la mayoría de los organismos privados que operen dentro de sus fronteras, de modo que las compañías privadas, tales como las grandes compañías petroleras, pueden afrontar problemas cada vez mayores para ganar la aceptación en sociedades dominadas por funcionarios que creen firmemente en el papel económico del Estado. Si tales compañías sobreviven en esas sociedades, -- ello se deberá a sus lazos históricos y sus conocimientos tecnológicos, no porque sean libremente aceptadas dentro de la ética prevaleciente.

## LOS SIMBOLOS DE OCCIDENTE

El efecto sobre las sociedades receptoras es más profundo que el mero fortalecimiento del papel de los gobiernos centrales. Las grandes compañías son símbolos del poderío imperialista y -- de las empresas comerciales avanzadas, intensivas en capital. Sus conexiones imperiales tienden a repeler a la élite de los países receptores que, sin embargo, se siente fascinada por el estilo de vida que parece prometer el sistema capitalista.

La continuación del sistema de concesiones ha creado problemas en un período en que los países del Tercer Mundo han venido destruyendo los lazos de la dependencia política que se les impusieron en los siglos anteriores. La presencia continua de las grandes compañías petroleras apareció como un recordatorio de que la independencia política concentraron su ataque en lo que percibían como símbolos económicos del imperialismo. Es claro que la eficacia de las campañas antioccidentales de Nasser y la Unión Soviética en el Medio Oriente se debió por lo menos en parte a su insistencia en que la industria petrolera era un representante de las fuerzas de Occidente que supuestamente eran la causa de todas las desgracias de la zona. Un saudita educado que trabajaba para la Aramco en los años cincuenta, ya agraviado por la ausencia de perspectivas de ascenso, tenía que mostrarse receptivo a una propaganda de este tipo:

Los monopolios petroleros de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, en su lucha por los campos petroleros y los oleoductos, han convertido a los países del Medio Oriente en arena de intrigas, provocaciones, asesinatos políticos y golpes de estado. Los acontecimientos sangrientos de Irán, Yemen, Siria, el Líbano y Transjordania huelen fuertemente a petróleo. Los monopolios petroleros británicos estaban interesados en el asesinato del dictador sirio Husni Za'im (1).

Un empleado de la Aramco, en presencia del Campo de Operarios Principales y su puñado de habitantes sauditas calificados rodeados por estadounidenses, podría creer cualquier cosa de una compañía tan grande y tan obviamente no árabe. (Cheney presenta una visión estadounidense contemporánea de las tensiones experimentadas por los árabes sauditas educados - 1958).

(1) Landis, 1973, págs. 56-66; Hirst, 1966.

La eliminación de los sistemas de concesiones y su sustitución por contratos de administración volverá más difícil la visión de las grandes compañías petroleras nacionales serán mucho más visibles, en términos políticos, que los concesionarios anteriores, y los gobiernos nacionales serán culpados crecientemente por los fracasos. También será más difícil el aislamiento de los problemas de relaciones laborales frente a la vida política nacional mediante la canalización de las quejas de los trabajadores contra las compañías extranjeras. La clase de radicalismo que surge naturalmente en la fuerza de trabajo de una organización gigantesca se dirigirá contra las estructuras de poder nacionales.

Hay muchas implicaciones de esta retirada de las grandes compañías de la primera línea de la vida política y económica de los países receptores. Primero, los gobiernos receptores encontrarán cada vez más difícil la supervivencia cuando tengan la responsabilidad del funcionamiento regular de la industria petrolera, y serán atacados cuando no lo logren. Segundo, se eliminará un tema de controversia entre los gobiernos receptores y de origen, lo que deberá generar una relación menos tensa entre el mundo productor de petróleo y el Occidente a medida que se reduce el papel amortiguador y el complicador de las grandes compañías petroleras. El mayor impacto se sentirá en el Medio Oriente y es posible que mejoren las relaciones estadounidenses con esta área a expensas de la Unión Soviética cuando los árabes adviertan que puede persuadirse a las compañías petroleras para que cedan terreno.

El desarrollo de la industria petrolera parece haber generado gran desigualdad entre los países productores. Este juicio superficial se ve apoyado por el trabajo clásico de Hollis Chenery sobre las desigualdades mundiales, *Redistribution-With Growth*. Cuatro de los 66 países para los que

existen algunas estadísticas indicativas del grado de desigualdad social han crecido alrededor de la industria petrolera: Irak, Venezuela, Irán y México. De estos cuatro países, sólo Irán queda fuera del grupo de países que tienen el grado más alto de desigualdad (cerca de un tercio de la muestra) - y apenas se escapa. No hay duda que otros países productores de petróleo como la Arabia Saudita, Kuwait y Libia revelarían también altos grados de injusticia social si se dispusiera de estadísticas (Chenery y otros, 1974). Pero esta injusticia social y el desarrollo de "economías duales" no surgieron de una decisión consciente tomada por la industria petrolera. Se deben más bien a la rapidez con que se desarrolló este sector de la economía - y a la conexión generalmente débil existente entre dicho sector y otras partes de la economía nacional. Al mismo tiempo, hay algunos indicios en el sentido de que las élites nacionales se dejaron hipnotizar por la clase de modernización que las compañías parecen representar: una forma de desarrollo que pone de relieve los proyectos gigantescos, intensivos en capital, y subestima los enfoques alternativos de proyectos más pequeños y dispersos que tenderían a generar un desarrollo social más igualitario. Los planes nacionales de tales élites hacen mucho hincapié en el armamento militar, el acero, la bauxita y la petroquímica, y muy poco en el desarrollo del campo. Si los gobiernos del Tercer Mundo imitan el tipo de actividades industriales en los que han sido tan fuertes estas compañías perpetuarán la clase de desarrollo económico dual de la que han participado durante tanto tiempo las grandes compañías petroleras.

## EL PAPEL DE AMORTIGUARDO

Una consideración decisiva acerca de las grandes compañías petroleras es que han sido ricos organismos no gubernamentales cuya existencia entre gobiernos productores y consumidores ha intensificado la diversidad de las relaciones políticas internacionales. A veces han constituido una com-

plicación, generando dificultades en zonas que de otro modo podrían haber sido muy armoniosas. En otras ocasiones han provisto a uno u otro de los gobiernos involucrados de un medio para la realización de los intereses nacionales.

## LAS COMPAÑIAS COMO AGENTES

Los gobiernos de origen recurrieron en forma más o menos oficial a las compañías para mantener el flujo del petróleo durante la Segunda Guerra Mundial, la Guerra de Suez de 1956 y el embargo de 1973. La diplomacia más reciente en relación con la Agencia Internacional de Energía sugiere que un número creciente de gobiernos industrializados está dispuesto a aceptar las compañías, dentro de ciertos límites especificados, como agentes. Por supuesto, este papel incluye algo más que la provisión de petróleo, ya que tradicionalmente involucra un intercambio de información entre compañías y gobiernos. A menudo esto no es más que un intercambio de rumores, pero en algunos casos - como ocurrió con la CASOC en la Arabia Saudita - actuaron las compañías como una avanzada diplomática cuando los gobiernos de origen no tenían representación diplomática o se encontraban en malos términos. Dos años después de la Guerra de Suez de 1956, la Shell estaba operando en cordiales relaciones en Egipto, mientras que no se reconocía al Gobierno Británico. El mismo fenómeno se observó en el caso de Francia y Argelia, cuando las compañías francesas fueron uno de los últimos vínculos entre ambos bandos durante la guerra de independencia.

Las grandes compañías petroleras pueden actuar también como agentes para sus gobiernos receptores. Durante el embargo de 1973 ejecutaron las instrucciones árabes y aseguraron en general de que el petróleo árabe no llegara a Israel por su conducto. En otras ocasiones han realizado los -

embargos como ocurrió cuando los venezolanos prohibieron el embarque de petróleo a la República Dominicana en 1960. Tenderán a convertirse más claramente en agentes de los gobiernos receptores a medida que los contratos de administración los ligan cada vez más a objetivos específicos de actuación. Sin embargo, hay una diferencia entre un arreglo contractual y el acuerdo de una compañía de trabajar para un gobierno receptor a causa de sus orientaciones ideológicas similares. Es claro que las grandes compañías petroleras tradicionales son un producto del Occidente industrializado, aunque la complejidad de sus actividades hace surgir la duda de que deban una lealtad primordial a cualquier país dado, así sea su propio país de origen. Muchos países industrializados parecen creer ahora que la respuesta a este interrogante debe ser negativa, de modo que han creado campeones nacionales.

#### LAS COMPAÑIAS COMO INSTIGADORES

Si los gobiernos pueden lograr que las compañías actúen en su nombre, es teóricamente posible que las compañías obtengan a su vez la ayuda gubernamental. Como hemos visto, tal ayuda ha sido rara. En el caso de una disputa de buena fe con un gobierno receptor, las compañías han podido contar generalmente, pero no siempre, con algún apoyo de su gobierno de origen, de ordinario alguna forma de representaciones diplomáticas o manipulaciones de los flujos de ayuda.

#### LAS COMPAÑIAS COMO BANDAS DE TRANSMISION

Uno de los papeles más interesantes desempeñados por las compañías es el de una "banda de transmisión" que recibe y transmite mensajes entre los gobiernos receptores y los de origen o cumpla las políticas gubernamentales. El instrumento de crédito por impuestos pagados en el ex -



tranjero fue una política ejecutada por las compañías que permitió ganancias adicionales para la -- Arabia Saudita y otros países productores de petróleo. La decisión de alentar a otras grandes compañías petroleras que operaban en Irán tras de la -- disputa con la Anglo-Iranian fue un conducto para asegurar que la comercialización del petróleo iraní bastara para permitir la supervivencia del régimen posterior a Mosadehg. De igual modo, el rey -- Faisal utilizó a las compañías como intermediarios para transmitir a Washington las reacciones árabes ante las políticas estadounidenses referentes a Israel. La expropiación de la BP por parte de Libia fue un gesto de protesta por la aparente colaboración de Gran Bretaña con Irán en el Golfo.

Un aspecto de esta transmisión de mensajes a través de las compañías es el hecho de que las decisiones fiscales o reguladoras de un país pueden afectar todo el sistema. La política de créditos por impuestos pagados en el extranjero alentó las actividades extranjeras de las compañías estadounidenses, pero la decisión posterior de reconsiderar las clases de pagos extranjeros a los que podía -- aplicarse este crédito afectó negativamente los -- contratos de repartición de la producción indonesia y creó una gran área de incertidumbre en las negociaciones referentes a la expropiación de la Aramco. El problema de Irán con la Anglo-Iranian, a fines -- de los años cuarenta se debió por lo menos en parte, al hecho de que los británicos habían impuesto limitaciones a los dividendos que restringieron -- gravemente los pagos que podría hacer la compañía en los términos del acuerdo de concesión de 1933 -- revisado (2). Se aprueban en la legislación estadounidense algunas de las propuestas de revelación de información, habrá consecuencias profundas para el resto del mundo, así como el cierre de los mercados estadounidenses a las importaciones sin restricciones, impuesto en 1959, hizo que Europa y el

---

(2) Elwell-Sutton, 1955, pág. 81; Monroe, 1963, pág. 111.

Japón se convirtieran en un escenario de la competencia feroz de comercialización de las compañías internacionales a las que se negaba uno de sus mercados más importantes.

## LAS COMPAÑIAS COMO UN FACTOR DE COMPLICACION

En algunas ocasiones, las compañías han sido sólo una molestia para los gobiernos de origen que desean mantener buenas relaciones con un país receptor. Ocurrió un caso notable de esta clase --- cuando los aspectos restrictivos de la fórmula que determinaba el aumento de precio del petróleo crudo iraní se convirtió en un asunto de extrema importancia para el Sha a mediados de los años seenta. Hubo también el caso de la disputa de Irán -- con la Anglo-Iranian, a principios de los años cincuenta, cuando varios funcionarios estadounidenses y británicos estaban convencidos de que la intransigencia de la compañía estaba complicando la búsqueda de una solución aceptable. En la América Latina, el Departamento de Estado debió presionar -- más de una vez a la Creole para que abandonara su línea intransigente hacia Venezuela (3). No hay -- duda de que la existencia de las compañías imponía restricciones a los gobiernos de origen. Los británicos se han visto obstruidos en sus esfuerzos -- por elaborar una política para el desarrollo del -- Mar del Norte por el hecho de que la OPEP podría -- considerar algunas medidas nacionalistas extremas -- tomadas allí como antecedentes aplicables a la -- Shell y la BP en otras partes. Después se vieron -- restringidos por el temor de que los Estados Uni -- dos discriminaran a la BP en Alaska si no se daba -- a las compañías estadounidenses una participación -- en la explotación del Mar del Norte. La existen -- cia de otras compañías estadounidenses en el Perú -- significaba que las reacciones estadounidenses ante los ataques a la IPC podrían generar represalias. Ninguna otra industria ha generado reaccio-

(3) Wilkins, 1974, pág. 221; Tugwell, 1975, pág. 52.

nes tan extremas y emocionales como el petróleo.- Todas las grandes expropiaciones, como la de México en 1938 o la de Irán en 1951, han desatado crisis graves que han afectado adversamente las relaciones existentes entre el gobierno de Castro en Cuba, la reacción de la industria petrolera generó expropiaciones que constituyeron uno de los principales puntos de inflexión de la relación estadounidense-cubana.

## EL PAPEL ECONOMICO

Resulta difícil demostrar que las grandes compañías petroleras hayan desempeñado un papel político de gran importancia. Estas compañías son ante todo instituciones económicas, y este hecho las hace diferentes de los estados nacionales, para quienes las ganancias y pérdidas económicas son sólo un conjunto de renglones de su balanza.- Lo importante de los actores económicos es que, mientras puedan funcionar razonablemente bien aceptan por regla general la situación política.- Ninguna compañía puede dar la espalda a mercados rentables en aras de un principio político. Tampoco puede una compañía basada en recursos naturales, como las grandes compañías petroleras, rechazar la oportunidad de desarrollar importantes depósitos nuevos. Por supuesto, las compañías deben escoger entre diversos proyectos, porque ninguna tiene recursos financieros y administrativos suficientes para aprovechar todas las oportunidades que se presenten. Pero dentro de estas limitaciones se inclinan automáticamente hacia las opciones más rentables y menos riesgosas disponibles. El clima político de los países donde se encuentren estos proyectos es sólo uno de los factores tomados en cuenta. El ingreso per capital, el grado en que la competencia se encuentre ya establecida, ya las regulaciones que gobiernen cosas tales como los niveles de las remisiones de beneficios, son generalmente mucho más importantes que la composición política del régimen el poder.

Lo que sí importa es el grado de estabilidad que se perciba en un gobierno. A los ojos de muchos empresarios es mucho mejor, por ejemplo, una taja da de un mercado de la Europa Oriental que de un pequeño país menos desarrollado, gobernado por un dictador inseguro, aunque sea prooccidental. El primero puede ser menos compatible en términos ideológicos, pero el mercado potencial es mayor y el mundo comunista tiene la reputación de respetar los acuerdos y pagar las deudas.

Son limitadas las tácticas políticas a disposición de las compañías para entrar a mercados prometedores. Como sugiere la historia de la industria petrolera, fue probablemente sólo en los primeros decenios que las compañías pudieron comportarse con arrogancia, confiadas en que los gobiernos nacionales nunca las expropiarían. Pero a medida que crecía la confianza de los gobiernos receptores, las compañías se veían obligadas a evaluar el impacto de sus tácticas, y se advertía que el enfoque drástico era contraproducente, sobre todo cuando la industria abandonó los acuerdos de concesión a largo plazo por los arreglos contractuales a corto plazo, más competitivos.

En efecto, las estrategias de las compañías petroleras son previsibles. Es obvio que las personalidades han importado en ocasiones, pues es dudoso que la Shell hubiese soportado el desafío de la Standard Oil y de la Jersey Standard si no hubiese existido el liderazgo de Deterding. Pero la economía básica de la industria permite pronosticar la dirección general del movimiento de las compañías. Desde luego, algunas de ellas avanzarán con mayor rapidez y eficacia que otras, por que difiere la calidad de la administración, pero el conocimiento de quién sea el director de una compañía en un momento dado tiene generalmente escaso valor en comparación con el conocimiento de sus ventajas y desventajas tecnológicas y de la forma en que se adaptan a los cambios ocurridos -

en las tendencias económicas y competitivas fundamentales.

Podría simularse el desarrollo de la industria petrolera desde principios de este siglo introduciendo en el modelo la localización y la facilidad de acceso de los diversos depósitos petroleros; las fuentes de la producción petrolera existente; el tamaño, el desarrollo y la localización de las principales economías del mundo; algunos hechos acerca de la motivación de las potencias imperiales; algunos supuestos acerca del comportamiento de las compañías en un oligopolio internacional; y alguna información acerca del nivel de la experiencia gubernamental en la mayoría de los países productores potenciales. Dadas estas condiciones, sería muy explicable que la estructura de la industria se hubiese desarrollado en forma muy similar a como lo hizo en realidad. El gran tamaño del mercado estadounidense, y el hecho de que existiera ya una industria petrolera importante en los Estados Unidos, hacían que las compañías petroleras estadounidenses estuviesen destinadas a desempeñar un papel dominante. La rivalidad imperial de las Grandes Potencias antes de 1914 hacía que cada una de ellas alentara inevitablemente la búsqueda de petróleo por parte de campeones nacionales. La posición preeminente de los británicos y su control de Persia y sus depósitos significaban una importante presencia británica en la industria como algo probable. Los dos períodos de la expansión estadounidense en el Medio Oriente pueden explicarse por la dinámica de la industria de los Estados Unidos, los temores de las escaseces de petróleo, y el hecho de que al volverse evidente la escala de las reservas del Medio Oriente, a principios de los años cuarenta, ninguna compañía estadounidense que se respetara podría dejar de involucrarse. También podríamos suponer que la existencia de la producción petrolera generaría una reacción de los gobiernos receptores que inevitablemente se volvería más refinada a medida que

adquirieran riquezas y algunos de sus ciudadanos obtuvieran experiencia práctica. Evidentemente, nopodríamos pronosticar que sería la compañía británica de Irán la que tendría el enfrentamiento másgrave con un gobierno receptor, y no una compañíaestadounidense en Venezuela, por ejemplo, pero latendencia hacia un mayor control de la industria por parte del gobierno receptor parecería inevitable.

Compárese esto con los problemas de la simulación del desarrollo de eventos menos abiertamente relacionados con las transacciones económicas internacionales. Véanse, por ejemplo, las relaciones de Alemania con sus vecinos europeos después de 1918. Evidentemente, todos los analistas convendrían en que la derrota de Alemania en la Guerra Mundial y los términos que se le impusieron en el tratado de paz, harían inevitable la aparición de partidos políticos que exigieran el reestablecimiento del antiguo papel central del país en Europa. Pero algo diferente sería el argumento de que resultaba inevitable el ascenso de un Hitler, que pudo dominar el proceso político alemán para ganar el poder supremo y, al mismo tiempo, no pudo juzgar el punto exacto en que debería detener sus aventuras extranjeras. La muerte prematura, las variaciones en las personalidades de los actores principales, las respuestas ligeramente más fuertes de las potencias vecinas en la primera parte de su carrera como Canciller, pudieron haber producido una historia cualitativamente diferente para Alemania y, de hecho, para el mundo. Y hay muchos otros ejemplos que demuestran la complejidad de los problemas no económicos por comparación con los económicos. ¿Quién se atrevería a pronosticar, por ejemplo, el futuro de las relaciones chino-soviéticas tras la desaparición de Mao? ¿Dónde estaba lo inevitable de la creación del Estado de Israel? Aunque hay algunas fuerzas económicas detrás de la proliferación de plantas de energía nuclear, ¿quién podrá pronosticar si podremos conte-

ner la amenaza consiguiente de la proliferación - de las industrias de armas nucleares, antes que - alguna región, o quizá todo el mundo, sean destruí dos?

Estas son cuestiones de vida y muerte, y el entendimiento de las grandes compañías petroleras arroja escasa luz sobre ellas. Desde luego, la - diplomacia petrolera es un tema interesante en sí mismo, y sobre algunas partes de la historia de - la industria petrolera nos gustaría saber mucho - más. Una buena biografía política de algunos de los primeros líderes de la industria, como Deterding, sería interesante porque la diplomacia petro - lera de los decenios de 1910 y 1920 fue excepcio - nalmente compleja, y un estudio como el que se su - giere arrojaría más luz sobre la medida en que tá - les personajes fuesen fuerzas políticas que debie - ran tomarse en cuenta en las políticas del gobier - no de origen. De igual modo, las memorias de al - guien como Howard Page, quien participó en muchas batallas petroleras del Medio Oriente durante los años cincuenta y sesenta, resultarían sin duda - fascinantes y arrojarían una luz intrigante sobre este período particular de la diplomacia petrole - ra.

Sin embargo, sospechamos que la apertura de los archivos de la Exxon o de la Shell sólo aumen - taría un poco la riqueza del análisis de las rela - ciones internacionales. Antes de los años seten - ta, las grandes compañías petroleras no desempeña - ban ningún papel particularmente interesante en - cuestiones no petroleras, y el hecho de que el pe - tróleo captara sólo en forma esporádica la aten - ción de los diplomáticos significaba que las gran - des no se aproximaban con frecuencia al centro -- del escenario diplomático. Desde luego, sus ar - chivos aumentarían nuestro entendimiento del pro - ceso político interno de algunos países y podrían iluminar ciertas relaciones bilaterales como las -

existentes entre los Estados Unidos y la Arabia Saudita, pero la suerte de tales relaciones ligadas al petróleo se ha encontrado en general en un lugar muy bajo de las agendas de las grandes potencias desde principios hasta mediados del siglo XX.

Paradójicamente, a medida que el petróleo se ha vuelto más decisivo como un área de problemas, se ha erosionado en ambos extremos de la industria de la independencia de la acción de las compañías dentro de la esfera económica que han escogido. Examinaremos con alguna profundidad la forma en que las grandes han sido relegadas cada vez más y, aunque queremos saber mucho más acerca de la diplomacia petrolera, el entendimiento de la política de las compañías se ha vuelto bastante poco práctico.

Por esta razón, cuando se escriban las historias generales de las relaciones internacionales del siglo XX, raras veces se otorgará a las compañías petroleras mayor espacio que el de una nota de pie ocasional en las páginas que se ocupen de las crisis petroleras de los años setenta. Esto no quiere decir que las grandes vayan a desvanecerse como organismos industriales, ni que las estrategias tecnológicas y comerciales de tales compañías no tengan gran interés para los autores de economía internacional, ni que un entendimiento de estas fuerzas económicas no sea un requisito para un análisis serio de la diplomacia petrolera, ya que tales compañías fijan los límites dentro de los cuales actúan los diplomáticos. Pero aunque los problemas del petróleo y los energéticos seguirán siendo fundamentales para la política mundial en los decenios siguientes, son los diplomáticos quienes encabezarán el debate. Las compañías petroleras -aún las de gran tamaño- serán sólo mirones interesados.



## CAPITULO SEXTO

### LOS GOBIERNOS RECEPTORES Y LAS COMPAÑIAS EN LOS SETENTA

- a) ¿Qué han perdido las compañías?
- b) El Fin del sistema de concesiones
- c) El Aumento de la participación del Gobierno productor
- d) La Fijación de los precios, ¿un papel marginal para las grandes?
- e) Entre la Espada y la Pared: las compañías y el embargo petrolero
- f) La Dependencia frente a los receptores
- g) ¿Agentes del Gobierno Receptor?

## LOS GOBIERNOS RECEPTORES Y LAS COMPAÑIAS EN LOS SETENTA

En los años transcurridos desde 1969 ha ocurrido la tercera revisión de la relación de poder en la base de la industria petrolera. El ingreso medio de los gobiernos receptores por barril aumentó de 0.91 dólares en enero de 1970 a 10.98 dólares en octubre de 1975 (1). Los gobiernos consumidores, que alguna vez trataron con desdén a los gobiernos receptores se pusieron firmemente a la defensiva a medida que el Tercer Mundo trató de reestructurar el orden económico mundial bajo orientación de la OPEP; y las compañías petroleras internacionales, que alguna vez tuvieron libertad contractual para producir y comercializar el petróleo de sus concesiones como creyeran conveniente, han debido aceptar la participación de los gobiernos receptores o, en algunos casos, la expropiación. El embargo petrolero de 1973 demostró que los gobiernos árabes productores veían el petróleo bajo una luz abiertamente política, y el hecho de que las compañías obedecieran aparentemente las instrucciones árabes generó en algunas mentes occidentales la sospecha de que las grandes, lejos de ser agentes de las naciones consumidoras, deberían verse primordialmente como agentes de los gobiernos huéspedes. Las relaciones existentes entre compañías y los gobiernos en los años setenta guardaban escasa relación con las de los decenios presentes.

### ¿QUE HAN PERDIDO LAS COMPAÑIAS?

La pérdida más visible de las compañías ha sido la libertad para decidir sobre la producción-

---

(1) Shell, 1975, pág. 14.

de petróleo crudo de la OPEP (2). En particular perdieron su libertad para reaccionar ante los desarrollos del mercado con referencia a los deseos de los gobiernos productores que habían sufrido -- por el hecho de que el precio publicado del petróleo del Medio Oriente habían bajado en términos reales cada año desde 1947, a excepción de dos o tres años a mediados del decenio de 1950 (3). La creación de la OPEP, había advertido que las grandes compañías petroleras ya no podrían rebajar unilateralmente los precios publicados, pero fue apenas en las negociaciones de Teherán y Trípoli, celebradas en 1971, que los gobiernos receptores confirmaran que tenían el poder de imponer un aumento en los precios publicados contra los deseos de las compañías. Cuando los seis estados del Golfo miembros de la OPEP, decidieron en octubre de 1973, que ya no negociarían con las compañías sino publicarían sus propios precios del petróleo crudo, terminó la época en que las grandes compañías petroleras tomaban la mayoría de las decisiones fundamentales en materia de precios del petróleo.

Al mismo tiempo, las compañías se vieron -- obligadas a aceptar el abandono de los arreglos de concesiones tradicionales en favor de la participación de los gobiernos receptores en sus actividades relacionadas con insumos, o la expropiación de tales fuentes. Resulta difícil establecer distinciones claras entre estas dos áreas de problemas (precios y arreglos de concesiones), ya que las negociaciones referentes a tales acuerdos han incluido cada vez en mayor medida la discusión

---

(2) Blair presenta algunos datos estadísticos impresionantes acerca de la forma en que las "grandes" pudieron controlar alguna vez la producción dentro del mundo de la OPEP (1976, pp. 99-101)

(3) Adelman, 1972, Caps. 5 y 6; Blair 1976, pág. 117.

de los descuentos de precios que habrán de concederse a los poseedores de concesiones tradicionales a cambio de diversos servicios que todavía es importante anotar lo que han concedido las compañías petroleras en los últimos años y los que parece ser su nueva relación con los gobiernos huéspedes.

## EL FIN DEL SISTEMA DE CONCESIONES

Los acontecimientos de los años setenta fueron la culminación de una serie de ataques al sistema tradicional de concesiones que dominó la industria petrolera durante los primeros años de este siglo y que, modificado ocasionalmente por la insistencia del gobierno productor, reflejaba todavía los principios originales del sistema. De ordinario se concedían derechos de exploración sobre grandes extensiones de terreno durante un período de cincuenta años o más, sin ningún control real del gobierno receptor sobre lo que hiciera allí el concesionario. Los venezolanos iniciaron el decenio de 1970 con la mayoría de sus concesiones vigentes hasta 1981, mientras que Aramco estaba supuestamente segura en Arabia Saudita hasta 1999, la Mosul Petroleum Company de Irak hasta 2007, y la KOC de Kuwait hasta 2026 (4).

Tales acuerdos no concedían de ordinario ninguna participación al gobierno receptor en la planeación a la realización de las actividades de las concesiones. La mayoría de los acuerdos no especifican ningún compromiso de gastar cantidades dadas de dinero en la exploración dentro de períodos determinados por parte de los concesionarios, ni las tasas de producción en cuanto se encontrara el petróleo o el gas, ni razones de reinversión de beneficios, ni el desarrollo y el apoyo de proveedores locales. En otras palabras ---

(4) Informe Church, 1975, pág. 85, Smith y Wells, 1975, pág. 566.

aparte de la libertad que tenían los gobiernos receptores al principio, para escoger los concesionarios originales entre varios solicitantes, no tenían ningún derecho a una participación estratégica en el desarrollo de los recursos en cuestión, una vez hecha la elección. Cuando el Sha de Irán pidió al Consorcio Iraní que aumentara la producción a fines de los años sesenta, disfrutaba una posición fuerte para hacerse oír, pero su derecho legal para formular tal demanda estaba en deuda. El cambio ocurrido en el ambiente de los años setenta consiste, en parte, en el hecho de que las compañías se han visto cada vez más obligadas a aceptar que los gobiernos receptores deben tener derecho a tomar decisiones estratégicas al nivel de las fuentes de materias primas. Por supuesto, esta es una revolución genuina en el terreno formal. Sin embargo, en el terreno funcional hay razón para mostrarse más escéptico porque los gobiernos receptores afrontan todavía el problema de llegar a un arreglo con compañías que aún dominan ciertos procesos decisivos de la industria petrolera.

No se piensa que las grandes compañías petroleras serán totalmente expulsadas de las economías de gobiernos receptores conservadores. Los sauditas, por ejemplo, han avanzado con agonizante lentitud en su búsqueda de una participación de 100 por ciento en las actividades de la Aramco iniciada en 1969, cuando el jeque Uamani empezó a hablar abiertamente de la participación como alternativa a la nacionalización total (5). Pero las acciones de algunos receptores más agresivos como Libia, Argelia o Kuwait hacían que las demandas originales de 25 por ciento de participación gubernamentalmente, cuya aceptación por parte de la OPEP lograron los sauditas en 1972, y que deberían elevarse al 51 por ciento en 1983, parecerían ahora demasiado tímidas. A pesar de esto, los sauditas han tratado de demorar todo arreglo final de una participación de 100 por ciento en Aramco, aparentemente

(5) "Desde luego, la nacionalización sería un desastre para todos los involucrados en la industria del petróleo". Medellín 1975, p. 74; Penrose, 1975, p. 40.

buscando un compromiso que parezca en la superficie suficientemente nacionalista para proteger al gobierno de la acusación de no haber promovido el interés nacional y que al mismo tiempo sea suficientemente generoso para que las compañías permanezcan como socios en el desarrollo futuro de la producción petrolera saudita y de la industrialización general de ese país (6). En el caso venezolano no ha habido ningún personaje semejante a Yamani que pueda orientar el curso de una política generalmente moderada. El petróleo ha sido un problema político candente en la política venezolana desde los años veinte, y una de las figuras políticas más prominentes, Pérez Alonso, se ha opuesto a toda participación del capital privado en las industrias petroleras, ya sea extranjero o nacional (7). Se ha generado un debate público muy enconado acerca del papel que debiera desempeñar las compañías petroleras extranjeras en la industria después de la nacionalización. A pesar de todo, las grandes compañías petroleras tienen todavía un acceso privilegiado al petróleo crudo venezolano, -- gracias al instrumento de los contratos de servicio que permiten a las compañías vender al gobierno o a sus agencias alguna forma de conocimientos a cambio de honorarios que pueden consistir en una reducción de 10 o 20 centavos de dólar en el precio de cada barril de petróleo crudo que compran. La subsidiaria venezolana de Exxon fue nacionalizada el 1° de enero de 1976, y ahora opera como compañía gubernamental, Lagoven. Pero hay un acuerdo con Exxon Services Co. Inc., para que provea asistencia a Lagoven a cambio de honorarios basados en la producción de petróleo crudo y líquidos de gas natural, así como en la producción de la refinería. La Exxon "presta" a su antigua subsidiaria cerca de 150 empleados mientras se ejecuta el programa del gobierno venezolano para adiestrar a cerca de 10 mil ingenieros. La nacionalización parece menos impresionante, los mercados más importantes, y quizá cierta cantidad de planeación estratégica

(6) Stobaugh, 1975, p. 179.

(7) Tugwell, 1975, p. 175.

ca (8). Es evidente que los gobiernos receptores tratarán de reducir al mínimo su dependencia de los antiguos concesionarios.

Kuwait, que tiene relativamente pocos problemas para la producción de petróleo crudo, ha firmado ciertos acuerdos de provisión de petróleo con la Gulf y la BP en cuyos términos se obligan estas compañías a adquirir cierta cantidad de petróleo durante la vigencia de los contratos, con un descuento de 15 centavos por barril, mientras que el gobierno se compromete a proveer esa cantidad de petróleo. Estos son los pactos primordiales aceptados por Kuwait, y aunque hay algunos acuerdos de servicios menos importantes, para que las grandes compañías petroleras proporcionaran personal, no hay compromisos a largo plazo. Si el gobierno de Kuwait decide que no necesita tal ayuda, las compañías no proveerán personal. De todas maneras, no se afecta el acceso de las compañías a los abastos de petróleo crudo (9). Los gobiernos receptores interviniendo así en "contratos de agencia", o aun de empresas conjuntas (todavía muy raras), donde las compañías petroleras internacionales ofrecen alguna combinación de mercados, tecnología y personal calificado a cambio de alguna combinación de honorarios o precio preferente del petróleo crudo disponible sea menor que la que habría tenido con sus arreglos anteriores, y aunque el valor de los descuentos disminuya por las reducciones de precios de compañías petroleras nacionales competidoras(10). Es raro que las compañías tengan alguna participación en el capital social de las nuevas entidades productoras (lo que pone de relieve cuánto se ha alejado la industria de los antiguos de concesiones),

---

(8) Oil and Gas Journal, 12 de enero de 1976, p. 36, 51.

(9) Petroleum Intelligence Weekly, 29 de marzo de 1976, p. 4; 24 de marzo de 1976, p. 1.

(10) Smith y Wells, 1975, p. 582.

pero hay algunas circunstancias en que las compañías pueden continuar ejerciendo una influencia - importante sobre decisiones fundamentales, según las nuevas condiciones relativamente poco estructuradas. Los factores más importantes no son los indicadores superficiales tales como los movimientos de las participaciones en el capital social, sino los más nebulosos que muestran el equilibrio exacto de la influencia que está surgiendo caso por caso entre las compañías y los gobernantes locales. Estos factores varían de acuerdo con el adelanto del país involucrado y la complejidad de los problemas técnicos planteados por la industria petrolera en cuestión, pero habrá sin duda algunos casos individuales de compañías que, a pesar de perder el control formal, todavía ejercerán una autoridad de facto sobre algunas decisiones que a menudo tienen cierta importancia para la administración de la producción petrolera. Esta autoridad se expresaría en decisiones que involucren la elección de tecnologías de mercados, y quizá aún la viabilidad de proyectos moderadamente ambiciosos, sin embargo, una de las consecuencias de los acontecimientos ocurridos desde 1969, es que los gobiernos receptores o sus agencias -- quieren tomar ahora las decisiones estratégicas - fundamentales, o por lo menos que parezca que lo toman. A fines de los años setenta, el interrogante se refiere a la medida en que tales gobiernos puedan tomar esas decisiones con referencia a la opinión de las compañías internacionales, y a la medida en que las decisiones, una vez tomadas, puedan ejecutarse frente a la amenaza de retiro de las compañías.

#### EL AUMENTO DE LA PARTICIPACION DEL GOBIERNO PRODUCTOR

Los gobiernos receptores se vieron obligados a recurrir primordialmente a un pago fijo (regalía) por barril petróleo crudo producido hasta-



que surgió una demanda efectiva de cierta forma impuestos relacionados con los beneficios durante -- los años cuarentas, Venezuela implantó la fórmula del cincuenta por ciento en cuyos términos debían pagar las compañías a los gobiernos receptores la mitad de la diferencia existente entre sus costos aceptables y el precio del mercado. Por su sencillez, este sistema se transmitió a todo el mundo petrolero y, aunque los gobiernos receptores obtenían ocasionalmente más del 50 por ciento de estos beneficios teóricos, el principio indicaba que su participación podría calcularse a partir -- de los precios publicados por las grandes compañías petroleras. En consecuencia, era inevitable que los precios publicados adquirieran una importancia política que hasta ahora no poseían. Esto se puso en claro en 1959 y 1960, cuando las grandes redujeron al precio publicado en respuesta a las reducciones del precio del mercado y desataron una ola de protestas que culminó con la creación de la OPEP. A partir de entonces, era claro que estaba operando en efecto de engrane; el precio publicado no se reduciría, independientemente de lo que ocurriera en los mercados mundiales. Así se convirtió en un instrumento de referencia impositiva, divorciado de las fuerzas del mercado y, como comentó Adelman "en 1960 se da un gran paso en contra de los impuestos al ingreso y hacia los pagos por barril, que los gobiernos han incrementado gradualmente" (11). Durante el primer decenio de su existencia, la OPEP caló sus fuerzas con las grandes compañías petroleras y en general salieron empatadas. La OPEP no pudo lograr que las compañías anularan la reducción del precio publicado -- ejecutada en 1960, pero evitó nuevas reducciones que concebiblemente podían justificarse por las condiciones del mercado, y aún logró un ligero aumento de la participación de los gobiernos (que se elevó en 80 centavos de dólar por barril en 1960 a 95 centavos de dólar por barril en 1970), al insistir en que los pagos de regalías no debían incluirse en el pago de impuesto al ingreso. Los acuer

---

(11) 1972, pág. 207.

dos de Teherán y Trípoli constituyeron la primera batalla importante perdida por las grandes en lo tocante a los pagos que debían hacer a los gobiernos huéspedes. Aunque los acuerdos del cincuenta por ciento de fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta también significaron un aumento considerable de ingresos para los gobiernos receptores, la mayoría de las grandes no se preocuparon mucho por la aceptación de dicho principio, en cuanto se estableció que podrían compensar sus pagos de impuestos por actividades iniciales con los pagos correspondientes a sus actividades finales. El acuerdo de Teherán-Trípoli fue diferente. Ahora no había arreglos fiscales que protegieran a las "grandes", de modo que el aumento de sus pagos a los gobiernos huéspedes sólo podría recuperarse si el mercado permitiera la elevación proporcional de sus precios finales. Si esto resultara imposible, el aumento de los pagos sólo podía prevenir de la disminución de los impuestos indirectos cobrados por los gobiernos consumidores (algo improbable), o de los beneficios de las compañías.

Esto marcaba la diferencia decisiva con el arreglo del cincuenta por ciento. Así pues, los Acuerdos de Teherán-Trípoli fueron un parteaguas en la historia de la industria. Hasta 1971, las compañías determinaban los ingresos petroleros de los gobiernos receptores mediante decisiones unilaterales de ajuste del precio publicado aunadas a su capacidad general para equilibrar las tasas de producción entre diversas fuentes. Durante los años setenta, las compañías no se preocuparon mucho por los indicios de cambio tales como la creación de la OPEP en respuesta directa a la reducción unilateral del precio publicado que se impuso en 1959, o como la creciente determinación de Irán de exigir aumentos más rápidos de la producción de petróleo crudo o pagos adelantados. Una de las constantes de la industria parecía ser el hecho de que las compañías podrían fijar los precios publicados sin ninguna referencia importante a los inte

reses de los gobiernos receptores. Los acuerdos de Teherán-Trípoli demostraron que la posición convencional estaba equivocada. Las compañías, -- las independientes y las "grandes", se vieron -- obligadas a negociar los niveles de los precios -- publicados con los gobiernos receptores y éstos -- empezaron a sentir que el poder de las compañías -- era menos impresionante de lo que habían temido.

En retrospectiva, parecen modestos los aumentos efectivamente concedidos por las compañías, ya que la participación de los gobiernos aumentó de 0.90 dólares por barril de petróleo crudo en el mercado, en enero de 1970, a 1.20 en marzo de 1971. Luego, así como el derrumbe de una presa se anuncia a menudo por pequeñas grietas en su estructura, se derrumbaron las defensas tradicionales de las compañías petroleras frente a las exigencias de los gobiernos receptores. La participación de estos gobiernos se sextuplicó en los dos años y medio siguientes, y en octubre de 1975 llegó a 11.17 dólares, una cifra no fijada por las compañías, sino por la OPEP. Este aumento tan grande se debió, hasta cierto punto, a circunstancias especiales en particular, la Guerra Arabe-Israelí enfureció a los productores árabes hasta el punto de declarar un embargo contra las potencias occidentales tales como los Estados Unidos, en el contexto de una restricción general de la producción de petróleo que trataba de presionar también a los gobiernos exceptuados del embargo formal. La combinación de estas dos tácticas retiró del mercado cinco millones de barriles diarios del mercado, o sea el nueve por ciento de la producción no comunista (12). Como era de esperarse, hubo cierto pánico entre los gobiernos consumidores y las compañías que se encontraban a merced de la OPEP. Es probable como he sostenido en otra parte, que se haya exagerado el pánico imputado a los gobiernos, en particular a los europeos, pero no hay duda de que había una consternación genuina entre las numerosas compañías peque-

(12) Stobaugh, pág. 181

ñas que habían estado recurriendo al mercado del-Rotterdam y a ciertos arreglos más o menos forma - les de abastecimiento con varias compañías gran - des de crudo.

Cuando estas últimas advirtieron que debían concentrarse en la provisión de sus propias filia - les y de los clientes con quienes tenían contra - tos obligatorios, las compañías de arreglos margi - nales encontraron la posibilidad de verse sin na - da de petróleo crudo en absoluto.

El resultado fue que pujaron vigorosamente - para obtener el petróleo puesto en pública subas - ta por Irán, Nigeria y Libia, ofreciendo precios - que iban desde 16 hasta 20 dólares por barril. Es - tas pujas fueron utilizadas luego por los minis - tros de la OPEP para justificar grandes aumentos - de los precios del petróleo crudo (13). Las -- "grandes" se vieron imposibilitadas para resistir - se a la fijación de precios de la OPEP, y fue só - lo hasta el invierno de 1975-1976 que pudieron de - mostrar la recuperación de su capacidad para in - fluir sobre los precios pagados por el petróleo - de los estados huéspedes, aunque no para contra - tarlos.

#### LA FIJACION DE LOS PRECIOS ¿UN PAPEL MARGI - NAL PARA LAS GRANDES?

Después del embargo de 1973, las circunstan - cias eran tales que ninguna de las grandes compa - ñías tenía otra alternativa práctica que aceptar - las decisiones de la OPEP acerca de los niveles - de los precios publicados. El clima político del mundo árabe estaba caldeado que cualquier compa - ñía poco cooperadora corría el riesgo de ser ex - apropiada como lo fueron los intereses estadouni - denses y holandeses que operaban en Irak después -

(13) Penrose, 1975, p. 51

de estallar la Guerra del Yon Kippur. El embargo produjo un ajuste tan apretado entre la oferta y la demanda que ninguna compañía podía hacer aportaciones tan esenciales que no fuesen sustituidas por algún competidor. Además las compañías se habían acostumbrado a dictar los niveles de la participación de los gobiernos receptores, y debía transcurrir cierto tiempo antes de que se ajustaran a la situación contraria. Y toda la cuestión de la determinación de los precios estaba inexplicablemente ligada a la participación, cuya diplomacia era considerablemente compleja por sí misma.

Después de 1973, la mayoría de los estados receptores productores de petróleo empezaron a pasar de una situación en la que tenían cerca del 25 por ciento de las operaciones de los antiguos dueños de concesiones a cerca del 60 por ciento durante 1974, y luego a una situación cercana al control total a partir del invierno de 1975-1976. Todas las compañías estaban preocupadas por el aumento de los niveles absolutos del precio del petróleo, pero los antiguos concesionarios podían "comprar" reducciones de precios con "participaciones de crudo", es decir, la proporción de la extracción de crudo equivalente a su participación en el capital social de las antiguas compañías y consorcios productores de petróleo. Durante la mayor parte de 1974 y 1975, las grandes compañías petroleras estaban interesadas en resolver a su favor la controversia sobre la participación, de modo que no querían enemistarse con los gobiernos receptores tratando de bajar el precio del petróleo. Mientras no se resolviera la participación, las "grandes" estaban más interesadas en lograr precios atractivos para sus abastos futuros del petróleo crudo que en los precios para clientes inmediatos. Pero una vez surgidos los principios aplicables a la determinación de las participaciones, las grandes pudieron concentrar su atención en el nivel absoluto de los precios y descubrieron que todavía tenían cierta influencia marginal sobre los gobiernos productores en lo tocante a la determinación de las políticas de precios.

El factor principal que empezó a operar en su favor fue el hecho de que la oferta y la demanda de petróleo crudo había respondido a los grandes aumentos de precios impuestos por la OPEP, -- de modo que había un exceso de capacidad productiva potencial. La restricción de la demanda era perceptible ya en el verano de 1974, tras el relajamiento del embargo (14). La demanda mundial de petróleo de la OPEP, que había aumentado sostenidamente desde 1960 hasta 1973, disminuyó un poco más de 1 por ciento durante 1974 y 11.4 por ciento menor que la capacidad de operación productiva estimada (15). Esta disminución de demanda de petróleo reflejada en el estacionamiento mundial -- iniciado en 1974, las políticas conservacionistas y la sustitución del petróleo por otras fuentes de energía. Significaba que las compañías, por primera vez desde 1969-1970, podían satisfacer sus necesidades de mercado y todavía rehusarse a comprar petróleo crudo en las fuentes poco atractivas como los gobiernos huéspedes cuyos precios se habían disparado. Aunque este instrumento de rechazo se utilizó primero contra productores relativamente pequeños, para 1976 era aparentemente capaz de ser utilizado contra todos excepto los sauditas y quizá los iraníes.

Las fuerzas del mercado favorables a las compañías derivan del hecho de que diferencias de valores finales de mercado de diversos petróleos crudos varían grandemente y por razones distintas. Por ejemplo, un efecto inmediato de la disminución de la demanda de petróleo fue derrumbe del costo de la transportación que volvía de pronto mucho más atractivo el recio del petróleo del Medio Oriente que el de los petróleos crudos provenientes de lugares más cercanos como Libia y Argelia que, hasta 1973, habían venido fijando a su producto un precio mayor que el del petróleo crudo iraní, por ejemplo. Además, la conmoción del embargo enfrió temporalmente el entusiasmo del --

(14) Petroleum Economist, Julio de 1974, págs. 243-245.

(15) Petroleum Intelligence Weekly, 2 de febrero de 1976, pág. 7.

mundo industrializado por el movimiento conservacionista, de modo que disminuyó el hincapié que hacía en el uso de petróleos crudos de bajo contenido de azufre. Por último, cada uno de los productos derivados del petróleo se vió afectado de modo diferente por los aumentos generales de precios. Para 1976, era claro que la demanda de petróleos ligeros (productos como la gasolina se había visto menos afectada que la demanda de petróleos pesados) (por ejemplo, los combustibles usados en la industria). Este efecto diferente reflejaba el hecho de que no había ninguna alternativa fácil de la gasolina para la impulsión de automóviles y camiones, mientras que los usuarios industriales y los servicios públicos podían utilizar, por lo menos en parte, carbón o gas natural. Dado que los petróleos crudos tienen diversas composiciones, en cambio que la demanda del mercado de productos finales se reflejaba en cambio de la demanda de diversos petróleos crudos. Irán, por ejemplo, batallaba cada vez más para encontrar clientes a su petróleo crudo, relativamente pesado, excepto con algún descuento.

La creciente resistencia de los compradores se ponía de manifiesto en las fluctuaciones extremas de los flujos de petróleo.

Provenientes de ciertos países cuyas estructuras de precios se habían desalineado por las razones antes surgidas. Por ejemplo, las exportaciones de petróleo crudo de Abu Dhabi, eran en febrero de 1975, apenas el 39 por ciento de lo que habían sido en julio de 1974, de modo que Abu Dhabi se vió obligado a reducir los precios publicados del petróleo crudo de mayor calidad. Al mismo tiempo, las exportaciones libias habían bajado en cantidad equivalente a partir de enero de 1974, y también Libia se vió obligada a colocar sus precios en una relación más realista con los petróleos crudos competidores. Argelia sufría las

mismas presiones, pero ajustó con mayor rapidez - sus políticas de precios, de modo que sus exportaciones no fluctuaron como las de Libia y Abu Dhabi.

## ENTRE LA ESPADA Y LA PARED: LAS COMPAÑIAS- Y EL EMBARGO PETROLERO

El embargo simboliza la forma en que había cambiado la balanza del poder dentro de la industria. Los productores de petróleo no sólo habían aprendido a mejorar sus ingresos sino que no se sentían vulnerables a las clases de precios impuestas a Irán durante la crisis de 1951-1954. Estos gobiernos advirtieron que estaban en posibilidad de pasar de las metas económicas a las políticas. Las grandes, los socios de la Aramco en particular estaban conscientes de las presiones que se estaban generando en el mundo árabe, y los informes rutinarios de la Aramco estaban específicamente destinados, a mediados de 1973, a prevenir a los dignatarios estadounidenses visitantes acerca de los problemas que estaba causando en la Arabia Saudita el apoyo estadounidense a las políticas expansionistas del gobierno israelí actual (16). Se implicaba que, se había transmitido mensajes a una sucesión de visitantes desde 1968, por lo menos. El dilema que se le planteaba a la Aramco existía aún antes de la creación de Israel en 1948, pero la Aramco pudo soportar la tensión causada por las aspiraciones opuestas de su gobierno de origen y su gobierno receptor hasta 1973. Más luego los sauditas, presionados por Egipto para apoyar una política de enfrentamiento con Israel, empezaron a ejercer una presión mucho más específica sobre la compañía, señalando que su concesión podría estar en peligro si el régimen saudita quedara aislado dentro de un mundo árabe que se mostraba cada vez más beligerante frente a las políticas de los Estados Unidos hacia el Medio Oriente.

(16) Informe Church, 1974, séptima parte, pág. 525.



La respuesta de Aramco y sus socios fue el lanzamiento de una campaña sin precedentes en los Estados Unidos en la que se ponía de relieve la necesidad de una política más equilibrada hacia el conflicto árabe-israelí. Esto era mucho más que la interacción habitual de las multinacionales y las autoridades encargadas de la política exterior en la que ambos bandos intercambiaban opiniones sobre los desarrollos políticos en algunas partes del mundo comercialmente importantes y los empresarios inquirían más o menos discretamente acerca de las posibles modificaciones de las políticas o las regulaciones que los afectaban en forma particular. Este caso, las compañías involucradas trataban de cambiar la política estadounidense y aún estaban dispuestas a apelar a la opinión pública, pasando por encima del Departamento del Estado. Las grandes compañías petroleras conectadas con los sauditas sentían que eran responsables de hacer llegar las opiniones de su gobierno receptor al gobierno de los Estados Unidos.

Las grandes compañías petroleras conectadas con los sauditas sentían que eran responsables de hacer llegar las opiniones de su gobierno receptor al gobierno de los Estados Unidos. Resulta particularmente interesante advertir que por lo menos uno de los miembros más importantes del Departamento de Estado, Kim Akins, estaba dispuesto a valerse de las compañías para influir en forma indirecta sobre sus amos políticos. Los directores de la Aramco se preocupaban cada vez más por la situación, pero al parecer no consideraron necesaria ninguna acción importante hasta mediados de 1973. Se perturbaron por una reunión sostenida con el rey Faisal, el 23 de mayo, en la cual el rey señaló que el peligro creciente del aislamiento saudita dentro del mundo árabe. Cinco directores se pusieron entonces a recorrer el Departamento de Estado, la Casa Blanca y el Departamento de Defensa, resumiendo el desarrollo de las políticas petroleras sauditas durante el año anterior y subrayando-

las opiniones de Faisal, incluida la amenaza de que todos los intereses estadounidenses se verían perjudicados si no se modificaban las políticas estadounidenses hacia Israel. Según estos directores, Faisal había dicho: "Debe actuarse con urgencia; de otro modo, todo se habrá perdido" (17). Los petroleros fueron recibidos con escepticismo, por la creencia de que Faisal estaba tratando de asustar, y por una convicción aparente en el sentido de que poco podían hacer los Estados Unidos, aunque quisieran, para afectar el conflicto árabe-israelí en el futuro inmediato.

Los socios de la Aramco no tomaron este rechazo como definitivo. El presidente de Mobil, William Tavoulaareas, se entrevistó directamente con el subsecretario de Estado, Joseph Sisco, y su compañía compró espacio de publicidad en el New York Times, en junio, para subrayar la necesidad de una política más equilibrada hacia los árabes. En julio el presidente de la Social, Otto Miller, envió una carta a sus accionistas. Sin embargo, tales expresiones del pensamiento de las compañías petroleras sólo parecen haber atizado la protestacionista, sin causar ningún impacto perceptible sobre los gobernantes estadounidenses. El aliado principal de las compañías petroleras durante este período fue James Akins, ex jefe de la Oficina de Combustibles y Energéticos del Departamento de Estado (1968-1972), autor de un artículo influyente publicado en 1973 en Foreign Affairs: "The oil crisis: this time the wolf is here", y embajador de Arabia Saudita de 1973 a 1976. Su relación con la Aramco fue un ejemplo extremo de esas alianzas, raras veces divulgadas, que ocurren a veces entre las compañías y algunas partes de la maquinaria en cargada de la política exterior. En enero de 1973 cuando estaba asignado a la Casa Blanca, Akins se puso en contacto con el cabildero de la Aramco en Washington, Mike Ameen, para informarle que el

(17) Informe Church, 1974, séptima parte, p. 509.

principal ayudante interno del Presidente, John - Erlichman, visitaría pronto la Arabia Saudita y - esperaba entrevistarse con Yamani. Akins pidió a Ameen, quien saldría al día siguiente para Arabia Saudita, que le dijera a Yamani que resultaba par - ticularmente importante que "tomara a Erlichman - por su cuenta y se encargara de que recibiera es - te mensaje los sauditas los queremos a ustedes, - pero su política nos está perjudicando".

Después del cese al fuego árabe-israelí, - surgió un optimismo considerable de los Estados - Unidos acerca del levantamiento del embargo petro - lero árabe. Akins, a la sazón embajador ante Ara - bia Saudita, se sentía más pesimista y envió un - mensaje por conducto del gerente local de la Aram - co para que los líderes de la industria norteamer - icana utilizaran sus mejores contactos con el go - bierno de Nixon "para poner en claro que las res - tricciones petroleras sólo se eliminarán cuando - se arregle la lucha política en una forma satis - factoria para los árabes". Akins instaba a estos ejecutivos a expresar su posición con la mayor -- franqueza posible, señalando que los problemas de la industria con el gobierno estadounidense deri - vaban en parte del hecho de que la presentación - de la industria no es directa y franca" (18). Sin embargo, la Aramco y sus socios estaban manteniend - o un flujo constante de consejos para los funcio - narios estadounidenses durante todo ese agitado - otoño, independientemente de lo que Akins aconse - jara a sus jefes del Departamento de Estado seis - días después de la iniciación de la Guerra de Yom Kippur, los cuatro socios de la Aramco enviaron - al presidente Nixon un memorando conjunto en el - que le prevenían que todo incremento de la ayuda - militar concedida a Israel podría desatar repre - salias árabes contra los flujos de petróleo, lo - que, con una industria petrolera mundial completa - mente tensa, podría resultar desastroso para los intereses estadounidenses en el Medio Oriente, - porque Japón y Europa se verían tentados a expan -

(18) Informe Church, 1974, séptima parte, pp. - -423, 517, 546-547.

dir sus posiciones de abastecimiento en esta área. Al mismo tiempo, se hacía referencia a las negociaciones decisivas que se estaban celebrando en Viena entre la OPEP y la industria petrolera, que podrían generar graves problemas de balanza de pagos para el mundo occidental (19). Sin embargo, para el momento en que el general Haig transmitió este mensaje, ya se había tomado la decisión fundamental de autorizar el envío aéreo de abastos a Israel (20). El 15 de octubre, el presidente de la Aramco, Frank Jungers, transmitió la amenaza de Yamani en el sentido de que los Estados Unidos podrían encarar un boicot petrolero. Dos días después el ministro de Relaciones Exteriores de la Arabia Saudita, Omar Saqqf, entregaba a Nixon una carta de Faisal en la que se confirmaba que si los Estados Unidos no cesaban sus envíos a Israel en el término de dos días, habría un embargo petrolero. Para ese momento, la suerte estaba echada.

Hasta ese instante, podría sostenerse que la Aramco y sus socios estaban funcionando como agentes de los gobiernos receptores árabes más que como agentes de sus gobiernos de origen. Al implantarse el embargo inicia un período en que se vuelve evidente la verdadera ambigüedad del papel de las compañías petroleras en el mundo de hoy. Las compañías cumplían las instrucciones de los gobiernos árabes. Cuando se les dijo que redujeran la producción, lo hicieron sin chistar. Cuando se le dijo a la Aramco que redujera su producción en 10 por ciento, y luego que eliminara extracciones equivalentes a lo que se hubiese producido en los meses anteriores al embargo para su venta final a los Estados Unidos, la compañía disminuyó su producción al 23 por ciento que debajo de los niveles existentes en septiembre cuando los sauditas insistieron en que la Aramco impusiera un control estricto sobre el destino de su petróleo, la compañía hizo que los capitanes de los

(19) Sampson, 1975, p. 252.  
(20) Informe Church, 1975, pp. 145-146.

buques-tanques firmaran compromisos referentes a su destino y que enviaran telegramas a su llegada a cada uno de los puertos aprobados (21). En consecuencia, parece haberse respetado estrictamente la letra de las instrucciones árabes. Las importaciones norteamericanas de petróleo árabe bajaron de 1.2 millones de barriles diarios en agosto-septiembre, a sólo 19 mil barriles diarios, y esto último parece haberse debido a la llegada demorada de un buque-tanque que había cargado en la Arabia Saudita de la crisis. Una situación similar se observó en Holanda, el otro objetivo principal del embargo árabe (22). Es probable que el incidente más controvertido ocurrido durante este período haya sido la petición saudita a la Aramco para que le diera detalles de sus abastos de petróleo crudo a las bases militares estadounidenses de todo el mundo. La Mobil y la Texaco se mostraban un poco reacias a entregar esta información, pero la Exxon, tras de consultar con el Departamento de Defensa, opinó que debía satisfacerse la petición saudita y dió en efecto, los detalles. En vista que esto ocurría cuando la tensión internacional se encontraba en su apogeo, una filtración era incongruente, por lo menos, y este incidente se utilizó más que cualquiera otro, en Washington, para apoyar las deudas acerca del patriotismo de las compañías petroleras (23). Sin embargo, las compañías no olvidaban a sus clientes. Mientras respetaban la letra del embargo, en efecto suavizaban su impacto, a pesar de la ausencia de toda orientación política consistente por parte de los gobiernos consumidores, racionando parejamente la escasez. Las tácticas variaron entre las compañías; algunas de ellas asignaron los abastos de acuerdo con la experiencia histórica, mientras que otras se dejaron influir más por la demanda actual y proyectada. La Aramco pareció peculiarmente sensible a las exigencias políticas y económicas de su gobierno receptor. Esto era de esperarse, en vista de la creciente injerencia del rey Faisal en el conflicto árabe-israelí y de la posición central y decisiva

(21) FEA, 1975, b, pp. 2-21.

(22) Sampson, 1975, p. 255.

(23) Informe Church, 1975, p. 139

vamente poderosa de la Arabia Saudita en los asuntos del petróleo mundial. En particular, el socio deficiente en crudo, la Mobil, era muy vulnerable de toda pérdida de petróleo crudo saudita, y los otros socios temían que la Mobil minara la posición global de la negociación de la Aramco.

## LA DEPENDENCIA FRENTE A LOS RECEPTORES

Otras compañías, no ligadas a las reservas sauditas, adoptaron una postura menos abiertamente preocupada por la causa árabe y más aliada a los intereses tradicionales de los consumidores.

La Gulf estaba cuando se vió obligada a escoger entre la resistencia total a las elevaciones de los precios publicados y la perspectiva de perder sus pertenencias en la Arabia Saudita. Fue una ironía, entonces, que la misma Gulf aceptara en diciembre de 1975 la expropiación hecha por Kuwait del 40 por ciento restante de la Kuwait Oil Co., una empresa conjunta con BP, a pesar de la intervención de la Casa Blanca que estaba preocupada por el precedente creado por "una rendición demasiado fácil". Así como la Aramco había preferido no disgustar a los sauditas, la Gulf prefirió, a fines de 1975, su permanencia en la industria petrolera de Kuwait sobre cualquier defensa a ultranza de un principio que, en su opinión, concernía primordialmente a los importadores de petróleo (24).

Entre todas las "grandes", la Shell parece haber sido la que se opuso más consistentemente a las concesiones frente a los receptores. Adoptó la postura inicial más dura frente a las primeras demandas libias y se vió obligada a cesar toda producción en septiembre de 1970. De acuerdo con uno de los participantes, fue esta compañía la que lanzó primero la idea de reunir a las grandes y las

(24) Wilkins, 1975, p. 168.

independientes, en enero de 1971, para formular una posición conjunta frente a las crecientes demandas de la OPEP. En las negociaciones subsiguientes, celebradas en el marco del Grupo de Política de Londres, en el que participaron todas las compañías afectadas, parece ser que la Shell estuvo claramente menos dispuesta que las otras compañías a acceder a las demandas de los países del Golfo (25). A mediados de 1973, Geoffrey Chandler, ejecutivo de la Shell, subrayó públicamente la necesidad de que las naciones importadoras convenieran en repartir los abastos en caso de una escasez, lo que reflejaba la preocupación experimentada entonces, por lo menos en los círculos petroleros de Londres, acerca de un estancamiento con la OCDE sobre esta cuestión.

Si alguna compañía pudiera adoptar tal postura relativamente dura hacia los gobiernos productores, siempre era probable que se tratara de la Shell. Al revés de lo que ocurría con las otras grandes, su destino internacional no estaba particularmente ligado a lo que ocurriera con sus instalaciones productivas en ningún país o zona geográfica. De igual modo, la diversidad general de su producción de petróleo crudo significaba que podía perder mucho por la aceptación más amplia de las concesiones hechas en un solo país. Además, el hecho de que haya sido una compañía relativamente escasa de crudo con una sólida reputación en materia de comercialización, la ha vuelto quizá particularmente consciente de los problemas que causaría en los países importadores un aumento considerable del precio del petróleo.

La otra "grande" que tuvo experiencias distintas al principio de los años setenta fue la compañía francesa CFP. Debido a su participación en los consorcios de Irak y de Irán, era miembro del Grupo de Política de Londres durante los me

---

(25) Stobaugh, 1975, p. 184.

ses decisivos de 1971. Pero la CFP tenía un conjunto de intereses suficientemente distintos de - intereses de las compañías anglosajonas para mantenerla aparte. Irak era un ejemplo, ya que la - CFP había contrariado a los demás miembros del - IPC durante el decenio anterior, al obedecer las - instrucciones del gobierno francés y celebrar negociaciones con el gobierno iraquí sobre la explotación de un campo que se encontraba dentro del - territorio disputado expropiado en 1961. Los iraquíes nacionalizaron la IPC en 1972, pero llegaron a un arreglo con la CFP que permitió a ésta tomar parte tradicional del petróleo nacionalizado. El resto de los socios del IPC no parecen haberse preocupado demasiado por este aparente rompimiento de filas, porque la CFP podía actuar como mediador discreto en nombre de los otros, y en efecto se llegó a un arreglo entre ambos bandos en -- marzo de 1973, aunque la CFP obtuvo un trato favorable en lo tocante al precio. Las "grandes" se beneficiaron por tener un socio políticamente aceptable para el sensible régimen iraquí, aunque les molestaba el trato favorable obtenido por la CFP gracias a un acuerdo directo, de gobierno, entre Francia e Irak, inmediatamente después de la expropiación de la IPC en 1972, cuando se mencionó específicamente la política francesa hacia - los palestinos (26). Sin embargo, aunque la CFP y la ERAP podían beneficiarse de la postura política de su gobierno de origen también podían perder. Los términos de la explotación del petróleo argelino fueron fijados por acuerdos intergubernamentales firmados en 1962 y 1965, y cuando los argelinos plantearon el problema del precio en -- 1969, las negociaciones se realizaron sobre una base bilateral, no dentro del marco multilateral de las negociaciones de Teherán-Trípoli. Pero - las negociaciones francoargelinas no podían aislarse del efecto de las decisiones tomadas en estas pláticas paralelas. La disputa francoargelia tenía una naturaleza más abiertamente política, y los argelios perdieron la paciencia y anun-

(26) Tanzaer, 1969, pp. 75-76; Mosley, 1973, p. 338; Petroleum Press Service, 1972, pp. 238-239, 301, 327, 1973, pp. 107, 124-127.



ciaron, en febrero de 1971, que tomarían una participación de 51 por ciento en las compañías francesas, guiados por el gobierno, decidieron seguir una línea muy dura. La CFP y la ERAP trataron de imitar las tácticas seguidas por las grandes de Irán, en los años cincuenta, suspendiendo su extracción de petróleo crudo de Argelia y lanzando una campaña publicitaria mundial para asustar a los compradores potenciales. Esta disputa pasó a otros terrenos y se impidió el flujo de productos argelinos, tales como el vino. En las circunstancias de 1971, las compañías norteamericanas estaban felices de iniciar negociaciones por el petróleo crudo libre de azufre de Argelia. La CFP debió hacer las paces con Argelia en junio, mientras que la más intransigente ERAP se sostuvo hasta octubre. (27). Se cree generalmente que éste es un ejemplo clásico del peligro existente en el hecho de que los gobiernos se involucren demasiado en la política petrolera. Por supuesto, los acuerdos bilaterales entre gobiernos pueden dar buenos resultados, como ocurrió con la diplomática francesa hacia Irak, pero siempre son potencialmente explosivos.

Una vez involucrados los gobiernos, las disputas puramente comerciales se conectan inexplicablemente con cuestiones no económicas y resulta más difícil el mantenimiento de las negociaciones en un clima tranquilo. Es probable que los franceses hayan perdido por no funcionar sus negociaciones argelinas dentro de la diplomacia multilateral más amplia que se desarrollaba a la sazón entre las potencias de la OPEP y el Occidente en general. Es posible que la CFP se hubiese visto obligada de todos modos a conceder términos relativamente generosos a Argelia, dados la posición geográfica favorable de Argelia y lo atractivo de su petróleo crudo. Sin embargo, el hecho de que sus arreglos argelinos hubieran de decidirse dentro de un marco de negociación poscolonial, algo claustrofóbico,

(27) Aruri y Hevener, 1974, p. 79; Chevalier, 1975, pp. 76-81.

hizo que el compromiso final fuese inevitablemente un asunto más enconado que la misma clase de compromiso que sus competidores anglosajones estaban teniendo que aceptar en otras partes del mundo.

## ¿AGENTES DEL GOBIERNO RECEPTOR?

Hay quienes sostienen que las compañías no han luchado en absoluto seriamente por los intereses de los consumidores después de 1970, y que se han convertido en agentes de la OPEP. Ya en 1971, Walter Levy interpretaba la participación como una conjura para ligar más estrechamente los intereses de las compañías a los intereses de los gobiernos-receptores hasta que las grandes volvieran totalmente dependientes. Un año después, Morris Adelman acusó a las "grandes" de ser "agente de una potencia extranjera". Para 1976, los argumentos se habían vuelto más complicados y pueden resumirse en el testimonio de Anthony Sampson ante el Comité Antimonopólico del Senado de los Estados Unidos.

Creo que habría sido mucho más difícil, quizá imposible, que los países de la OPEP organizaran su cartel y lo mantuvieran con tanta eficacia si unas cuantas compañías no hubiesen sido dominantes en los principales países productores, sirviendo como la maquinaria del mantenimiento del cartel de la OPEP. Y esas compañías encuentran ahora que sus intereses estaban más cerca de los países productores que de los consumidores occidentales (28).

Hay algunas pruebas que apoyan tales observaciones. Por ejemplo, ¿no dijo Eric Drake, a la sazón presidente de la BP, que las "grandes" se habían convertido en 1970 en "agencias" de recaudación de impuestos" para los países de la OPEP? ¿No

(28) 1976, pág. 4.

podieron aumentar acaso sus beneficios las compañías, entre 1970 y 1974, en el momento mismo en que estaban concediendo mayores participaciones a los gobiernos huéspedes, lo que sugiere que tales concesiones no eran demasiado penosas? De igual modo ¿no se ha pensado acaso que las "grandes" -- no apoyaron siempre a las independencias en la lucha contra el aumento de impuestos con el entusiasmo que podrían haber mostrado? (29). Por último (el argumento decisivo para muchos), ¿no es cierto que el aumento de los precios del petróleo eleva los beneficios de las compañías y protege sus inversiones en fuentes de energéticos alternativas?

No es fácil la refutación de estos argumentos, y hay pruebas en el sentido de que diversas compañías han tenido intereses diferentes, lo que ha generado cierta desunión frente a las presiones de los gobiernos receptores. La primera grieta de la antigua estructura de precios apareció en septiembre de 1970 cuando la Occidental, relativamente recién llegada al escenario internacional, cedió a las demandas libias. Pero esto sólo ocurrió después de que Occidental y Exxon no pudieron ponerse de acuerdo sobre los términos en que la última podía ofrecer a la primera petróleo de reemplazo. La Exxon insistía en que tal petróleo de apoyo debía venderse a los precios de mercado pagados por terceros, lo que rechazó la Occidental que se vio obligada a aceptar los términos fijados por Libia. Esta incapacidad de una "grande" y una independiente para llegar a alguna forma de acuerdo mutuamente benéfico refleja una historia de tensiones entre las compañías que operaban en Libia, cuyo petróleo ocupaba una posición excelente para el mercado europeo. Imposibilitadas para mantener a las independientes fuera de Libia, las grandes habían minado la posición favorable ganada por las independientes a principios de los años sesenta ofreciendo mejores térmi

(29) Penrose, 1975, p. 42; Sampson, 1975, p. - 234.

nos al régimen libio, a condición de que todas las compañías pagaran los mismos impuestos (30).

Un tipo diferente de división dentro de la industria se puso de manifiesto en las discusiones celebradas en 1972 entre las compañías y los estados del Golfo sobre el tema de la participación, cuando las compañías concedieron de inmediato una participación de 25 por ciento a los gobiernos receptores que habría de elevarse al 51 por ciento para 1983. Se discutió la sospecha de que los socios de la Aramco tenían en ese arreglo un interés mucho mayor que otras compañías como la Shell, la BP o la Gulf, porque la expansión planeada de la producción petrolera de la Arabia Saudita era tan grande que la Aramco podía aceptar la participación saudita y quedarse todavía con un incremento del volumen de petróleo crudo que podrían llamar propio otras compañías cuya suerte estaba ligada a Kuwait o Irán tenían escaso margen para un aumento significativo de la producción, de modo que cualquier acuerdo de participación los dejaría con menores volúmenes de petróleo crudo. La Gulf llegó al extremo de enviar un cable al equipo que negociaba el problema de la participación, donde sostenía que su "insistencia en el mantenimiento del control del petróleo para su propio uso ha fortalecido la posición de la OPEP" (31).

Sin embargo, tales divisiones de las compañías a propósito de sus políticas eran raras, y las compañías estaban generalmente de acuerdo en tratar de evitar la concesión de pagos mayores a los gobiernos receptores. Las compañías buscaban el auxilio de sus gobiernos de origen para resistir las demandas de la OPEP y específicamente trataron de centralizar sus negociaciones con los gobiernos receptores, para que las compañías más débiles no fuesen eliminadas una por una. La diver

(30) Informe Church, 1975, pp. 121-125; Sampson, 1975, p. 216.

(31) Informe Church, 1975, p. 137.

gencia pública entre los intereses de diversas compañías se veían superadas sin duda por los ejemplos de cooperación entre compañías. Sin embargo, aunque las compañías protestaban abiertamente.

Sus beneficios aumentan considerablemente -- aún cuando habían cedido terreno entre los gobiernos huéspedes. Las acusaciones formuladas contra las compañías pueden resumirse en los argumentos de Peter Odell tras la lectura de una versión anterior de este capítulo. Los beneficios de las compañías se estancaron durante los años setenta de modo que, alrededor de 1968, se tomó una decisión-consciente para tratar de incrementar los beneficios. Por desgracia el esfuerzo consiguiente para alinear mejor la producción con la demanda mundial, fracasó porque los países de la OPEP no sólo intervinieron en el acto sino que asumieron su dirección. Esto no importaba puesto que las compañías se beneficiaban. A medida que los miembros de la OPEP elevaban los niveles de precios del petróleo, las compañías podían trasladar estos precios mayores y mantener sus márgenes proporcionales, de modo que sus beneficios totales aumentaron. En particular, las compañías ganaron con el aumento de precio mundial del petróleo, porque así aumentó la rentabilidad de sus inversiones en otras fuentes de energía de costos elevados, como el petróleo del Mar del Norte de Alaska, el carbón estadounidense y la energía nuclear.

Una prueba que apoya este argumento en el sentido de que las compañías pueden haber conspirado con los productos para elevar los precios del petróleo es el hecho de que Jim Akins, del Departamento de Estado, estaba sosteniendo a principios de los años setenta que el precio del petróleo debiera aumentar en pasos graduales hasta llegar en 1980 a cerca de cinco dólares por barril (32). Es cierto que las grandes habían venido diversificando sus intereses en sentido geográfico y funcional (32) Akins, 1973, pág. 479.

durante los años setenta. Una indicación de esta diversificación geográfica es el hecho de que la tasa de descubrimientos de reservas de petróleo -- crudo fuera del Medio Oriente, que se había mantenido estática desde los años treinta empezó a aumentar a fines de los años cincuenta, hasta llegar a principios de los años setenta a un nivel (alrededor de 11 mil millones de barriles diarios) aproximadamente igual al doble del existente veinte -- años atrás. En cambio, el descubrimiento de reservas de petróleo crudo en el Medio Oriente, aunque se desarrollaba a una tasa mayor, llegó a un nivel máximo cercano a 22 mil millones de barriles anuales a fines de los años cuarenta y luego declinó -- a una tasa que sólo estaba unos 4 mil millones de barriles anuales por encima de los descubrimientos hechos fuera del Medio Oriente a fines de los años setenta (comunicado de prensa de la Exxon).

Algunos de estos descubrimientos realizados fuera del Medio Oriente se encontraban en países -- como Nigeria, que eran miembros de la OPEP pero -- otros se encontraban también en áreas políticamente "seguras" como el Artico Estadounidense y Canadiense y los mares de Europa y Estados Unidos.

Al mismo tiempo, las compañías se han venido diversificando hacia otras fuentes de energía y -- ocasionalmente, en campos totalmente desconectados (como ocurrió cuando la Mobil ingresó a la industria del comercio al menudeo mediante su adquisición de Marcor). Por ejemplo, la Conoco, la Occidental, la Gulf y la Exxon entraron a la industria del carbón; la Gulf, la Exxon, la Conoco, la Sohio, la Kerr Mc Gee entraron a la industria de la minería de uranio; la Shell y la Gulf entraron a la construcción de plantas nucleares mediante su asociación de combustibles. Su motivación parece haber sido el deseo de reducir su dependencia del -- petróleo a medida que su futuro político se volvía más incierto, y a medida que la energía nuclear --

parecía cada vez más claramente la fuente energética de los próximos decenios.

Además, las estadísticas de los años setenta dan cierto apoyo inicial a los críticos de las compañías. Los beneficios de las compañías se habían estancado desde 1967 hasta mediados de 1972; los beneficios totales del grupo de compañías petroleras de Chase Manhattan, sólo aumentaron 45 por ciento durante ese período. En el tercer trimestre de 1972 se inició un auge extraordinario de tales beneficios que llegaron a su nivel más alto en el segundo trimestre de 1974 y los beneficios del grupo de Chase aumentaron aproximadamente 150 por ciento durante ese período. El hecho de que este auge estuviese ocurriendo aún antes de que la OPEP iniciara sus grandes incrementos de precios de fines de 1973 y 1974 es un inicio de la tensión del mercado petrolero mundial derivada del breve auge mundial de 1972-1973. Desde los acontecimientos agitados de 1973, ha surgido la imagen siguiente de este grupo del Chase.

Beneficios de las compañías: el ingreso neto (es decir, los beneficios) del Grupo Chase llegó a un nivel máximo de 16 400 millones de dólares en 1974, bajó a 11 500 millones en 1975 y subió a 13 300 millones en 1976 (cifras provisionales). En 1970, esta cifra ascendió a 6 500 millones de dólares.

Rendimiento sobre el capital medio invertido por las compañías: alcanzó su nivel máximo de 19.2 por ciento en 1974, bajó a 12.8 por ciento en 1975 y subió a 13.8 por ciento en 1976. La cifra ascendió a 10.3 por ciento.

Ingreso neto de las compañías como porcentaje del ingreso total: 6.7 por ciento en 1974, 4.7 por ciento en 1975, 4.8 por ciento en 1976, -

Estas son cifras más bajas de la historia, aproximadamente la mitad de las tasas observadas en 1965 y 1966, a excepción de 1973, esta cifra ha venido bajando constantemente.

Impuestos directos: 39 600 millones de dólares en 1974, 36 800 millones en 1975, 35 500 millones en 1976. La cifra de 1970 ascendió a 9 800 millones de dólares. Producción de petróleo debido al efecto combinado de la recepción mundial y de ciertos efectos de elasticidad de la demanda, la producción petrolera del mundo no comunista disminuyó entre 1973 y 1975, la segunda Guerra Mundial: 48.2 millones de barriles diarios en 1973, 47.5 millones en 1974, 42.1 millones en 1975, 44.8 millones en 1976 (Chase Manhattan, Annual Financial Analysis of Group of Petroleum Companies, 1970, 1975, Energy Report from Chase, marzo de 1977).

Pronósticos del crecimiento de la demanda: los pronósticos formulados antes de la Guerra del Yom Kippur hacían ascender la demanda del petróleo de la OCDE en 1985 a 75 millones de barriles diarios; las estimaciones hechas a principios de 1977 habían reducido el pronóstico a 52 millones de barriles diarios, o sea una disminución cercana al 30 por ciento (33).

¿Qué implican todas estas estadísticas? Los defensores de las compañías formulan por lo menos dos comentarios. Primero, sostienen que una parte del aumento de los beneficios de las compañías, observando durante 1973 y 1974, reflejaba el hecho de que las compañías obtuvieran ganancias de inventarios por una sola vez. Algunas de ellas como las Estadounidenses, tenían fuentes de petróleo crudo considerables fuera de la OPEP, y todas tenían a la sazón cerca de tres meses de abastecimiento de petróleo crudo fluyendo por sistemas.

(33) OCDE, 1974, Vol. 1, pág. 9. OCDE Observer, marzo de 1977, pág. 4.



Los aumentos de precios decretados por la OPEP a fines de 1973 y principios de 1974 significaban -- que el valor de estos volúmenes de petróleo aumentaba y aparecía como una fuente adicional de beneficios en los balances de la mayor parte de las -- grandes compañías petroleras que todavía no aplicaban los principios contables de "último en entrar, primero en salir" que minimizan este efecto.

Texaco sostuvo que cerca del 24 por ciento -- de sus beneficios de 1973 y 1974 se explicaban por este fenómeno que por supuesto, no garantiza que -- la compañía obtendrá tales beneficios en el futuro. Segundo, sostienen que los beneficios de las compa<sup>n</sup>ías no han crecido ni con mucho tan de prisa como los impuestos. Como dice un escritor del Chase -- Manhattan que comenta los resultados financieros -- provisionales obtenidos en 1976 por el grupo Chase:

Es evidente que los impuestos directos han -- crecido más de prisa que las otras categorías fi--nancieras. Cuando comparamos el crecimiento de -- los impuestos con el crecimiento del ingreso neto, es obvio que el gobierno se ha beneficiado conside--rablemente más que las compañías. Una tasa de cre--cimiento de tal magnitud en los impuestos observa--dores. (34)

Los enemigos de las compañías sostendrían -- que aún si los beneficios de tales compañías esta--ban en 1976 cerca del 20 por ciento por debajo del nivel de 1974, parecen haber aumentado a cerca del doble del nivel existente antes de la explotación de los beneficios, ocurrida en 1972-1974. Además, -- dicen los críticos, el rendimiento de la inversión de las compañías ha fluctuado entre 13 y 14 por -- ciento durante tres años seguidos, mientras que en el período de 1965-1972 se mantuvo constante el -- nivel de 10-12 por ciento. Los argumentos referen

(34) Energy Report from Chase, marzo de 1977, pág. 2.

tes a los beneficios son notoriamente complejos, - y es poco realista el enjuiciamiento de las motiva - ciones por lo que ocurra con los beneficios dentro de tres o cuatro años. En este caso, las cifras - generales de la rentabilidad ocultan un gran cam - bio de la distribución geográfica de los benefi - cios de las compañías. Desde un punto bajo en -- 1973, cuando los Estados Unidos aportaron cerca -- del 35 por ciento de los beneficios del grupo Cha - se, tal aportación aumentó hasta el 58 por ciento - en 1976 un año en que estas compañías no vieron - aumentar los beneficios de sus operaciones realiza - das fuera de los Estados Unidos.

El resultado es que el rendimiento de su re - visión dentro de los Estados Unidos llegó al 15.7 - por ciento en 1976, una cifra muy superior a las - tasas de 1965-1973. Por otra parte, el rendimien - to de su revisión fuera de los Estados Unidos bajó a poco menos del 12 por ciento en 1976, una tasa - típica de los niveles observados a fines de los -- años setenta. Podría sostenerse que las compañías sabían todo el tiempo que si permitían el aumento - de los precios de la OPEP se beneficiarían en últi - ma instancia por la elevación de las ganancias de - sus operaciones estadounidenses, pero esto supone - en las compañías una omniscencia difícilmente -- creíble en ausencia de toda prueba de que los ad - ministradores o los voceros de las compañías estu - viesen hablando en estos términos a principios de - los años setenta. Yo no conozco ninguna prueba en tal sentido. En particular, no puedo encontrar - ninguna prueba en tal sentido. En particular, no - puedo encontrar ninguna prueba que apoye los argu - mentos de Peter Odell en el sentido de decisión - consciente de volver a colocar la oferta mundial - en una relación más conveniente con la demanda, ni - puedo encontrar ninguna prueba de que algún ejecu - tivo influyente de las grandes indicara su deseo - de que la OPEP elevara los precios (con esto no se - niega que, alrededor de 1973 había una sensación - de resignación acerca de que la OPEP se saldría -- con la suya y elevaría más aún los precios. Antes -

del embargo se discutió mucho sobre el impacto que pudiera tener este aumento de precios sobre la estructura financiera del mundo hacia fines del decenio).

Por supuesto, cualesquiera de tales pruebas estarían ocultas; pero si en realidad hubiesen existido, el Subcomité Church habría descubierto -- por lo menos algunos indicios cuando examinó la -- acusación de que las grandes habían ayudado en forma explícita o implícita a la OPEP a ganar el control, o los habrían descubierto algunos autores como Oppenheim, quien ha documentado a la forma en -- que el gobierno de Nixon pudo haber alentado los aumentos de precios de la OPEP durante los años setenta (1976). Muchos "observadores" de la industria petrolera tienen interés en demostrar la clase de acusación sugerida por Odell y, por ahora, es la ausencia de pruebas en apoyo de la acusación lo -- que parece importante.

Cualquier compañía que alenta ra a la OPEP -- para que elevara los precios estaría corriendo un gran riesgo. No está claro de ningún modo que --- las compañías hubiesen desarrollado en ese momento su diversificación en medida suficiente para que -- resultara lógico el impulso al aumento de los precios mundiales de los energéticos, sobre todo en -- vista de que el costo de producción de nuevas fuentes de energía sería obviamente mucho mayor que el de los 10 centavos por barril de la producción petrolera del Medio Oriente, que entonces sólo costaba a las compañías, en promedio, 1.05 dólares por barril en 1970, ya considerados todos los pagos hechos a -- los gobiernos receptores. Se habría explicado que las grandes alentarán los aumentos de precios del petróleo si esas fuentes alternativas de energía pudieran -- sostenerlas. Pero no era esa la situación a principios de los años setenta. Por ejemplo, en el -- caso de la Gulf Oil, una compañía sin duda rica en crudos, el valor calorífico del carbón que produjo en 1973 sólo representaba el 8 por ciento del -- valor de su producción petrolera (35). En ---

(35) Petroleum Economist, Octubre 1975, p. 379.

consecuencia habría sido suicida que la Gulf alen-  
tara una política que excluiría su petróleo caro-  
de los mercados mundiales en el supuesto de que -  
con el estímulo otorgado así a sus actividades --  
carboníferas podrían compensar de algún modo la -  
pérdida de ingresos. Aún si las grandes hubiesen  
apoyado tal estrategia, se encontrarían en la po-  
sición precaria de expandir actividades que po-  
drían dejar de ser rentables siempre que la OPEP-  
decidieran reducir sus precios hacia el nivel de-  
sus costos marginales de operación. A menos que-  
las compañías como la Gulf tuvieran garantías pre-  
vias de que sus gobiernos de origen protegerían -  
las inversiones costosas frente a tal amenaza (el  
concepto del "precio mínimo"), se encontraría en-  
una situación insostenible.

Otra objeción a la teoría de una alianza en-  
tre las compañías y los gobiernos de los países--  
receptores es el hecho de que los precios altos -  
del petróleo plantearía inevitablemente, a las --  
compañías, toda una serie de problemas desagrada-  
bles, entre ellos el de la impopularidad. Las --  
compañías estadounidenses habían sido desde largo  
tiempo atrás los objetivos más buscados por las -  
autoridades antimonopólicas de los Estados Unidos,  
y la combinación de grandes incrementos de los -  
precios del petróleo y de una diversificación ma-  
yor hacia el carbón y la energía nuclear suscita-  
ría inevitablemente su ira. Aun si el Departamen-  
to de Justicia no atacara tal diversificación, -  
las compañías se estaban alejando de una indus-  
tria que dominaba por razones históricas y econó-  
micas en favor de otras industrias donde había -  
competidores. En el campo de la energía nuclear-  
se enfrentaría a la Westinghouse y la General --  
Electric que ya habían ganado la parte del león -  
de los mercados existentes. En el campo del car-  
bón habían eliminado a muchas de las compañías -  
más atractivas, pero todavía encaraban la compe-  
tencia potencial de compañías mineras o siderúr-  
gicas como la Kennecott, la Amax y la Pittsburgh --

Steel (36). En el campo de la petroquímica, la competencia provendría de compañías de productos tradicionales como la Du Pont, la Dow y la Union-Carbide (37).

Las diferencias existentes entre las estrategias seguidas por las compañías después de 1970 eran notablemente menores que sus semejanzas. En general, todas ellas se rindieron con renuencia frente a las demandas de gobiernos receptores cada vez más confiados en sí mismos y frente a las condiciones del mercado que no favorecían las medidas desesperadas. Se enfrentaron a tales demandas formando un frente común contra la OPEP y tratando de debilitar su unidad. Pero a la hora de la prueba no quisieron arriesgar su participación futura en las industrias petroleras de la mayoría de los países productores más importantes. Cedieron terreno consistente desde 1970 hasta fines de 1974, cuando las condiciones del mercado les permitieron boicotear los petróleos crudos relativamente caros. Desde entonces han venido obteniendo descuentos de precios, han limitado sus compromisos de disponer de cantidades ilimitadas de petróleo crudo en todas las circunstancias, y han empezado a reducir sus obligaciones de aportar capital para las inversiones planeadas por los estados receptores.

Pero a pesar de los indicios de nuevas relaciones estables, existe todavía cierta ambigüedad en las actitudes de las compañías hacia los países receptores. Desde luego, la reducción de los precios del petróleo estimularía la demanda, pero no hay pruebas de que alguna compañía vaya a desatar una campaña muy fuerte para que esto ocurra si el daño que así se causaría a uno de los go

(36) Ridgeway, 1973, p. 167.

(37) Mis cálculos han sido tomados de un cuadro que aparecen en Petroleum Economist, octubre de 1975, p. 379.

biernos receptores más grandes pudiera poner en pe  
ligro su acceso futuro el petróleo crudo y tal vez  
-generarle problemas de pérdidas de inventarios. -  
No pueden hacer nada las compañías para evitar que  
Kuwait, Venezuela, la Arabia Saudita o Noruega res  
trinjan la producción. Además, no puede dictar las  
políticas de los países importadores que determi-  
narán la demanda mundial de petróleo en los años -  
venideros. La demanda de petróleo está creciendo-  
de nuevo y estamos esperando para saber si los Es-  
tados Unidos, el importador más considerable de --  
todos, tiene capacidad política, para tomar las de  
cisiones difíciles que conducirían a una conserva-  
ción considerable de su uso de petróleo. Así pues,  
todo indica que el mercado se contraerá durante el  
decenio próximo, y las lecciones de 1970-1971 y --  
1973-1974 enseñan que, en tales circunstancias, --  
-las compañías pierden terreno y se encuentran en-  
situaciones de negociación relativamente malas. -  
Mientras los sauditas no rompan con la OPEP sería-  
un error todo intento de boicoteo del petróleo -  
crudo iraní para lograr que los precios de este es  
tado productor fundamentalmente importante lleguen  
a niveles tan inferiores a los del resto de los --  
miembros de la OPEP que se produzca la desintegra-  
ción de este organismo. En una situación de satu-  
ración, apenas podría funcionar tal estrategia. --  
En un mercado tenso, sería un suicidio.

Mientras que las operaciones petroleras cons  
tituyan el grueso de sus actividades, las compa -  
ñías petroleras dependen parcialmente de los gō -  
biernos receptores productores. Dados los pronōs-  
ticos actuales de una mayor dependencia de la pro-  
ducción del Medio Oriente, una grande que disgus--  
te a la Arabia Saudita, Irán y quizá otro de los -  
estados receptores productores, hasta el punto de  
que estos países se negaran a venderle petróleo --  
crudo al precio del mercado o por debajo de él, -  
quedaría fuera de la industria. Y este riesgo es-  
verdadero. La Arabia Saudita, en particular, no -  
necesita ninguna compañía individual, pero cual -

quiera de los socios de la Aramco se vería grave - mente afectado si lo expulsaran de este reducto -- tradicional. El poder de negarse a vender es un - arma poderosa en un mercado perenne de vendedores. Y ningún estratega corporativo puede garantizar - que se convertirá en un mercado de compradores, -- por lo menos mientras no veamos la medida en que - la demanda de petróleo se quede realmente atrás de las tasas de crecimiento del PNB mundial, y la rapidez con que los nuevos abastos petroleros provenientes de áreas tales como Alaska, el Mar del Norte y México reduzcan realmente los mercados tradicionales de la OPEP.

Sin embargo, la dependencia de las compañías frente a los gobiernos receptores productores implica algo más que la garantía de los abastos futuros de petróleo crudo. Las reservas de petrodólares de las economías de la OPEP pesan mucho en el ánimo de los planeadores de las corporaciones cuya tarea consiste en pronosticar los mercados boyantes de los años ochenta.

Por ejemplo, la Aramco está administrando el proyecto de 15 millones de dólares de la Arabia Saudita que trataba de utilizar el gas asociado -- del que depende la diversificación en industrias -- como la petroquímica y el procedimiento de mineral de hierro. La Mobil está involucrada en el desarrollo de Yanbu un puerto sobre el Mar Rojo, como terminal para el petróleo proveniente de la parte oriental de la Arabia Saudita. La Mobil está planeando un oleoducto de 1 300 kilómetros para abastecer a Yanbu, y está negociando también con las autoridades sauditas la construcción en ese lugar de refinería y un complejo petroquímico al cincuenta por ciento. Otras compañías petroleras potencialmente involucradas en la petroquímica saudita son la Exxon y la Shell, a pesar de algunas prevenciones occidentales acerca de un exceso de capacidad petroquímica en los años ochenta. En otros lugares del Medio Oriente, la Gulf y el gobierno de-

Kuwait están estableciendo una compañía de bienes-raíces de propiedad conjunta que hará negocios por todo el mundo árabe; la BP se ha unido a la National Iranian Oil Company es una empresa conjunta de buques-tanques al cincuenta por ciento, la Shell - tiene una empresa conjunta al treinta-setenta por ciento, con el gobierno de Qatar para el desarro - llo de la potencial gasífera de ese país. En Venezuela la BP tiene participación minoritaria en una empresa que continuará una planta de 100 mil tone - ladas para la producción de proteínas provenientes del petróleo (38).

No todas estas empresas llegarán a fructifi - car, pero las implicaciones son claras. Los paí - ses de la OPEP tienen ahora ingresos derivados de - sus exploraciones petroleras suficientes para jus - tificar la inversión en extensos proyectos intensi - vos en capital, y habrá muchas áreas tales como la petroquímica, el desarrollo general y la adminis - tración de proyectos a gran escala, donde las gran - des podrán aprovechar su ventaja tecnológica y sus lazos históricos, esto significaba que ganará más - que su parte justa de tales proyectos, de modo que estaría fuera de sus cabales si irritaran inneces - riamente a los gobiernos receptores. Si las acti - vidades que rodean al petróleo crudo son ahora la - columna vertebral de su negocio, aprovechando las - favorables oportunidades de inversión de la magni - tud ofrecidas por los países de la OPEP asegurarán su perseverancia durante los años ochenta y más - allá. Sin embargo, esto no quiere decir que la de - pendencia sea tan grande que las grandes, tolera - rán cualquier comportamiento o cualquier situación. Además, la competencia aumentará independientemen - te de las grandes, se diversifiquen o se mantengan aferradas a las tecnologías relacionadas con el pe - tróleo. Las grandes compañías petroleras más pe - queñas, las compañías estatales y las compañías - que salgan de industrias que hasta ahora no eran - competidoras limitarán la libertad de las grandes.

(38) Petroleum Economist, 1975, pp. 190, 254, 338; Petroleum Intelligence Weekly 3 de mayo de - 1976, p. 3, 5 de abril de 1976, p. 12.29 de - marzo de 1976, p. 10.



Los impuestos demasiado elevados eliminarán el petróleo de sus mercados, y por ende a un incremento menor que lo pronosticado de las compañías basadas en el petróleo.

Los términos demasiado generosos para ayudar a la industrialización de los países receptores podrían conducir a la bancarrota. Por supuesto, -- existe la dependencia en el sentido de que el desempeño actual y futuro de las grandes puede verse - perjudicado o favorecido por las decisiones de la OPEP. Las actitudes de las compañías hacia el precio del petróleo no se ven influenciadas sólo por el estado actual del mercado sino también por sus esperanzas de negocios futuros dentro del mundo de la producción de petróleo. Por lo tanto, la inversión en una planta petroquímica incosteable, o la diversión de personal escaso para que ayude a la industrialización pueden ser un mal negocio en sentido estrictamente contable, pero quizá se justifiquen como gestos que ayuden a una compañía a asegurar abastos de petróleo crudo a largo plazo. Y la abstención de una lucha demasiado enconada por las rebajas de los precios del petróleo puede ser un mal negocio ahora, pero puede ayudar a que las grandes conserven una posición preeminente en las economías de los miembros de la OPEP en el futuro.

Como quiera que ello sea, es claro que existe ahora una comunidad de intereses entre las compañías y los gobiernos receptores productores que no existía antes de los años setenta, pero no debe exagerarse. La Arabia Saudita tiene ahora el poder final porque sólo ella tiene la capacidad de producir a una tasa que podría destruir a la OPEP, pero todos los datos posteriores a la reunión de la OPEP en Doha, en diciembre de 1976, indican que los sauditas no tienen intención de hacer tal cosa. Las compañías son mirones impotentes que ganan con una estrategia de precios altos en algunos campos de sus actividades (la producción petrolera norteamericana, los desarrollos de energéticos alternati

vos, y la ayuda a la industrialización de los países receptores), pero pierden en otras (la participación significa que seguirá disminuyendo su control de los abastos de petróleo crudo de la OPEP, y la elevación de los precios del petróleo significa que seguirá disminuyendo su control de los abastos de petróleo crudo de la OPEP, y la elevación de los precios del petróleo significa que la conservación de energéticos en el mundo de la OCDE contraerá sus mercados potenciales). Las estadísticas indican que las compañías petroleras han ganado en general, en la mayoría de los conceptos, por las políticas de precios seguidas por la OPEP desde 1973, pero esto puede producirles escasa satisfacción. Su vulnerabilidad ante las decisiones gubernamentales de productores y consumidores ha aumentado enormemente. Los beneficios que han obtenido por decreto gubernamental puede rehusárseles con la misma facilidad.

## CAPITULO SEPTIMO

### LAS COMPANIAS, LOS CONSUMIDORES INDUSTRIALIZADOS Y EL DESAFIO DE LA OPEP

- a) La no preparación del mundo industrializado
- b) La respuesta a los Acuerdos de Teherán -Trípoli
- c) El Grupo de Política de Londres
- d) El Acuerdo de los Productores Libios
- e) Peculiaridad
- f) La Estrategia de los Gobiernos Consumidores. ¿Cuál fue su Eficacia?

## LAS COMPAÑIAS, LOS CONSUMIDORES INDUSTRIALIZADOS Y EL DESAFIO DE LA OPEP

Los gobiernos de los países de origen y de otros países industrializados iniciaron el decenio de 1970 casi totalmente no preparados para el desafío creciente que habría de surgir de la OPEP. Estos gobiernos habían confiado en que las grandes compañías proveerían de petróleo barato y, durante el decenio relativamente tranquilo de los años sesenta, esta estrategia se había justificado plenamente. Las compañías advirtieron lentamente que el ambiente mundial había cambiado, y los países importadores se tardaron más aún en advertir un gran cambio de poder dentro de la industria. Se requirió el embargo árabe de 1973 para que salieran finalmente de su letargo. El papel de las compañías petroleras consistió en tratar de absorber el primer efecto del desafío de la OPEP (sin mucho éxito), dar ciertos avisos al mundo industrializado (con escaso efecto), paliar los peores excesos del embargo árabe (uno de sus éxitos) y, con la venia de los países importadores, buscar, opciones al petróleo.

### LA NO PREPARACION DEL MUNDO INDUSTRIALIZADO

Por lo menos hasta 1969, pocos pronosticadores de las grandes compañías petroleras previeron algún problema en lo tocante al equilibrio de la oferta y la demanda. Durante los años sesenta habían ocurrido algunos problemas para la industria, pero tales problemas se habían conectado primordialmente con la posibilidad de un aumento de la producción del Medio Oriente, y las presiones derivadas de la rivalidad existente entre Irán y la Arabia Saudita se interpretaban en el sentido de que aseguraban la probabilidad de la sobreproducción, antes que de una produc--

ción deficiente, en la región la expansión rápida de la producción de Nigeria y Libia, donde las independientes estaban aumentando su producción con la mayor rapidez posible, significaba que las "grandes" veían su problema en la limitación discreta de los aumentos de la capacidad productiva en una época en que los gobiernos huéspedes estaban cobrando creciente conciencia del poder de las compañías para imponer racionamientos. Un memorando redactado en diciembre de 1968 por el departamento de economía de la Social representa la opinión convencional prevaleciente a la sazón entre las compañías petroleras.

En resumen, es muy grande el excedente de petróleo crudo. Se ejercerán presiones para que se continúe produciendo en muchas áreas por encima de los requerimientos del mercado. Nuestros pronósticos de la producción del Medio Oriente podrían ser elevados (...) si el crudo de Libia y Nigeria entra a los mercados a los niveles altos que parecen ser no sólo físicamente posibles sino también probables. Los gobiernos de Irán y la Arabia Saudita ejercerán probablemente grandes presiones para que el Consorcio y la Aramco eleven la producción considerablemente por encima de los niveles pronosticados aquí, pero nosotros creemos que será muy difícil aún el logro de estos volúmenes y este crecimiento moderado (1).

La SOCIAL insistió posteriormente en que este documento era una lucubración individual y sus conclusiones eran especulativas. Sin embargo, su contenido parece muy de acuerdo con las ideas de la industria por esta época (2). Los pronósticos de la Exxon acerca del petróleo del Medio Oriente formulaban supuestos similares acerca de las dificultades de la expansión de la producción a las tasas experi

---

(1) Informe Church, 1974, Séptima Parte, pág. 363

(2) Informe Church, 1974, Séptima Parte, pág. 371.

mentadas en los años sesenta. Estaba disminuyendo el crecimiento de la demanda de petróleo crudo en el hemisferio oriental, y el aumento de la producción petrolera fuera del Medio Oriente estaba invadiendo el mercado del petróleo crudo del Medio Oriente.

El resultado es un crecimiento inusitadamente bajo disponible para el Medio Oriente en conjunto, que debe dividirse todavía entre las nuevas concesiones del Medio Oriente y los productores ya establecidos. No es probable que ningún método conocido de reparación del crecimiento disponible pueda satisfacer al mismo tiempo a las cuatro grandes concesiones establecidas, o sea Irak, Irán, Kuwait y la Arabia Saudita (3).

Por desgracia para los países importadores (y para los pronosticadores de la industria petrolera), casi todo lo que podía fallar en estos pronósticos falló. Primero, los pronósticos subestimaron la demanda mundial de petróleo. El crecimiento económico fue mayor de los que habían supuesto, sobre todo en el Japón; las medidas de protección del ambiente incrementaron el consumo de energéticos (los controles de la contaminación por humos, por ejemplo, hicieron que los automóviles consumieran más gasolina), y una declinación de la producción de carbón más rápida de lo esperado presionó aún más la demanda de petróleo (las restricciones de las emisiones de azufre impuestas en los Estados Unidos por razones ambientales una disminución de los subsidios otorgados en Europa a la producción de carbón, y el aumento de los costos derivados de la Ley de Salud y Seguridad en las Minas promulgadas en los Estados Unidos en 1970, contribuyeron a la disminución de la producción de carbón).

---

(3) Informe Church, 1975, Octava Parte, pág. 606.

Para 1973, el mundo no consumista estaba consumiendo cerca de 4.7 millones de barriles diarios de petróleo por encima del pronóstico formulado en 1968 por la Social, que también resultó de masiado optimista en lo tocante a los niveles de producción a mediados de 1970 por razones conectadas con sus negociaciones (también había cierta preocupación genuina acerca de una sobreproducción de sus reservas), y para 1973 la producción-libia estaba 2.2 millones de barriles diarios por debajo de lo esperado. Kuwait y Venezuela adoptaron también medidas de conservación, con resultados semejantes aunque menos impresionantes. También fallaron calaramente los pronósticos referentes a la producción norteamericana; en 1973, la producción se mantuvo en 850 mil barriles diarios por debajo del nivel pronosticado esta reducción--afirmando que habían sido demasiado optimistas -- acerca de la potencialidad de la producción marina, adversamente afectada por el desastre ocurrido en Santa Bárbara en 1969 que demoró el arrendamiento federal de nuevas áreas marinas. El oleoducto de Alaska también se frenó por razones ambientales (4). Por diversas causas, el Medio Oriente pasó a desempeñar un papel completamente-distinto. En lugar de librar una batalla perdida para mantener su control sobre los mercados del hemisferio oriental.

El Medio Oriente se volvió más importante -- aún para tales mercados. La combinación de una demanda mundial boyante y las disminuciones de la producción saudita dejaría una incómoda deficiencia de capacidad productiva. Mientras que en 1965 había existido una capacidad excedente de petróleo crudo cercana a 7 millones de barriles diarios, el mundo tenía en 1973 menos de 1 millón de barriles diarios gracias al gran incremento de la demanda total. Los importadores eran vulnerables a cualquier clase de cesación de la oferta, y el mundo industrial estaba muy mal preparado para las escaseces (5). Esto resultaba muy sorprenden

(4) Informe Church, 1974, Séptima parte, pp. 331-334, 347-350, 360-363, 370-373.

(5) Informe Church, 1974, Séptima Parte, pág. 335.

te porque los gobiernos importadores carecían generalmente de departamentos encargados (o capaces) de revisar los pronósticos de la industria. Esto significaba que la perspectiva de los funcionarios gubernamentales reflejaba las de las grandes compañías petroleras en lo tocante al estado del mercado petrolero. Los funcionarios encargados suponían en su mayor parte que el problema era el exceso de capacidad; quienes opinaban lo contrario eran pocos y no suficientemente influyentes para inclinar las políticas gubernamentales.

La opinión tradicional consideraba que la amenaza principal para la estabilidad de la industria provenía del conflicto árabe israelí que en dos ocasiones había interrumpido los flujos de petróleo. Después de la Guerra de Suez de 1967, el mundo industrializado había tomado en serio el problema y se había elaborado alguna planeación de contingencia. Sin embargo, los encargados de la política se volvieron gradualmente complacientes, sobre todo cuando se advirtió que los aumentos de precios concedidos durante las negociaciones de Teherán-Trípoli, resultaban menos desestabilizadores de lo que se había temido. Pareció alejarse la necesidad de prepararse para un nuevo embargo o una gran embestida de la OPEP para la elevación extraordinaria de los niveles de precios. Para 1973, cuando la industria petrolera entendió tardíamente cuán tenso se encontraba el mercado y con cuánta gravedad veían el conflicto de petróleo, se puso a tratar de prevenir a los políticos adormecidos en su propia complacencia. El embargo petrolero llegó con demasiada rapidez para que la industria pudiera transmitir el mensaje de que no eran sólo las relaciones políticas existentes dentro de la industria petrolera lo que había cambiado, sino también sus realidades económicas básicas. Algunos gobiernos tenían algunas políticas petroleras o energéticas a principios de los años setenta, pero se trataba generalmente de elaboraciones poco meditadas, que reflejaban la fuerza relativa de



grupos internos de presión, antes que respuestas racionales a una inminente crisis energética. En los Estados Unidos se hizo una revisión de la Política de cuotas de importación en 1969-1970, tras la elección de Nixon, quien parece haber sido motivado menos por la conciencia de problemas urgentes que por las sospechas que le despertaban las compañías petroleras que habían estado tan cerca de su antecesor texano, Lyndon Johnson. El informe del su Grupo Especial del Gabinete (el "Informe Schultz") se presentó en enero de 1970 y llegó a conclusiones más alejadas de la realidad aún que las preparadas por las compañías petroleras.

El sistema de cuotas, decía el informe, podría desmantelarse sin peligros y sustituirse por un arancel; el precio del petróleo interno de los Estados Unidos podría reducirse en 80 centavos por barril en el curso de tres años; nada de eso afectaría la exploración interna, y la dependencia estadounidense de las importaciones proveniente del Medio Oriente podría mantenerse dentro de un límite aceptable de 10 por ciento (6). Los miembros del Grupo Especial habían sido negociados deliberadamente para que no recurrieran a los expertos de las compañías petroleras, y parecen haber recurrido exageradamente a un informe optimista del Departamento del Interior Nacional. Naturalmente, la industria atacó sus conclusiones que nunca fueron puestas en práctica, aunque el programa de cuotas de importación se relajó gradualmente cuando se puso en claro que la economía estadounidense necesitaba un nivel de importaciones petroleras mayor que antes. En retrospectiva, aparecen extraordinariamente irónico la cronología y el optimismo de este informe, porque 1970 fue el año en que la producción nacional petrolera de los Estados Unidos alcanzó su nivel máximo y en que la intensificación de las demandas libias parecía anunciar el inicio de una época en que las grandes compañías petroleras podrían controlar la industria internacional para beneficio de las economías occidentales.

(6) Rifai, 1972, pp. 1227-1229; McKie, 1975, pp. 78-90.

Pocos de los observadores de Washington --- creían que el control ejercido por los árabes el-petróleo del Medio Oriente planteará una gran ame-naza para los Estados Unidos. Había preocupación porque otra guerra árabe-israelí desatara un em-bargo petrolero eficaz en contra de los países eu-ropeos más vulnerables y del Japón, pero se creía que este peligro podría ser neutralizado mediante políticas de formación de inventarios y de asigna-ciones de emergencia coordinadas por la OCDE. Se creía también que podría recurrirse a los arre-glos celebrados con Irán para frenar los excesos-de sus vecinos árabes.

Los europeos habían cobrado conciencia de -su dependencia de los hidrocarburos importados y, durante los años sesenta, desarrollaron un enfo-que común hacia la culminación de inventarios, una medida obviamente precautoria. Algunos países ya aplicaban tales políticas; la política francesa-se inició en los años veinte, mientras que los -británicos tenían un entendimiento no oficial con las compañías petroleras que las obligaban a man-tener inventarios después de la crisis de Suez. - Los primeros pasos cautelosos hacia la formación-de inventarios conjuntos se dieron en 1958 y 1962 por la OCEE/OCDE, y así se fijaron las normas -adoptadas por la CEE en su Protocolo de Acuerdo -sobre Energéticos de 1964, en cuyos términos, los gobiernos de la Comunidad tomaron medidas para la acumulación de inventarios mínimos basados en los niveles de las transacciones del año anterior (el equivalente de 65 días en el caso de las importa-ciones de petróleo crudo). Una orden de 1968 -exigía que todos los estados miembros mantuvieran inventarios de 65 días por lo menos, lo que se am-plió a noventa días en 1971.

Para entrar en vigor en enero de 1975 (7), -además los europeos también apoyaron un programa-internacional de distribución similar al que ha -bía logrado minimizar la perturbación causada por las crisis de Suez de 1956, cuando se había coor-dinado la programación de los flujos de petróleo-

---

(7) Shell, 1972, págs. 3-4; Mendershausen, 1976, pág. 25.

a través de la OCEE en estrecha comunicación con la industria para los países miembros que compartieron las escaseces. El papel decisivo desempeñado por las grandes en este proceso se reconoció con la creación del organismo temporal, OPEG (Grupo de Emergencia de la Industria Petrolera de la OCEE), que reunió a la Shell, la BP, la CFP y las "grandes" estadounidenses en un consejo que administraría las directrices de la ACEE, como se expresó en un sentido de la OCEE, "La estrecha asociación, de gobiernos soberanos y una industria internacional (...) en un plan operativo estaba abriendo nuevos caminos".

Podía encontrarse un precedente para el OPEG en la Junta Petrolera de la Segunda Guerra Mundial. Una vez probada la fórmula en 1956, subsistió el espíritu del OPEG, aunque las leyes antimonopólicas estadounidenses significaran que todo el organismo de esa clase que involucrara a las compañías petroleras norteamericanas sólo podría ser una cuestión temporal, que se desintegraría en cuanto se ejecutara su tarea específica. En 1976, las autoridades norteamericanas dieron permiso a las compañías estadounidenses para que se unieran a un sucesor del OPEG, la junta Internacional de Asesoría de la Industria (IIAB), pero los temores franceses hicieron el papel de la IIAB se restringiera en esta crisis a cuestiones específicamente técnicas. Sin embargo la OCDE decidió que convendría conservar en reserva tal organización para alguna crisis futura del abastecimiento, aunque el programa de emergencia sólo podría activarse (8). Mediante el acuerdo unánime (se permitían las abstenciones). Tal planeación de contingencia no consideró los mercados del Japón y los Estados Unidos, a pesar de que el petróleo venezolano, que había sido particularmente importante para Europa en 1956, resultaba cada vez más necesario para los mercados estadounidenses en vista de la insuficiencia de la producción interna de los Estados Unidos. Los representantes-

(8) La HAB elaboró tres informes durante la crisis de 1967.

estadounidenses habían subrayado esta situación nueva dentro del Comité Petrolero de la OCDE a fines de 1969. Pero se creía generalmente que todavía -- había un crecimiento potencial en la producción interna de petróleo crudo en los Estados Unidos y, -- además que los canadienses podrían proveer los flujos adicionales de petróleo y gas necesarios. Toda vía a principios de 1972, los Estados Unidos estaban frenando a los venezolanos que deseaban la preferencia sobre los proveedores de hemisferio oriental. La respuesta estadounidense en el sentido de que prefería basar su política de importación en el petróleo canadiense y no en el venezolano una bofetada para un proveedor tradicional, no era la acción de un gobierno consciente de la magnitud del desafío que afrontaría al año siguiente (9).

#### LA RESPUESTA A LOS ACUERDOS DE TEHERAN-TRIPOLI

Al principio, los Estados Unidos consideran el derrocamiento del régimen de Idris a manos de Qadafi como una amenaza a la estructura tradicional de la industria petrolera y aceptaron la clausura tradicional de la industria petrolera y aceptaron la estructura de la base aérea de Wheelus con la esperanza de que esto satisficiera al nacionalismo libio y disminuiría la amenaza para las inversiones estadounidenses (10). La diplomacia petrolera libia correspondía primordialmente al Departamento de Estado y, en particular, a su Oficina de Combustibles y Energéticos a la sazón dirigida por James Akins. Dotado de una personalidad vigorosa, Akins reaccionó ante la obstinada respuesta inicial de las compañías petroleras a las demandas Libias en 1970, con algo de la ambivalencia de las reacciones del Departamento de Estado ante las disputas surgidas cuatro años antes entre el Consorcio e Irán. En particular, creía Akins que los libios tenían razón para exigir un aumento al precio de su petróleo. Tenía una idea muy clara de la extensa corrupción del régimen anterior y,

(9) Tugwell, 1975, pág. 135.

(10) Informe Church, 1975, pág. 121.

como otros miembros del Departamento de Estado en esa época, culpaba por lo menos a alguna de las compañías petroleras por haber contribuido considerablemente a tal situación. Creía también que la calidad del petróleo crudo libio y su proximidad a los mercados europeos justificaban un precio más alto. Pensaba que la demanda de libia inicial de 40 centavos de dólar por barril era "muy razonable" si no es demasiado baja, y dijo a la industria que las demandas libias eran inobjetables, explicando así sus motivaciones después del acortecimiento:

Pensaba yo que nuestro interés general se cifraba en obtener el petróleo por un precio bastante bajo. También nos interesaba que las compañías mantuvieran una relación razonablemente buena con los libios y con los otros. Si los libios concluían que estaban siendo engañados, ello garantizaba un rompimiento de las relaciones con las compañías y toda clase de problemas subsecuentes (11).

Las compañías no escucharon a Akins, y la Exxon asumió una actitud de negociación dura que se vió minada cuando la Occidental cedió a las demandas libias en septiembre de 1970 (30 centavos por barril sobre el precio publicado, un contrato de cinco años de 50 a 58 por ciento del precio publicado). En este punto surgió una de esas ocasiones que en retrospectiva parecen indicar que una acción firme del resto de la industria habría frenado la agresividad del gobierno receptor a sus vaticilantes etapas iniciales. ¿Podrían haberse sostenido las grandes frente a los libios y, lo que es más importante, podrían haber evitado las demandas similares de otros países?

La industria recurrió a sus gobiernos de origen en busca de apoyo. El secretario de Estado William Rogers, se reunió con las compañías norteamericanas tres días después del rendimiento de la Occidental.

(11) Informe Church, 1974, quinta parte, pág. 61.

Poco después hubo otra reunión con el subsecretario de Estado Alexis Johnson, a la que también asistieron la BP y la Shell (quienes se habían venido entrevistando con el Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Sir Alec Douglas-Home). La controversia era aparentemente simple. Shell, BP y Mobil sostuvieron que debería asumirse una postura y que la industria podría prescindir del petróleo libio y satisfacer todavía del 85 al 90 por ciento de las necesidades de Europa durante seis meses por lo menos. Las otras compañías estaban menos convencidas: los líderes europeos a quienes consultó Sir Alec no se mostraron entusiastas acerca de la posibilidad de una reducción de los flujos de petróleo, y la línea general del Departamento del Estado parece haber sido que un arreglo en el Medio Oriente resolvería el problema del petróleo. El argumento específico de Akins era que, independientemente de lo que ocurriera en Libia, la Arabia Saudita no trataría de imitarlo (12).

En la práctica, cada compañía siguió su propio camino: la Socal y la Texaco aceptaron términos similares a los que había concedido la Occidental, y las otras compañías debieron imitarlas. Perdida la primera escaramuza, la industria afrontó de inmediato una lluvia de demandas, y el año terminó con la creación de un Comité del Golfo por parte de la OPEP; un comité integrado por los productores de petróleo situados alrededor del Golfo, al que se instruyó para que iniciaran negociaciones con las compañías pertinentes en el término de treinta y un días e informara a la OPEP cualquier acuerdo, en el término de siete días, para que la OPEP pudiera evaluarlo. Las compañías afrontaban así la probabilidad de que cualquier arreglo que lograran en el Golfo generara demandas mayores de otras partes; Libia inició este proceso a principios de enero de 1971. Al insistir en el mejoramiento de los términos obtenidos durante el otoño anterior.

(12) Sampson, 1975, págs. 213-215.

Las compañías concluyeron que deberían tratar de lograr una postura de negociación conjunta y una "red de seguridad" de fuertes alternativas. Encontraron al gobierno de los Estados Unidos muy dispuestos a ayudar, ya que ambos planes requerían la aprobación antimonopólica del Departamento de Justicia en la forma algo ambivalente de las cartas de Revisión de Empresas. Al conceder tales cartas el gobierno estadounidense permitió la creación del Grupo de Políticas de Londres y el Acuerdo de los Productos Libios.

## EL GRUPO DE POLITICA DE LONDRES

El Grupo de Política de Londres (GPL) se creó el 20 de enero de 1971 para coordinar las negociaciones con los Estados del Golfo en Teherán y con Libia, como representante de los países mediterráneos, en Trípoli. Se esperaba que estas negociaciones fuesen interrelacionadas, prolongadas y muy complejas; en consecuencia, se necesitaba un grupo director de ejecutivos principales de todas las compañías participantes que pudiera reaccionar rápidamente ante los nuevos desarrollos, proveer respuestas a las consultas de los equipos negociadores que se encontraban en el campo, y modificar los términos de referencia para tales equipos.

Cuando las circunstancias parecieran aconsejar un cambio de estrategia, el GPL estableció su sede en Londres, en las oficinas centrales de la BP, pero en virtud de que los ejecutivos estadounidenses principales necesitaban permanecer en los Estados Unidos durante la mayor parte del tiempo, se estableció en Nueva York un grupo de alto nivel correspondiente, en las oficinas centrales de la Jersey, para la provisión de asesoría técnica de apoyo y decisiones referentes a las políticas. Los ejecutivos principales del nivel más alto habrían de reunirse once veces antes de

la firma final del Acuerdo de Trípoli. Además había subcomités encargados del análisis de las diferencias de los costos de transporte que resultaba particularmente importantes para ambos conjuntos de negociaciones, para la realización de evaluaciones económicas más generales de las diversas propuestas y contrapuestas, para el manejo de las relaciones públicas y, sólo en Nueva York, para el análisis de los problemas del abastecimiento en caso de que fracasaran las pláticas de Trípoli. Hubo también varias reuniones ad-hoc para la consideración de los aspectos impositivos relacionados con los acuerdos.

El GPL era en gran medida un organismo de las compañías petroleras. Reunió a las grandes, incluida la CFP, a todas las independientes norteamericanas pertinentes, y a varias compañías no anglosajonas tales como la Gelsenberg de Alemania, la Hispanoil de España, la Petrofina de Bélgica. La japonesa AOC (Arabian Oil Company) se asoció al mensaje conjunto enviado por la industria a la OPEP que precedió a la formación de GPL, asistió a algunas reuniones del Grupo, pero no firmó los acuerdos de Teherán o de Trípoli. Aceptó sustancialmente sus términos cuando hizo sus propios tratos con la Arabia Saudita y Kuwait en mayo de 1971. Las dos únicas ausencias notables fueron las de las compañías estatales ERAP y ENI, quienes sostuvieron que sus intereses de las "grandes", aunque no obtuvieron así ningún tratamiento favorable en los meses y años siguientes. Al intensificarse los dos conjuntos de negociaciones (los acuerdos se firmaron en Teherán el 14 de febrero y en Trípoli el 20 de marzo de 1971), el GPL se reunía casi todos los días, mientras que el grupo de Nueva York se reunía con una frecuencia muy poco menor. Ningun funcionario público intervino directamente, aunque Akins permaneció en Londres hasta la terminación de las negociaciones de Teherán y todos los días se reunía con representantes de las compañías en cuestión, y el gobierno británico estaba bien situado para mantenerse en contacto. Lo que más



se asemejó a una presencia gubernamental fue la -- asistencia regular de un socio o asociado de la -- firma de Milbank, Tweed, Hadley & McCloy, el ase -- sor legal de las compañías estadounidenses encarga -- do de asegurarse de que las compañías permanecie -- ran dentro de las áreas indicadas al Departamento de Justicia de los Estados Unidos (13).

Al principio se pensaba dismantelar la maqui -- naria del GPL en cuanto concluyeran las negociacio -- nes de Teherán-Trípoli, y en efecto sus miembros -- votaron en este sentido en julio de 1971, dejando -- en su lugar un Grupo Administrativo que habría de -- limitarse a las cuestiones derivadas de la inter -- pretación de los dos acuerdos quinquenales. Sin -- embargo, apenas había informado John J. McCloy, -- el asesor legal de las compañías esta decisión a -- **las autoridades antimonopólicas estadounidenses**, -- cuando ya estaba solicitándoles otra parte de Revi -- sión de Empresas para cubrir la reactivación del -- GPL, en respuesta a las demandas de la OPEP de -- una participación en las concesiones existentes y -- de incremento de los gobiernos e ingresos petrole -- ros para contrarrestar los efectos de la agitación -- monetaria que siguió a la suspensión de la conver -- tibilidad de dólar en oro impuesta en agosto de -- 1971. El Departamento de Justicia aceptó y permiti -- ó que las compañías asumieran una postura conjun -- ta durante las negociaciones de la participación -- y los Acuerdos de Ginebra y Complementarios de ene -- ro de 1972 y junio de 1973 que se ocuparon de los -- reajustes monetarios. En septiembre de 1973 se so -- licitaba otra vez el permiso del Departamento de -- Justicia para adoptar un enfoque común de la indus -- tria ante la demanda de la OPEP para la renegocia -- ción sustancial de los acuerdos de Teherán y Trípo -- li. Una vez más que se expedía una carta de Revi -- sión de Empresas, pero las negociaciones de Viena -- se vieron desbosadas por el drama del embargo pe -- trolero árabe. En ese momento se volvió más deci -- siva que nunca la clase de cooperación realizada -- por las compañías dentro del GPL, aunque escasa --

(13) Informe Church, 1974, Sexta parte, págs. 234-242.

la documentación referente a su funcionamiento - después del embargo (14).

## EL ACUERDO DE LOS PRODUCTORES LIBIOS

La capacidad de Libia para presionar a las compañías más pequeñas era el talón de Aquiles de los esfuerzos de la industria petrolera por imponer una estrategia de negociación conjunta. En consecuencia, las compañías deberían encontrar al gún procedimiento para ayudar a cualquiera de -- ellas que fuese escogida por las autoridades li bias para imponer reducciones forzadas de la producción o aún la expropiación (15).

La respuesta de la industria fue el Acuerdo de los Productores Libios o "acuerdo de la red de seguridad", en cuyos términos los signatarios responderían todas las deficiencias sufridas por una compañía por resistirse a las exigencias libias - por el bien de la industria. Los abastos alterna tivos provendrían de otras fuentes libias y del - petróleo crudo transferido se proporcionaría al - costo o poco más. Este acuerdo se estableció al mismo tiempo que se formulaba el GPL y fue acepta do por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos el 15 de enero de 1971. Participaban aquí menos compañías que en el GPL, porque no todas - las compañías con intereses petroleros internacio nales estaban produciendo petróleo crudo en Libia. Predominaban las compañías estadounidenses y an glo-holandesas aunque la Gelsenberg participó ac tivamente en el Plan desde el principio, y tanto la Hispanoil como la AOC del Japón se suscribie -

(14) Informe Church, 1974, Sexta parte, págs. 223 -270.

(15) Odell ha señalado la importancia de Venezuela durante este período. Por ejemplo, Vene zuela había elevado su tasa impositiva so bre el precio publicado a más de 65 por cién to para el otoño de 1970.

ron a diversas etapas (16).

Las reducciones de la producción no eran la única amenaza que encaraban las compañías productoras de petróleo crudo en Libia, como lo descubrió la BP en diciembre de 1971, cuando fue nacionalizada su concesión de Siris Field, desatándose la repartición de petróleo crudo incluida en el arreglo. La Bunker Hunt y la Occidental fueron obligadas a aceptar grandes reducciones de la producción al año siguiente, mientras que la mayoría de los otros productores libios hubieron de aceptar reducciones menores. Para diciembre de 1972, la reducción se aproximaba a 650 mil barriles diarios, y la BP, la Bunker Hunt y la Occidental fueron los mayores receptores del petróleo crudo desviado. La duración del acuerdo, que se había fortalecido para cubrir los efectos de las nacionalizaciones, se prolongó en noviembre de 1972, en respuesta a las presiones libias por una participación tras un acuerdo de participación de la AGIP. El gobierno libio nacionalizó la Bunker Hunt en junio de 1973 y tomó una participación de 51 por ciento en todas las otras compañías que operan en Libia para septiembre. En conjunto, se reasignaron cerca de 240 millones de barriles de petróleo según este acuerdo hasta fines de abril de 1974: la Occidental recibió 77 millones de barriles, la Bunker Hunt 51 millones, y la BP (también un gran contribuyente de petróleo crudo del Golfo para la repartición) 59 millones (17).

El plan se metió en problemas en 1973, cuando el mercado petrolero estaba tenso, y el petróleo crudo para la repartición sólo podía producirse a expensas de pérdida de ventas para la compañía proveedora. A pesar de no tener interés en Libia, la Gulf Oil se había unido al acuerdo porque aceptó la necesidad de cooperación en la industria frente a las amenazas de los gobiernos receptores. Pero cuando un decreto gubernamental

(16) Informe Church, 1974, Sexta parte, págs. 223,271-288.

(17) Informe Church, 1974, sexta parte, p. 272.

redujo la fuente principal de petróleo no estadounidense la Gulf en Kuwait, esta compañía optó por cumplir sus obligaciones mediante el pago de 10 centavos por cada barril de petróleo crudo que debiera. Tras una disputa sobre el cálculo de sus obligaciones, la Gulf terminó aportando apenas 3.4 millones de barriles, la cuarta parte de la contribución de Mobil, la menor de las contribuciones de las grandes después de la dicha aportación de la Gulf (18).

El acuerdo falló en cierto sentido, ya que Occidental, Amerada Hess, Conoco y Marathon firmaron acuerdo que aceptaban una participación gubernamental de 51 por ciento en sus operaciones en agosto de 1973. Por otra parte, se robusteció la resolución de la Bunker Hunt que se negó a ceder, insistiendo en que sólo negociaría sobre la base de los términos de negociación convenidos por las compañías en el Golfo. El resultado fue que la Bunker Hunt fue totalmente nacionalizada en junio de 1973. No está claro si los independientes firmaron sus acuerdos eventuales con los libios con la venia renuente de los otros signatorios del Acuerdo de Productores Libios (probablemente lo hicieron), pero la clase de determinación relevada por la Bunker Hunt en 1973 era lo que había fallado en 1970. Sin duda pudo haberles ido peor en 1973.

Los iraquíes ya habían optado por la nacionalización al 100 por ciento; en consecuencia, resultaba sorprendente que los libios, relativamente libres de temores, se hayan conformado, en general, con una participación de 51 por ciento. Además del movimiento de la OPEP en pro de mayores participaciones. Lo que ocurrió en la Arabia Saudita y Kuwait se volvió mucho más importante, y el hecho de que Libia haya aceptado un papel menos

---

(18) Informe Church, 1974, Sexta parte, pp. 269-270-272.

belicoso puede haberse debido, por lo menos en parte, al frente unido presentado por la industria bajo el Acuerdo de Productores Libios.

## PECULIARIDAD

Como instituciones de la industria, el GPL y el acuerdo de los Productores Libios fueron peculiares en el sentido de que las compañías no se habían agrupado nunca para negociar con los gobiernos. Los organismos anteriores se habían creado formalmente para ayudar a los gobiernos de origen a manejar los problemas logísticos de la segunda Guerra Mundial, la Guerra de Corea y las Guerras de Suez de 1956 y 1967, o bien habían sido arreglos privados como el "Comité de Londres" de la preguerra que había coordinado discretamente las actividades de las compañías que suscribieron el Acuerdo de Achnacarry los arreglos subsecuentes desde una base británica tranquilamente colocada fuera del alcance de las autoridades antimonopólicas estadounidenses. Las otras combinaciones de las compañías petroleras fueron los consorcios de productores de petróleo que sólo se ocupaban de la organización de la producción petrolera en un solo país o un pequeño grupo de países (19). El GPL fue el primer organismo de negociación formado por las compañías con aprobación gubernamental, además tanto GPL como el Acuerdo de los Productores Libios se distinguieron por el número de las compañías involucradas, ya que los agrupamientos anteriores sólo habían comprometido primordialmente a las grandes. El mundo petrolero había cambiado. Dentro del mundo anglosajón, las independencias estadounidenses que habían obtenido un ingreso restringido a Irán después de la crisis de 1951-1954 recibían ahora un papel de responsabilidad en los consejos de las industrias como un reflejo del crecimiento de su importancia (aunque su dependencia excesiva de la producción Libia había sido la causa-

---

(19) Informe Church, 1974, IPC, pp. 8, 40.

de tantos problemas). Amerada Hess, Ashland, Arco, Conoco, Greece, Bunker Hunt, Marathon, Murphy y Occidental ingresaron a uno o ambos de estos nuevos agrupamientos fundamentales, y Henry Schuller, de la Bunker Hunt, fue uno de los testigos más importantes en las audiencias celebradas posteriormente por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos acerca de las compañías petroleras y la política exterior (20), donde expuso sus opiniones críticas sobre la forma como se habían manejado las negociaciones de los Acuerdos de Teherán-Trípoli.

Los miembros variaron ligeramente a través del tiempo. Los signatarios del mensaje conjunto original enviado a la OPEP, y los miembros del CPL y el acuerdo de los Productores Libios (21).

El GPL y el acuerdo de los Productores Libios significaron el final de la época en que un puñado de compañías anglo-estadounidenses, holandesas y francesas era lo único que importaba para el mundo industrializado. La Gelsenberg, por ejemplo, desempeñó un papel prominente durante todo este período, al convertirse en uno de los seis negociadores principales de Trípoli. Fue una de las trece compañías que decidieron que el GPL necesitaba revivir en vista de las exigencias de la OPEP, de octubre de 1971, referente a la participación y los reajustes monetarios (la CFP fue la otra compañía no perteneciente al núcleo central anglo-estadounidense-holandés). El hecho de que la AOC del Japón fuese también uno de los miembros significaba que ahora había representantes de las dos economías más importantes fuera de los países de origen (lo que reflejaba, en el caso de Alemania un retorno a la participación en los consejos de la industria que había estado a punto de asumir cuando estalló la Guerra de 1914-1918). Estos dos organismos representaban una nueva etapa en la combinante relación existente entre las-

(20) Informe Church, 1974, quinta parte, pp. 75-101, sexta parte, pp. 160.

(21) Informe Church, 1974, -págs. 234-235, 246, 247, 253, 255, 263, 272.

compañías petroleras y sus gobiernos de origen. - Por primera vez, los gobiernos en cuestión advirtieron que las compañías ya no podrían resistir - las demandas de los gobiernos receptores, y que el apoyo tradicional ya no sería suficiente. Sin em - bargo, los gobiernos de origen todavía se resis - tían a entrar en negociaciones directas y prefere - rían robustecer la fuerza de negociación de las - compañías a través de organismos como el GPL. Los gobiernos optaron por restringir su papel a la vi - gilancia de las actividades de la industria a - trasmano, con funcionarios como Jim Akins que sólo hacían aportaciones marginales a los consejos de - la industria. Las autorizaciones antimonopóli - cas originales concedidas en 1971 demuestran clara - mente que las autoridades norteamericanas no consi - deraban necesaria a la sazón la existencia de orga - nismos permanentes de este tipo. El GPL y el --- Acuerdo de los productores se veían como institu - ciones que serían desmanteladas en cuanto se termi - naran las negociaciones inmediatas. Sin embargo, - era claro para Akins que el mundo industrializado - encaraba ahora una crisis continua y, en diciembre de 1971, propuso la creación de un comité asesor - permanente de las compañías petroleras estadouni - denses (grandes e independientes) que aconsejará - al Departamento de Estado sobre la política ofi - cial de los Estados Unidos. Las compañías se mos - traban escépticas (el plan era demasiado rígido, - las compañías parecerían instrumentos de la políti - ca exterior de los Estados Unidos, etc.) y la idea se archivó (22). Dada la severidad de las regula - ciones antimonopólicas estadounidenses siempre re - sultó difícil persuadir a los ejecutivos a diver - sas compañías para que reunieran con funcionarios - del Departamento de Estado, por temor a la posible reacción del Departamento de Justicia (23). Sin - un comité asesor tal como el sugerido Akins, era - probable que el Departamento de Estado tuviese una ligazón menos efectiva con las compañías estadouni - denses que su similar de Gran Bretaña, Holanda y -

(22) Informe Church, 1974, Sexta parte, pág. 303.

(23) Informe Church, 1974, IPC, pág. 49.

Francia con las suyas. En consecuencia, el Departamento de Estado recurrió en gran medida a John McCloy, el veterano diplomático y abogado (24) que estaba representando, en 1973 los intereses de por lo menos veintiséis de las compañías petroleras del mundo. Fue McCloy, por ejemplo, quien expuso por primera vez al presidente Kennedy la necesidad de alguna forma de concertación de la industria contra la OPEP, para el caso de que ese organismo empezara a ponerse amenazante (25). McCloy previno a cada uno de los Procuradores Generales, desde Robert Kennedy en adelante, sobre la necesidad potencial de conceder la exención antimonopólica si llegara a requerir tal enfoque cooperativo. Fue McCloy quien guió los planes de la industria para el GPL y el Acuerdo Libio a través de los enredos jurídicos en 1971. Su firma de abogado vigiló todas sus reuniones, y su enlace de rutina con los Departamentos de Justicia y de Estado constituyó el principal conducto de información entre el Gobierno de los Estados Unidos y las compañías petroleras. Esto no significa que el Departamento de Estado no pudiera consultar formalmente con grupos de ejecutivos de la industria petrolera, pero la convocatoria de tal reunión requeriría normalmente el conducto de McCloy, y las instituciones normalmente encontraban en el centro de la estrategia del mundo industrializado (tal como era) frente a las demandas de la OPEP seguían dependiendo exageradamente de la buena voluntad de las autoridades antimonopólicas estadounidenses. Para septiembre de 1973 el Departamento de Justicia empezaba a sentirse intranquilo por la forma en que algunos organismos aparentemente temporales, como el GPL, daban señales de convertirse en maquinarias permanentes. Cuando la industria pidió una carta de Revisión de Empresas para cubrir sus negociaciones de octubre con la OPEP en Viena. Las autoridades antimonopólicas insistieron en interrogar individualmente a las compañías estadounidenses involucradas, y las cartas de Revisión resultantes se llenaron más que antes de reservas y prevenciones implícitas en el sentido de que la industria no debía dar por sentada la benevolencia del Departamento de --

(24) Informe Church 1974, quinta parte, págs. 255. y ss.

(25) Informe Church 1974, quinta parte, págs. 59-60.



Justicia.

Sin embargo, consideramos necesario subrayar que tal cooperación estrecha entre altos ejecutivos de compañías petroleras competidoras en lo referente a factores fundamentales que involucran costos y abastos puede generar graves peligros antimonopólicos. En consecuencia, creemos que este campo debe ser objeto de revisión y revaluación constantes (..) Nuestra ausencia de desaprovechación no significa - en absoluto que sancionemos o autoricemos ninguna - acción conjunta de las compañías petroleras que tienda a reducir los acuerdos conjuntos con la OPEP referentes a los niveles de producción de refinerías, o a los acuerdos conjuntos entre compañías petroleras para frenar la producción o dejar extraer petróleo en algún país, boicotear el petróleo de algún país, o perseguir el llamado "petróleo caliente" -- (26).

No obstante, el embargo petrolero árabe y la búsqueda subsecuente de una mayor seguridad de las importaciones petroleras del mundo industrializado volvían más esencial la cooperación internacional entre las compañías petroleras y exigían que los gobiernos desempeñaran un papel más activo y formal que lo que habían pensado.

#### LA ESTRATEGIA DE LOS GOBIERNOS CONSUMIDORES ¿CUAL FUE SU EPICACIA?

Hay quienes sostienen que la estrategia me diante la cual se otorgó a las compañías de bendición de sus gobiernos de origen para su negociación conjunta con la OPEP fue un desastre total. En particular, se culpa al Departamento de los Estados Unidos por no haber dado a las compañías el decidido apoyo diplomático que necesitaban con tanta urgencia en 1970-1971. El subcomité del senador Church dedicó una atención considerable al papa

(26) Informe Church, 1974, pág. 265.

pel desempeñado por el Departamento de Estado en-enero de 1971, sosteniendo que la misión del Subsecretario de Estado John Irwin, en Teherán el 17 de enero les sacó el tapete a las compañías petroleras, haciendo imposible que sostuvieran un sólo conjunto de negociaciones con toda la OPEP (27)--(28). Este argumento se resumió en un extenso artículo publicado en Forbes, en abril de 1976, con el título de "Don't blame the oil companies: blame the State Department" (No culpen a las compañías petroleras, culpen al Departamento de Estado). Otros observadores, como Morris Adelman, han señalado la reunión de la OCDE convocada por los Estados Unidos el 20 de enero, para asegurar a los europeos que la aceptación de las demandas de la OPEP garantizaría por lo menos cinco años de estabilidad. "Esta fue una capitulación por adelantado", sostuvo Adelman. "Los países de la OPEP tenían ahora una señal para avanzar a toda velocidad porque no habría resistencia. Esta acusación se ve corroborada por la experiencia posterior de estos cinco años de supuesta estabilidad. Aún no secaba la tinta de los Acuerdos de Teherán y Trípoli cuando las compañías se veían obligadas de nuevo a negociar sobre las cuestiones de la participación y de los ajustes monetarios; y las demandas grandes de la OPEP formuladas en el otoño de 1973, de una renegociación completa de los impuestos de los gobiernos receptores, surgieron apenas dos años después de la firma. De igual modo, el embargo petrolero árabe y los aumentos masivos de precios a fines de 1973 y 1974 pueden considerarse difícilmente como pruebas de la "estabilidad".

La situación podría haber sido diferente si se hubiesen podido aislar los acontecimientos de Libia e impedir así una reacción en cadena por

---

(27) Informe Church, 1975, págs. 128-134.

(28) Informe Church, 1974, quinta parte.

toda la OPEP. Esto habría requerido una estrategia concertada de la industria petrolera en cuanto se formularon las primeras demandas de Qadafi, pero debido a las tensiones existentes entre las "grandes" y las independientes y a lo inesperado de la fuente del problema, hubo una demora fatal en la formulación de un enfoque conjunto. Los funcionarios estadounidenses creían que no podrían funcionar ningún embargo de la industria contra Libia porque perjudicaría demasiado a los europeos. Alemania habría sido particularmente afectada porque en 1968 provenía de Libia en 43 por ciento de sus importaciones petroleras (29). Es posible que el Departamento de Estado estuviese preocupado ante la posibilidad de que los gobiernos europeos escasos de petróleo firmaran acuerdos bilaterales con Libia a expensas de las compañías norteamericanas. La explicación publicada por Jim Akins sugiere que ambas consideraciones existieron:

La razón principal para no seguir este camino (desafiar a los libios a la nacionalización) fue el hecho de que la pérdida total del petróleo de Libia habría significado la reducción de más de la mitad de las reservas petroleras de Europa en el curso de un año. Parecía improbable, en verdad inconcebible, que Francia, Alemania, España o Italia permitieran que esto ocurriera, sobre todo cuando la meta habría sido aparentemente sólo la protección del monopolio petrolero anglosajón que durante tanto tiempo habían tratado de romper. Habría sido totalmente inútil tratar de explicarles que ellos también sufrirían a largo plazo. En el Departamento de Estado no teníamos ninguna duda a la sazón, y por esas razones particulares, acerca de que los europeos harían sus propios tratados con los libios, de que pagarían los mayores impuestos exigidos por los libios, y de que terminaría el día de campo que las compañías petroleras anglosajonas estaban teniendo en Libia (Rustow ha informado que los libios tenían-

(29) Mendershausen, 1976, pág. 31

reservas de divisas para tres años de importaciones, mientras que Europa tenía reservas de petróleo crudo para sesenta días, aproximadamente) (30)

En estas circunstancias, era inevitable que los gobiernos de los países productores de petróleo con mayor antigüedad, como los de Arabia Saudita, Irán y Venezuela, trataran de ponerse al nivel de las ganancias Libias. Un personaje decisivo fue el Sha de Irán, quien se reveló como negociador duro, áspero, con la industria petrolera a partir de 1966. Aunque no estaba tan motivado como Qadafi por los problemas palestinos y tenía mayor conciencia de los problemas estratégicos más amplios y el Sha puso a las grandes compañías petroleras a la defensiva a partir de 1971, y probablemente era sólo cuestión de tiempo antes de que Irán impusiera negociaciones similares. El éxito sólo aceleró el proceso. Sin embargo, la diplomacia del Departamento de Estado se mostraba vacilante antes de las negociaciones de Teherán. En enero de 1971, cuando se estaban formando el GLP y el Acuerdo de los Productores Libios, la industria pidió cierto apoyo diplomático al Departamento de Estado. El resultado fue la misión de Irwin a los Estados supuestamente moderados de Irán, la Arabia Saudita y Kuwait, donde Irwin trató de imponer la postura norteamericana sobre las negociaciones próximas. Las compañías petroleras habían comunicado al Departamento de Estado sus preocupaciones ante el peligro de un "afecto de engrane" entre los libios y los estados del Golfo. Luego expresaron sus intenciones en una carta conjunta dirigida a la OPEP.

Hemos concluído que ya no podemos negociar el desarrollo de las participaciones de los países miembros de la OPEP sobre ninguna base que no logre un arreglo simultáneo con todos los gobiernos-productores involucrados. Por lo tanto proponemos la iniciación de una negociación global entre nues  
(30) 1973, pág. 471..

tros representantes (...) por una parte, y la OPEP como representantes de todos los países miembros - de la otra, a fin de alcanzar un arreglo global y duradero (31).

Irán era el primer país que visitaría Irwin. En el curso de las negociaciones con el Sha y su ministro de finanzas, Amouzegar quedó en claro que los iraníes se oponían a la idea de un sólo conjunto de negociaciones y recurrían en parte a los argumentos (los gobiernos radicales fijarían el tono si la OPEP negociara como uno sólo) y en parte a las amenazas (esto está poco oscuro pero de acuerdo con el embajador de los Estados Unidos, Douglas MacArthur, el Sha o Amouzegar dijo que la estrategia de una negociación conjunta era "una treta sucia" y amenazó con detener el flujo de petróleo -- del Golfo) (32). Al final, Irwin quedó convencido de que los Estados del Golfo estaban dispuestos a prometer que no incrementarían sus demandas si Libia lograba un arreglo mejor. Recomendó a sus superiores que la industria negociara por separado - con los estados del Golfo, con lo que sugería implícitamente que cesara la insistencia de la industria acerca de una negociación con la OPEP en conjunto. El Secretario de Estado, Rogers, aceptó la evaluación de la situación hecha por Irwin, y los Estados negociadores de la industria que siguieron a Irwin a Teherán insistían a sus términos de referencia originales mientras Amouzegar les decía que sus gobiernos de origen ya no apoyaban el enfoque global y aceptarían de buen grado que las compañías se conformaran con un enfoque regional o del Golfo (33). Los Representantes de las compañías se vieron obligados a aceptar esta posición y sólo podían esperar que fuese posible mantener los dos conjuntos de negociaciones "separados pero necesariamente conectados".

(31) Informe Church, 1975, págs. 127-128.

(32) Informe Church, 1974, sexta parte, pág. 12.

(33) Informe Church, 1975, págs. 131-132.

En la práctica, el arreglo de Teherán no se hizo depender de un arreglo satisfactorio en Trípoli, o viceversa. Los gobiernos de Francia, Bélgica y el Japón, que no tenían intereses en Libia, no se interesaron entonces directamente en lo que ocurriera con las negociaciones de Trípoli, de acuerdo con Henry Schuler, representantes de la Bunker Hunt.

Schuler fue el crítico más enconado (aunque era parte interesada) de cambio de opinión del Departamento de Estado sobre el enfoque común ante la OPEP, y sus opiniones merecen alguna atención por el hecho de ser negociador en el frente de Libia. Sostuvo Schuler que en el período crítico del 16 al 24 de enero de 1971 su propia compañía independiente y otras pudieron soportar tres ultimátums consecutivos del comandante Ja llud, el viceprimer ministro Libio. El hecho de que la vulnerable Bunker Hunt pudiera sobrevivir sin siquiera la amenaza de un paro, sostiene Schuler, debiera tomarse como una prueba de la importancia de la solidaridad de la industria y del hecho de que gran parte de las bravatas libias eran todavía apenas un engaño. Señala Schuler la fuerza potencialmente restrictiva de Argelia, que a la sazón repudiaba toda conexión firme con la OPEP y estaba negociando financiamientos y mercados con intereses estadounidenses que no quería poner en peligro disgustando al gobierno de los Estados Unidos. Por último, dice Schuler, los libios estaban aparentemente dispuestos, en cierto momento a aceptar las negociaciones conjuntas con la OPEP, excepto en lo tocante a ciertos problemas peculiarmente libios. Si la industria hubiese permanecido firme en Teherán y hubiese insistido, con el apoyo del Departamento de Estado en que sólo hubiese un conjunto de negociaciones, es posible que los libios no se hubiesen mostrado inaccesibles.

Es posible que las consecuencias más impor-

tantes del abandono de las negociaciones conjuntas sean las menos tangibles. Al inicio del período de dos semanas había cierto aire de cautela entre los argelios y los libios, al igual que entre los venezolanos y los iraníes acerca de que, por primera vez, todas las compañías estuviesen dispuestas a unirse para lograr un arreglo razonable. Para el 31 de enero se había invertido estos papeles; los países de la OPEP confiaban ahora en su capacidad para derrotar a las compañías petroleras, los gobiernos consumidores; las compañías habían vuelto a una actitud de estrecho egoísmo. Este fue el principio de un impulso rápidamente acelerado que nos ha traído al punto en que ahora nos encontramos a mediados de 1974 (34).

Aunque McCloy describió a Schuler como "uno de los individuos obstinados" que participaban en estas negociaciones, y sus opiniones no han sido aceptadas públicamente por el resto de las industrias, no debe destacarse su evaluación de la psicología del período hay pruebas de cierto desencanto inicial de la Industria Petrolera por el hecho de que el Departamento de Estado no apoyara su insistencia en las negociaciones globales. Tres años más tarde, McCloy rechazaba la crítica franca de Schuler pero comentaba: "No estamos muy impresionados, digámoslo así, por la actitud del Gobierno de los Estados Unidos". Y George Piercy, un vicepresidente principal de la Exxon también criticó la decisión del Departamento de Estado: "Yo estaba decepcionado porque pensaba que me iban a complicar las cosas. No pensé que fuese una catástrofe (...) porque siempre hay más de una manera de resolver los problemas, pero pensé que iba a resultar más difícil, mucho más difícil (35). Del otro lado de la mesa de negociaciones, Taki Rifai, asesor petrolero del gobierno de Libia proclamaba "fue el punto de partida de una nueva época una victoria total sin precedentes para los países protectores en todos los frentes. Las compañías estaban allí para firmar no para lu

(34) Informe Church, 1974, sexta parte, págs. 11-22-23.  
(35) Informe Church, 1974, quinta parte, págs. 221-266.

char (36). Sin embargo es dudoso que los acontecimientos de los años siguientes hubiesen sido muy diferentes si se hubiera impuesto a la OPEP, en 1971, una posición más dura y más dura y más unificada. La devaluación del dólar ocurrida en diciembre de 1971 tuvo efecto similar al derivado de la reducción del precio publicado hecho por las compañías petroleras en 1959 y 1960. Ambas redujeron el ingreso de los gobiernos receptores. Los acontecimientos de diciembre de 1960. Ambas redujeron el ingreso de los gobiernos receptores. Los acontecimientos de diciembre de 1971 habrían conducido inevitablemente a una negociación de cualquiera, términos financieros bajo los cuales estuviese trabajando a la sazón la industria petrolera, y esto habría ocurrido independientemente de que las compañías, y esto habría logrado, a no restringir a un mínimo sus concesiones a los gobiernos receptores en 1971.

La cuestión de la participación es un poco menos clara, hasta fines de 1971, cuando Libia expropió la BP por razones políticas el único ejemplo reciente de una expropiación efectiva dentro del mundo petrolero fue la decisión tomada por Argelia, en febrero de ese año, arrogarse el 51 por ciento de las operaciones de las compañías petroleras francesas. En vista de que Argelia era tradicionalmente una provincia petrolera francesa y de París no daba señales de desear otra cosa, no había nada que las potencias occidentales pudieran hacer para ayudar. Era inevitable que Libia imitara la decisión argelina a menos que Libia se viese gravemente aplastada en las negociaciones que la sazón se realizaban, y luego sería probablemente inevitable un efecto de estela a través de los productores más agresivos, como Irak, hacia los países más moderados como Arabia Saudita. Dada la importancia decisiva de la industria petrolera para esta economía, era inevitable que el deseo de la participación en las industrias del cobre y la buxita de otros países. Los defensores de los Acuer

(36) Forbes, 1976, pág. 76.



dos de Teherán-Trípoli señalan que ellos sólo se ocuparon de los precios, y que la participación no era algo que la industria petrolera pudiera frenar mediante estas negociaciones.

Si la industria hubiese seguido en 1971 una línea mucho más dura, es posible que la OPEP hubiese vacilado antes de insistir en una revisión prematura, pero después de 1971 ocurrieron muchos acontecimientos que inevitablemente habían intensificado la determinación y el optimismo de la OPEP para el otoño de 1973, el anti Estados Unidos de los árabes productores de petróleo en camino hacia la Guerra Arabe Israelí, la creciente influencia del radicalismo del Tercer Mundo el tenso mercado petrolero y el triunfo de Libia al obtener una participación sustancial, bastaban en conjunto para garantizar que la OPEP fuese difícil de controlar a fines del verano de 1973, por bien que se la hubiese manejado a principios de 1971. En vista de tales circunstancias, se habría requerido una diplomacia concertada que advirtió vagamente a principios de 1971. El actor más importante, el gobierno de los Estados Unidos, se replegó y se alejó aún más de la industria, dejando que las compañías soportaran la carga de las demandas de la OPEP en un momento dado en que la industria exigía una injerencia mayor, no menor, de los gobiernos de origen.

Uno de los factores que inhibían a los gobiernos de origen en sus esfuerzos por soportar las nuevas presiones de la OPEP era el hecho de que no existía ninguna garantía de que otros gobiernos viesen la situación tan sombría como la veían ellos.

Para los gobiernos de Estados Unidos, la Gran Bretaña, Holanda y Francia, el apoyo a sus compañías resultaba una defensa de los descubri

mientos de los consumidores en general. Para los gobiernos que no eran de origen de las compañías petroleras, como los de Japón, Italia y Alemania Occidental, la situación era más ambigua y las disputas con los países de la OPEP aparecían a menudo como casos de intervención de los gobiernos de origen para mantener la preeminencia comercial de las grandes compañías petroleras. No parecía existir ninguna razón para que estos gobiernos intervinieran en disputas que podrían perturbar sus propios abastos de petróleo sólo para mantener -- la posición de empresas totalmente ajenas. La hostilidad a las grandes compañías petroleras no era nada nuevo en Europa, y Akins afirma que un ministro europeo expresó en 1967: "Las compañías estadounidenses conquistaron brutalmente nuestro mercado; si no nos mantienen abastecidos en todo momento, serán expulsadas".

Los gobiernos de origen mantuvieron en contacto durante la crisis de 1970-1971. Es probable que los lazos hayan sido más estrechos entre británicos y estadounidenses, pero los holandeses y franceses también se mantuvieron informados. Por ejemplo, el embajador estadounidense informó a sus colegas de la Gran Bretaña, Francia y Holanda acerca del viaje de Irwin a Irán, lo que dió a los holandeses la oportunidad de objetar el cambio aparente de la posición del Departamento de Estado (37). En cambio, en el verano de 1973 había señales de tensión entre estos países. Por una parte, los franceses fueron tratados siempre con cierta reserva. Era claro que Francia había cambiado su política hacia el mundo árabe en la época de la independencia argelia y buscaba conductos para traducir la buena voluntad de esta política en alguna forma de trato preferente en cuestiones petroleras. Los anglosajones no se sintieron contentos cuando los franceses insistieron en no dar ningún indicio público de que estaban cooperando con otros países occidentales en el establecimiento de procedimientos petroleros --

(37) Informe Church, 1974, Sexta parte, pág. 12.

de emergencia en 1964. Ese mismo año, se había -  
generado una indignación considerable dentro de -  
la industria y el Departamento de Estado cuando -  
los franceses intervinieron en Irak, a través de -  
la CFP y la ERAP, en forma que sugería que su po -  
lítica trataba de minar la posición de IPC en su  
antigua disputa con el gobierno no iraquí (38). -  
Además, se sospechaba fuertemente que la CFP ha -  
bía filtrado al Sha algunos detalles de la fórmu -  
la de extracciones adicionales del Consorcio Ira -  
ní para poner en aprietos a los miembros de la -  
Aramco (39). Ambos bandos de las negociaciones -  
de Teherán-Trípoli veían a Francia como un aliado  
potencial, y los representantes de las compañías -  
sentían la necesidad de mantener aliada a la CFP -  
para lograr que los libios abandonaran la idea de  
que podían contar con los franceses. Al mismo -  
tiempo, el Sha de Irán se conformaba con los pro  
nunciamientos del presidente Pompidou en el senti  
do de que como decía el Sha "esta situación no -  
puede continuar, nuestro dinero (occidental) se -  
devalúa, se infla cada año, y les vendemos a uste  
des cosas más caras cada año y tratamos de com -  
prar los bienes de ustedes a precios cada vez me  
nores" (40).

Las reacciones ambientales hacia los france  
ses se robustecieron en 1972, cuando el gobierno  
francés celebró un arreglo con los iraquíes que -  
permitía la continuación de las operaciones de la  
CFP mientras se nacionalizaba el resto del IPC. --  
Las otras grandes estaban muy contentas de dejar  
algún canal abierto para continuar las negociacio  
nes sobre las diversas nacionalizaciones, pero se  
sentían intranquilas ante la posibilidad de que -  
los franceses estuvieran obteniendo engañosamente  
una ventaja a expensas de las otras; en particu  
lar, existía la preocupación de que se generaliza

---

(38) Informe Church, 1975, Octava parte, págs. 505, 546, 549,  
550 y ss.

(39) Informe Church, 1974, Séptima parte, págs. 269, 270.

(40) Informe Church, 1974, Sexta parte, págs. 31, 162.

ra el principio de tales arreglos bilaterales, intergubernamentales. Durante 1973, los franceses se aislaron más aún de los Estados Unidos y de la CEE, que lentamente empezaba a frontar la necesidad de alguna forma de política energética. La Reunión Cimera de los Jefes de Estado de la Comunidad, celebrada en octubre de 1972, incluía en su agenda el problema de los energéticos, y en mayo de 1973 se celebró la primera reunión ministerial que durante más de tres años discutiría esa cuestión. El comisionado a cargo de este asunto, Henri Simonet, buscó un mandato para las pláticas programadas con los estadounidenses a fines de ese mes, y al mes siguiente dentro de la OCDE. Los ocho estaban dispuestos a continuar tales consultas, pero los franceses insistieron en que todas las negociaciones fuesen celebradas por los gobiernos miembros individuales, y que la CEE establecería primero una posición común sobre los energéticos y unificara su mercado antes de hablar con agencias externas. El debate de 18 horas que ahí se produjo a la CEE virtualmente incapaz de discutir los problemas energéticos con países como los Estados Unidos.

La posición francesa parecía derivar sólo en parte de los intereses petroleros. Inmediatamente después de las propuestas de la Carta del Atlántico de Kissinger, Francia parece haber reaccionado en el campo de los energéticos en forma consecuente con su resistencia general a lo que consideraban los franceses como esfuerzo de los norteamericanos por restablecer su hegemonía Europea. Sin embargo, el conflicto sobre el mercado de energéticos unificados dentro de la CEE reflejaba la polarización ideológica existente entre los franceses, quienes tenían una tradición de mercados petroleros estrictamente administrados, y los británicos, holandeses y estadounidenses, quienes confiaban en un mercado libre de las grandes compañías petroleras. Cualquiera que fuesen las políticas de Francia hacia el Medio Oriente, era inevitable que su filosofía dirigista hacia la industria petrolera convir-

tiera a Francia en un aliado difícil, imprevisible, de los anglosajones, como habría de demostrarlo - los acontecimientos ocurridos durante el embargo petrolero árabe y después (41). Ni siquiera los países tradicionalmente proestadounidenses dejaban de sospechar de las motivaciones de los Estados Unidos. Por ejemplo, se sabía en Europa que los Estados Unidos se estaban volviendo crecientemente dependientes de las importaciones provenientes del Medio Oriente, y existía el temor de que los Estados Unidos aprovecharan de algún modo su fuerza comercial y su dominio político para negociar acuerdos bilaterales con fuentes fundamentales del Medio Oriente, acaparando así los abastecimientos - que de otro modo se habrían dirigido hacia Europa o el Japón.

Aumentó el nerviosismo en el otoño de 1972, cuando el gobierno saudita propuso una relación petrolera especial con los Estados Unidos, en cuyos términos quedaría exento el petróleo saudita mayores oportunidades de inversión en actividades subsecuentes, lo que generaría rehenes que ayudarían a garantizar la seguridad del abasto (42). El gobierno de los Estados Unidos rechazó el ofrecimiento pero los europeos pensaron que el mero hecho de que se hubiese producido tal ofrecimiento era muy significativo, y que había un peligro inminente de competencia entre el Japón, los Estados Unidos y Europa por el petróleo del Medio Oriente que sólo podría conducir a un empeoramiento de los términos y de los precios.

Hubo también cierta equivocación estadounidense sobre la cuestión decisiva de la asignación de emergencia de los abastos de petróleo en la crisis futura. Los Estados Unidos habían prevenido al comité petrolero de la OCDE, a fines de los --

(41) Turner, 1974, págs. 406-407.

(42) Petroleum Press Service, Noviembre de 1972, pág. 42.

años sesenta, de que en cualquier crisis futura - no podrían desviar la producción interna norteamericana hacia los mercados europeos o japoneses. - Esto era comprensible, pero el hecho de que la - producción interna satisficiera una gran parte de las necesidades estadounidenses de petróleo significaba que los Estados Unidos soportaría cualquier perturbación de la oferta mucho menor que los países muy dependientes del petróleo del Medio Oriente. En 1972 se discutió en el seno de la OCDE la ampliación de plan de reparto de emergencia, pero los Estados Unidos se negaron a añadir su producción interna a la educación, afirmando que toda - repartición debería basarse en las "importaciones acuáticas" y no en el total de los requerimientos de energéticos (43). Como explica Stobaugh, tales importaciones acuáticas (que excluían, por -- supuesto, las importaciones estadounidenses provenientes de Canadá), sólo representaban el 14 por ciento de los abastos de energéticos de los Estados Unidos, mientras que los otros países de la - OCDE tenían proporciones mucho mayores. Una reducción de 20 por ciento de las importaciones -- acuáticas disminuiría los abastos de energéticos de los Estados Unidos en cerca de 3 por ciento, y los del Japón en 120 por ciento. El gobierno estadounidense advirtió la necesidad de alguna forma de planeación de contingencia, pero no estaba dispuesto a patrocinar un programa que involucrara grandes sacrificios por parte de los ciudadanos estadounidenses.

Los italianos habían desempeñado desde antiguo un papel ligeramente caprichoso en asuntos petroleros internacionales; la exclusión de la ENI arreglo Iraní de 1954 había sido una ofensa severa que luego se compensó con creces con la irritación de las "grandes" cuando ENI empezó a comprar petróleo soviético a fines de los cincuenta. ---

---

(43) Se ha sugerido que los Estados Unidos habrían modificado esta posición si fuese necesario Stobaugh 1975, pág. 185, Walton, - 1976, pág. 183.

En 1964 se habían escuchado algunos rumores en el sentido de que Italia estaba tratando de irrumpir en el territorio disputado por el IPC en Irak (44)

En los primeros días del GPL se había pensado convencerse a los Italianos para que participaran en un enfoque industrial común pero esto nunca ocurrió. La ENI continuó desarrollando sus concesiones libias a través de su subsidiaria AGIP, aparentemente confiando en que la ayudaría la tradicional relación de Italia con su ex colonia libia. Por el contrario, la AGIP se vió obligada a concluir un acuerdo de participación en septiembre de 1972, y por supuesto no podía solicitar al Acuerdo de los Productores Libios.

No están claras las motivaciones italianas durante este período, para la negativa a aliarse con los gobiernos de origen era compatible con sus políticas anteriores. La ENI, por ejemplo, había presentado por primera vez, en el seno de la CEE, la idea de las "empresas petroleras de la Comunidad", para desafiar el dominio de las grandes compañías petroleras anglosajonas no pertenecientes a la CEE. Esta idea nunca se llevó a la práctica; sin embargo, de acuerdo con dos observadores italianos, para 1967 existía un acuerdo entre las compañías italianas, francesas y alemanas (45). Que aparentemente condujo a un intento de exploración conjunta en Irak. Es un esfuerzo tendiente a encontrar un enfoque no anglosajón para la industria petrolera culminó con la creación, en 1971-1972, de un grupo de compañías conocido como el "grupo de Zurich". Debido en gran medida a la inspiración de Paul Frankel, éste fué un esfuerzo por "desconolizar" la industria petrolera. Frankel empezó a reunir en 1971 algunas compañías del Japón, Alemania, Italia y Austria, y el año -

(44) Informe Church, 1975, Octava parte, pág. 543

(45) Prodi y Clo, 1975, págs. 105-106.

siguiente empezaron a reunirse Demix, ENI, Hispa -  
noil, OMV y JPDE. El objetivo del grupo de Zurich -  
era la compra de concesiones existentes, y se firmó  
un memorando de entendimiento para que ninguno de -  
los miembros pudiera tomar una concesión existente -  
sin el acuerdo previo del resto. Hubo algunos indi -  
cios de que los japoneses, particularmente activos -  
en este grupo, se sentían incómodos ante estas res -  
tricciones, pero los acontecimientos de fines de -  
1973 destruyeron el grupo, cuya última reunión se -  
celebró a principios de 1974.

Una de las ideas más radicales que salieron -  
de Italia fue el plan para la conversión de las com -  
pañías petroleras en servicios públicos regulados. -  
La idea era que los gobiernos de los países consumi -  
dores fijarían los precios que pagarían las compa -  
ñías por el petróleo crudo y que cobrarían por los -  
productos de petróleo, mientras que los gobiernos -  
les garantizarán un rendimiento justo sobre su in -  
versión. Como comentaba Akins en 1973, esta idea -  
naturalmente horrorizó a las "grandes", pero ganó -  
algunos partidarios en los países consumidores. --  
Era muy improbable, dadas las circunstancias, que -  
los italianos se alinearan con los gobiernos anglo -  
sajones para defender a las grandes en nada que no -  
fuese la crisis más grave.

En el otro extremo se encontraba la Alemania  
Occidental que si bien no estaba automáticamente, -  
tan bien representada en la industria petrolera in -  
ternacional, no estaba en contra de los estadouni -  
denses y de las grandes compañías petroleras. Des -  
de mediados de los años sesenta había venido avan -  
zando en la creación de una presencia importante -  
al lado de las grandes, pero esta política parecía  
ser una precaución y no el resultado de alguna hos -  
tilidad particularmente profunda hacia las compa -  
ñías no alemanas que dominaban su mercado petro -  
lero. No es sorprendente entonces que la Gelsenberg  
la compañía alemana involucrada en Libia, se ali -  
neara con la mayoría de la industria a través del -



GPL y la Asociación de Productores Libios. Lo que se discutía era la medida en que la opinión pública y los líderes políticos de Alemania sabían lo que la Gelsenberg estaba planeando. Algunos observadores dudaban de que los líderes políticos aceptaran una confrontación entre las compañías petroleras - y los gobiernos productores de petróleo si esto requiriera sufrimientos para el pueblo alemán, y toda disputa sería con Libia afectaría inevitablemente a Alemania en forma particularmente grave.

Las circunstancias del Japón tenían ciertas semejanzas con las de Alemania. Ambos países tenían líderes proestadounidenses y una tradición de tolerancia hacia la empresa privada (aunque las actitudes japonesas hacia las grandes compañías petroleras eran menos favorables que las alemanas). Sin embargo, los japoneses dependen en alto grado de los energéticos importados y han tenido una historia de preocupaciones por la seguridad de sus abastos de recursos mucho más activa que la de los alemanes. Por otra parte, como nación europea, Alemania se preocuparía instintivamente en mayor medida por una dependencia excesiva del petróleo del Medio Oriente, sobre todo en el contexto de la vulnerabilidad del Canal de Suez. La amenaza efectiva y potencial derivada de las crisis de Suez de 1956 y 1967 causó un efecto mayor en Europa que el Japón. La presencia de Alemania en la CEE y la OCEE /OCDE significaba que intervenía, en la planeación de contingencia desde el principio. El Japón fue admitido en el plan de asignaciones de emergencia que se ocupaba de los abastos de Europa más tenía una política de inventarios en octubre de 1973, aunque la necesidad de un enfoque común hacia la OPEP que su Consejo General de Energéticos había recomendado en 1971, y la AOC, miembros del GPL, además, sólo el Japón tenía un departamento gubernamental, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MCII), que podía ordenar a sus compañías que no ofrecieran precios exorbitantes en los arreglos del Medio Oriente al intensificarse -

la lucha por el petróleo durante 1973 (46). El viaje de ocho días que realizó por el Medio Oriente el director del MCII en mayo de 1973 reveló que el Japón ya no deseaba depender por entero de las "grandes". Para entonces, el gobierno japonés pensaba que debería existir una diplomacia petrolera fuerte y continua en la que el Japón como una de las más fuertes potencias industriales productoras de petróleo; se hicieron ofrecimientos para ayudar a la promoción del desarrollo industrial de Irán, la Arabia Saudita, Kuwait y Abu Dhabi, y esta era la clase de intervención gubernamental destinada a preocupar a las grandes y sus gobiernos de origen. El ministro Nakasone se esmeró en subrayar que el Japón no participaría en el "frente común" de los importadores del que se estaba hablando en los Estados Unidos y Europa. Su posición indicaba la distancia política que el Japón estaba tratando de interponer entre el gobierno y los gobiernos de origen en 1973, al contemplar su dependencia extrema del petróleo importado, en particular del Medio Oriente (47).

El embargo petrolero árabe sorprendió a los países importadores mal preparados en general, aunque estaban conscientes de que el mundo avanzaba hacia una época crítica. La tensión de los mercados mundiales estaba presionando los precios hacia el alza, el papel de las compañías tradicionales del Medio Oriente estaba bajo ataque continuo, algunas publicaciones prestigiosas de asuntos exteriores contenían artículos sólidos sobre la inminente crisis energética (48) y el mensaje enviado por el presidente Nixon al Congreso en abril de 1973, sobre el problema de los energéticos anunciaba que el programa de cuotas obligatorias se extenderían por varios años. Terminaba una época.

(46) Petroleum Press Service, Octubre de 1973, págs. 372.

(47) Petroleum Press Service, Junio de 1973, pág. 228.

(48) Petroleum Press Service, enero de 1973, pág. 6, octubre de 1973, pág. 362.

Hasta ahora, los consumidores habían podido satisfacer sus necesidades de petróleo sin recurrir a una competencia excesiva. Ahora habría competencia por el petróleo proveniente de la zona decisiva del Medio Oriente y las importaciones del petróleo, que habían sido ante todo una cuestión comercial, habrían de convertirse en un problema político, en una lucha entre los gobiernos consumidores. En esa clase de competencia, los Estados Unidos podrían esperar el triunfo.

Al avanzar el año de 1973, un sentimiento cercano al pánico se difundió dentro del mundo industrializado importador. Esto ocurría poco después de la publicación de los Límites del Crecimiento del Club de Roma (Meadows y otros, FCE, 1972), que había popularizado la idea de que el mundo se estaba quedando sin algunas materias primas fundamentalmente importantes, entre ellas el petróleo. Se sintió la tentación de interpretar el auge mundial de las materias primas de 1973 y la existencia de escaseces de petróleo dentro de los Estados Unidos como síntomas de una crisis irreversible a largo plazo, más bien que como un resultado inevitable de un gran auge económico mundial y los estrangulamientos consiguientes, empeorados por las relaciones políticas tardías dentro de los Estados Unidos. El gerente de exploración de la BP sostuvo que la producción ya en 1978. Por encima de todo se encontraban las proyecciones norteamericanas que, de acuerdo con el pronóstico del Chase Manhattan, podrían aumentar de cuatro millones de barriles diarios a principios de los años setenta a 20 millones de barriles en 1985. Aun si pudieran desecharse las aseveraciones de que el mundo se estaba quedando sin energéticos, parecía muy real el peligro de que los Estados Unidos pudieran monopolizar gran parte de la producción mundial (49).

---

(49) Petroleum Press Service, febrero de 1973, pág. 48, julio de 1973, pág. 267, agosto de 1973, pág. 308, octubre de 1973, págs. 363-365, 367-369.

Sin embargo, las relaciones ante la crisis potencial eran tentativas y generalmente no coordinadas al nivel internacional. Había una multitud de estudios y pronunciamientos de políticas sobre la cuestión energética a nivel nacional, sobre todo en los Estados Unidos, pero también en el Japón, Canadá y Alemania Occidental (50). Pocos de estos documentos se habían traducido en decisiones políticas antes de la crisis de octubre.

Los Estados Unidos decidieron extender las cuotas de importación y Nixon pidió al Congreso -- que reformaran la política energética de los Estados Unidos para impedir un empeoramiento de las escaseces nacionales de combustible ya existentes -- (51). Los Canadienses tomaron medida para aumentar su independencia frente a los Estados Unidos en materia de energéticos, estableciendo un impuesto a la exportación de petróleo crudo destinado a las refinerías estadounidenses y decidiendo apoyar un principio la construcción de un sistema ampliado de oleoductos que conectaran directamente el petróleo crudo de Alberta con los mercados del Este de Canadá tales como los de Montreal y Quebec (52). El gobierno de Alemania Occidental publicó un programa de energéticos a largo plazo que ocupaba de cuestiones tales como el incremento de los inventarios petroleros, y la consolidación del sector de la industria propiedad de alemanes, y la integración de los pronósticos de los desarrollos deseados en todos los sectores energéticos, incluidos el carbón y la electricidad tanto como el petróleo y el gas (53). Aparte Francia y sus planes nacionales, pocos gobiernos no consumistas habían contemplado sistemáticamente todo el escenario de los energéticos en esta época y el gobierno alemán se encontraban muy adelante de los gobiernos de Italia, Holanda, los Estados Unidos y el Japón a este respecto (quizá también estuviese adelante del gobierno británico, ya en 1973, el petróleo tenía una importancia secundaria para la economía energética holandesa).

(50) Idem.

(51) Petroleum Press Service, Mayo de 1973, págs. 164-166.

(52) Petroleum Press Service, julio de 1973, pág. 267, Agosto de 1973, pág. 308, octubre de 1973, págs. 363-365.

(53) Petroleum Press Service, Oct. de 1973, págs. 367-369.

Al avanzar el año, hubo ciertas propuestas de una acción intergubernamental más estrecha. Dos de las más influyentes provinieron de Jim Akins en su artículo del Foreign Affairs de abril de 1973 y el veterano consultor petrolero Walter Levy en un ensayo presentado a la conferencia de Europa-América celebrada en Amsterdam a fines de marzo de 1973. Esta conferencia surgió de una política de energéticos atlántica-japonesa que sería coordinada por el Consejo Internacional de Energéticos que habría de realizar la mayor parte de las tareas que a la postre encomendada a la Agencia Internacional de Energía - creada un año después, es decir, alentar el desarrollo de nuevos abastos de energía, la diversificación y la investigación, así como el control de las políticas conjuntas sobre inventarios, racionamiento y participación de las importaciones de emergencias. Las compañías ya no se encontrarían en peligro de ser atacadas aisladamente por gobiernos agresivos, ya que se negociarían de acuerdo con las directrices generales recomendadas de esta agencia. Por supuesto nunca se creó la OPIP (Organización de Países Importadores de Petróleo), aunque el jeque Yamani consideró necesario prevenir a Occidente de que tal organización perjudicaría los intereses de los consumidores en lugar de ayudarlos.

Algunas de sus funciones podrían haber sido asumidas por una ECDE más poderosa, pero ese organismo sólo pudo crear entonces un grupo para la discusión de la política de energéticos de emergencia en junio de 1973, el que debía rendir un informe a noviembre (54). Además, la negativa de discusiones como grupo unificado con los estadounidenses obstruyó al avance hacia un frente de consumidores, de nada sirvió que los japoneses estuvieran nerviosos y trataran de averiguar la clase de ventajas que podrían obtener mediante su propia iniciativa diplomática en el Medio Oriente.

(54) Sampson, 1975, pág. 242.

Así pues, los consumidores industrializados se enfrentaron desorganizados al embargo árabe. - Había un marco de colaboración defensiva entre -- las compañías petroleras, pero ese marco era vul- nerable a los caprichos de las autoridades antimo- nopólicas estadounidenses y no estaba diseñado -- para soportar un ataque político. El plan de asig- naciones de emergencia bajo los auspicios de la - OCDE no se había ajustado todavía a las realida- des de las deficiencias del hemisferio occiden- -- tal. Además, este plan requería una aprobación-- unánime de los miembros de la OCDE para empezar a funcionar, y había bastantes señales de tensión - dentro de la Alianza Atlántica para que resultara dudosa tal unanimidad de la inminente crisis esta- -- ban limitadas todavía a los administradores de la industria y a los diplomáticos que estaban cerca- de ella. En septiembre de 1973, después de que - Libia había decretado una participación de 51 por ciento en las grandes compañías petroleras que -- permanecían todavía en ese país, el presidente Ni- xon contestó así en una conferencia de prensa.

Pregunta: ¿Qué está haciendo usted exacta- mente para afrontar estas amenazas de los países- árabes en el sentido de usar el petróleo como un- garrote para obligarnos a cambiar nuestra políti- ca hacia el Medio Oriente?

Respuesta: Los elementos que ahora parecen ir en ascenso en varios países del Medio Oriente, como Libia; por supuesto, no podemos controlar a tales elementos, aunque quizá podamos influir so- bre ello, por esta razón: el petróleo sin un mer- cado, como aprendió el señor Mosadegh hace muchos años, no sirve de mucho para un país. Noso- tros y Europa somos el mercado y me parece que - los líderes árabes responsables advertirán que si continúan aumentando el precio, si continúan ex- propiando, si expropian sin una compensación jús- ta, el resultado inevitable sería la pérdida de - sus mercados y el desarrollo de otras fuentes (55).

(55) Informe Church, 1975, Págs. 138-139.

Para ser justos, debemos recordar que el -- presidente Nixon tenía encima otros problemas como el de Watergate. Su analogía con Mosadegh había perdido todo el valor por lo menos desde los días aciagos de 1970-1971, cuando los miembros de la OPEP descubrieron que su solidaridad podría -- llevarlos a derrotar a los países consumidores. -- Su clara distinción entre los líderes "radicales" y "responsables" también carecían de sentido, sobre todo en un momento en que el líder árabe más -- "razonable" de todos el rey Faisal, enviaba mensajes desesperados a través de las compañías petroleras norteamericanas en el sentido de que se -- vería obligado a participar en un embargo petrolero general contra los Estados Unidos de ese país -- no modificaba sus actitudes sobre el problema de Israel. Nixon era un ejemplo excelente de los -- hombres prácticos esclavizados por economistas difuntos a los que había hecho referencia Keynes. -- En este caso, era Nixon el alumno por excelencia de cualquier economista de la industria petrolera occidental de los años sesenta, incluida su reiteración del precedente iraní ya obsoleto. La caída de Masadegh había inhibido, en efecto, a los -- gobiernos receptores durante los años sesenta, pero tales gobiernos habían aprendido cuán irrelevante era ese caso para los años setenta. En cambio, el presidente de los Estados Unidos no lo había aprendido y, en consecuencia, guiaba ciegamente al mundo occidental hacia los acontecimientos -- del otoño de 1973.

## CAPITULO OCTAVO

### EL EMBARGO Y LO QUE SIGUE. TIEMPOS DE PRUEBA

- a) El Desorden de los Gobiernos Consumidores
- b) El descontento popular.



## EL EMBARGO Y LO QUE SIGUE. TIEMPOS DE PRUEBA

El manejo del embargo petrolero árabe anunciado en octubre de 1973 fue un triunfo a corto plazo para las compañías petroleras tradicionales. Sin embargo, en retrospectiva pueden verse los hechos desatados por esa crisis como un punto de inflexión en la relación de las compañías con el mundo industrializado tan importante como lo fueron los acuerdos de Teherán-Trípoli en su relación con los gobiernos receptores. A corto plazo, en las compañías avanzaron en forma deliberada y eficaz hacia el vacío de políticas de sus gobiernos de origen. A largo plazo, los problemas planteados durante estos meses de prueba eran tales que resultaban inevitables las solicitudes de intervención de los gobiernos de origen y consumidores industrializados, así como la atención de tales solicitudes. Se perdió toda libertad de acción que las "grandes" hayan tenido frente a tales autoridades. Así como, después de los acuerdos de Teherán-Trípoli, los gobiernos receptores restringieron la libertad que se habían ganado las compañías a fines de los años cincuenta y durante los sesenta: después del embargo advirtieron los gobiernos de la OCDE que el petróleo era demasiado importante para dejarlo exclusivamente en manos de las compañías petroleras. Si dichas compañías habían llegado en ocasiones a la calidad de actores transnacionales libres de restricciones, tal situación no habría de repetirse en el futuro inmediato.

### EL DESORDEN DE LOS GOBIERNOS CONSUMIDORES

Los países de la OCDE aparecían desordenados en varios niveles frente al embargo árabe. Primero, existía la decisión específica de la OCDE de no ac-

tivar el plan europeo de asignaciones de emergencia Segundo, los gobiernos europeos estaban divididos - acerca de la forma en que deberían responder a la - decisión árabe de castigar a uno de sus miembros -- más pequeños, Holanda, mientras que aparentemente - se concedía un trato preferente a dos de los países más grandes, la Gran Bretaña y Francia. Por úl -- timo, aunque se apoyaba hasta cierto punto verbal-- mente, la idea de que los países miembros de la OCDE no deberían empeorar la situación difícil compar tiendo entre sí por los limitados abastos de petró-- leo crudo, en la práctica varios de ellos se apresu raron a enviar delegaciones diplomático-comerciales por todo el Medio Oriente con el propósito primor - dial de firmar tratos preferentes para el abasto fu turo del petróleo. Las compañías recibieron, al pá - recer, una orientación política mínima y en algunos casos contradictorios acerca de la forma en que de - berían manejar el embargo, y consideraban los arre - glos petroleros directos, políticamente motivados, - como una amenaza peligrosa a largo plazo para su pa - pel tradicional.

En la superficie, la ausencia de toda deci - sión del comité petrolero de la OCDE de activar el - programa de asignaciones de emergencia parece un ac - to de cobardía de los gobiernos que no querían ali - nearse públicamente con los países agraviados, ta - les como los Estados Unidos y Holanda. Pero había - buenas razones para seguir esta política. No tenía caso agraviar a los árabes para que impusieran re - ducciones generales más severas de la producción -- que afectaría a todos, y también se entendía clara - mente en los círculos de la OCDE que las compañías - petroleras se repartirían el petróleo.

Sin embargo, es posible que la razón princi -- pal de que no se haya activado el programa y no hu - biese entrado en acción la Junta Asesora Internacio - nal de la Industria haya sido el hecho de que, en - virtud de la inacción observada por los gobiernos -

consumidores durante los años presentes, tal programa resultaba inadecuado para esta crisis particular. Era un programa europeo y por ello inadecuado para una situación donde los Estados Unidos era uno de los objetivos principales y donde los usuarios de petróleo de todo el mundo se veían afectados por la decisión árabe de restringir los abastos por encima de los embargos impuestos contra países específicos. La última crisis en la que había debido desempeñar un papel importante la OCDE, a la sazón de la OCEE, había ocurrido en 1956, y esa había sido una situación simple comparada con la de 1973. Como explicó Ulf Lantzke, el primer director ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía, el temor de ofender a los árabes pudo haber influido en la restricción de los miembros de la OCDE, pero el elemento realmente decisivo fue la falta de información, y la creencia de que sólo las compañías poseían los sistemas logísticos necesarios para el manejo de una crisis tan rápidamente cambiante y compleja. El comité petrolero de la OCDE pasó a desempeñar un papel de apoyo. Mantuvo un registro informal de lo que estaba ocurriendo, actuó como cámara de compensación de estadísticas decisivas, tales como las cifras de inventarios al día de diversos países, y trató ciertos aspectos de la crisis que no podrían haberse tratado a nivel nacional, como los referentes a las fortalezas marinas y aéreas (1).

Hubo, pues, un vacío político dentro de la OCDE, y la crisis avanzaba demasiado de prisa para que se hiciera ningún intento serio por conectar los sistemas logísticos de las diversas compañías en alguna forma eficaz, aunque la reunión sistemática de información habría ayudado. En tal virtud, no tenía sentido ningún esfuerzo para lograr que las compañías enfocaran en forma conjunta los problemas del abasto. Cada compañía tomó su propia decisión sobre la repartición de

---

(1) Lantzke, 1975, pp. 219-220.

las deficiencias, y la coordinación de las compañías parece haberse realizado en forma discreta presumiblemente pero el comité petrolero de la OCDE, que mantenía consultas con cada una de las compañías, aunque no en forma consistente o concurrente. Hubo cierto intercambio de opiniones acerca de la forma en que se estaban moviendo los abastos y, aunque éste era obviamente un manejo rudimentario de la situación, parece haber funcionado.

Sin embargo, este enfoque tan atenuado de la coordinación entre la industria y el gobierno, tenía por lo menos dos deficiencias. La primera era el hecho de que, aunque quienes estaban estrechamente conectados con el comité petrolero de la OCDE, podrían tener una idea clara de lo que estaban ocurriendo, muchos líderes nacionales no la tenían, y algunos de ellos no aceptaban la idea de que deberían repartirse entre todos las deficiencias de petróleo. El gobierno tory de la Gran Bretaña, encabezado por Edward Heath, presionó fuertemente a la BP y la Shell, para que mantuvieran sus abastos a Gran Bretaña como primera prioridad. El 21 de octubre hubo una reunión entre Edward Heath, Frank McFadzean de la Shell, y sir Eirk Drake de la BP. Drake insistió en la idea, fundada en el asesoramiento jurídico, de que la discriminación entre clientes contractuales desataría fuertes demandas legales contra las compañías, quizá incluso la expropiación. Si el gobierno británico deseaba realmente más que su parte del petróleo disponible, tendría que promulgar la legislación necesaria para que las compañías pudieran declarar un estado de fuerza mayor (2).

Los franceses insistieron de modo más formal en que debían recibir el trato favorable al que les daba derecho su designación como nación prioritaria por parte de la Arabia Saudita. Ello

(2) Sampson, 1975, p.263

no sólo sabían cuáles entregas de petróleo estaban programadas desde cuáles fuentes antes del embargo, sino que ordenaron a las compañías que completaran todas las entregas y entregaran también el petróleo adicional de la Arabia Saudita al que tenía derecho Francia como nación preferida. Italia pidió a las compañías que continuaran las entregas normales, completas de petróleo crudo, y tanto Italia -- como España impusieron restricciones a las exportaciones petroleras (3).

De acuerdo con los datos existentes, las compañías resistieron tales presiones; hay indicios -- de que los británicos y los franceses resultaron -- más favorecidos de lo que habría podido esperarse, = aunque una comparación estadística entre los tres -- meses de embargo con los tres meses correspondientes del año anterior no resulta concluyente (4).

Sin embargo, independientemente de que los -- británicos, franceses y japoneses hayan sido o no -- un poco mejor librados que otros países que presio-- naron menos a las compañías, es claro que las pre-- siones ejercidas en sentidos opuestos contra las -- compañías no fueron tan fuertes como podría parecer en la superficie. En la Gran Bretaña, parecen ha -- ber sido Sir Edward Heath y uno o dos de sus cole-- gas de gabinete quienes defendieron la línea de la -- "Gran Bretaña Primero". En el Ministerio de Rela -- ciones Exteriores había algunos críticos de esta po -- sición, y las compañías no carecían de simpatías en -- tre la opinión pública informada por las presiones -- que estaban padeciendo. Según Stobaugh, la CFP si -- guió las mismas políticas de asignación que las -- otras grandes (1957, p. 190), a pesar de la partici -- pación que en ella tenía el gobierno francés, y -- existe la creencia de que la dura política petrole -- ra del ministro de relaciones exteriores, Jobert, -- no era apoyada unánimemente por las élites políti -- cas y administrativas de Francia. En todos los -- países las compañías tenían defensores influyentes -- que conocían y aprobaban desde el principio lo que

(3) Stobaugh, 1975, pp. 189-191.

(4) FEA, 1975, pp. 19-30.

estaba tratando de hacer, Kissinger, por ejemplo, sostuvo tres reuniones con ejecutivos de las compañías petroleras estadounidenses entre octubre y diciembre de 1973, en las que fue debidamente informado, y aparentemente indicó que debía atenderse a Holanda y tratarse con justicia a los japoneses (5). Con esta clase de apoyo, no resultaba tan grave el desorden de los países importadores.

Una segunda desventaja de la manera tenue, informal, como las compañías manejaron la crisis era el hecho de que la mayoría de los gobiernos, de los medios de información de masas y de la opinión pública no tenía una idea clara de lo que estaban haciendo las compañías. Esto significaba que la situación era propicia para el rumor. Se multiplicaron las historias de buques-tanques que esperaban frente a las costas de los Estados Unidos para aprovechar los aumentos de precios, y de abastos desviados dentro de Europa hacia los países que no tenían controles de precios rigurosos. Entre todos los países involucrados, el Japón parece haber sido el más inseguro de lo que estaba ocurriendo, ya que su industria refinadora interna pronosticaba que las llegadas de petróleo crudo estarían en enero de 1974 a un nivel de 50-70 por ciento por debajo de lo normal y, durante algún tiempo, estuvo convencida de que las compañías norteamericanas estaban desviando el petróleo en contra del Japón para satisfacer el mercado estadounidense embargado. No sólo los japoneses estaban confundidos; cuando Kissinger visitó el Japón en noviembre de 1973, aparentemente se quedó desconcertado, no sólo por la profundidad de las sospechas japonesas sino también por el hecho de que el Departamento de Estado no estaba en situación de ofrecer garantías autorizadas. En consecuencia, ordenó una encuesta de lo que estaba ocurriendo entre las embajadas pertinentes de los Estados Unidos. El hecho de que tal encuesta fuese necesaria convenció a Kissinger de que debería crearse algún plan de emergencia apro-

(5) Informe Church, 1974, séptima parte, pp. 450-451; Stobaugh, 1975, p.188.

bada por los gobiernos antes de las crisis siguientes (6). La idea planteada antes por Walter Levy acerca de la necesidad de algún consejo internacional de energéticos, volvió a surgir en el discurso pronunciado por Kissinger en Londres, el 12 de diciembre de 1973, cuando pidió la creación de un grupo de acción energético encargado de elaborar un programa de acción internacional en respuesta al embargo y los aumentos de precios consiguientes (7).

Durante el período en que esta idea se estaba transformando en la Agencia Internacional de Energía, los gobiernos consumidores realizaron una actividad considerable tratando de firmar acuerdos bilaterales con gobiernos individuales de la OPEP, con la esperanza de ganar un trato preferente en lo tocante a los abastos de petróleo. Los japoneses se destacaron por la rapidez con que se salieron de la línea. Habiendo sido excluidos de la lista inicial de países "poco amistosos" hacia los árabes (y realizando así, de paso, uno de sus primeros alejamientos importantes de la política exterior de los Estados Unidos en la posguerra), mandaron varios enviados especiales a los países árabes, a partir de diciembre de 1973. Los enviados ofrecieron ayuda y asistencia técnica en producción y, para mediados de 1974, habían prometido cerca de 563 millones de dólares a Irán, Siria, Egipto, la Arabia Saudita, Sudán, Jordania y Marruecos (8). Los franceses firmaron varios acuerdos con la Arabia Saudita, Libia e Irán (el resto del mundo occidental estaba particularmente enervado por un acuerdo potencial de veinte años con la Arabia Saudita que debería significar cerca de 5 mil millones de barriles de petróleo). Los británicos y los italianos firmaron acuerdos con Irán. En el curso de 1974, los alemanes progresaron hacia un entendimiento con los iraníes que involucrarían cerca de treinta y cinco proyectos a largo plazo.

(6) Stobaugh, 1975, pág. 192.

(7) Walton, 1976, pp. 183-184.

(8) Tsurumi, 1975, pág. 124.

Los Estados Unidos recibieron al príncipe Fahd y al Jeque Yamani en Washington, lo que reavivó las preocupaciones europeas acerca de un Gran Acuerdo Bilateral Saudita-Estadounidense, -- que colocaría al resto del mundo fuera del mercado del petróleo saudita (9). El entusiasmo de los gobiernos consumidores por esta clase de acuerdos se desvaneció en 1975. Para junio de 1976, los franceses estaban desalentando calladamente a los iraníes que proponían un trueque de petróleo crudo por bienes y servicios, porque los franceses habían aprendido de su pequeño acuerdo con los sauditas que los arreglos bilaterales no garantizan los precios bajos, y de otras negociaciones prolongadas que el esfuerzo diplomático intenso no garantiza la firma final de ningún acuerdo (10). Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos estaba investigando a mediados de 1976 la posibilidad de tales acuerdos intergubernamentales para el abasto de petróleo de trueque de armas por petróleo con Irán. En general, sin embargo, los gobiernos consumidores desconfiaban de los arreglos directos una vez pasado el pánico inicial de los diversos países importadores, y creció el convencimiento de que podría ser necesaria alguna forma de enfoque unificado hacia el problema de los energéticos. El hecho de que se haya sentido y canalizado este estado de ánimo hacia la creación de la Agencia Internacional de Energía es en gran medida un tributo a la diplomacia positiva de Kissinger, quien aprovechó la experiencia estadounidense para convencer a europeos y japoneses de que existía en efecto una alternativa a los acuerdos petroleros bilaterales que arruinan al vecino. Kissinger no era siempre muy sensato al escoger los caminos que conducían a su meta, ni sus propuestas eran siempre realistas. Se afirma que ésta fue la primera ocasión en que Kissinger se ocupó en serio de problemas económicos (aunque en noviembre de 1971 había debido luchar con las implicaciones internacionales del derrumbe del

(9) Sampson, 1975, pág. 276; Mendershausen, 1976, pág. 75; Petroleum Press Service, marzo de 1974, págs. 82-83.

(10) Petroleum Intelligence Weekly, 7 junio de 1974.



dólar), y su inexperiencia se puso de manifiesto en algunas ocasiones, cuando insistía demasiado en cuestiones tales como el tope mínimo de siete dólares por barril de petróleo. Kissinger aportó la convicción de que debería hacerse algo pronto, de que deberían tomarse decisiones y debería mantenerse el entusiasmo para crear una institución como la AIE que se convirtiera en organismo eficaz. Aunque algunos de sus ultimátums parecían innecesarios (como su insistencia en que los Estados Unidos no permitirían el inicio del diálogo norte-sur, mientras los miembros de la AIE no aceptaran el principio de un precio tope), generalmente estaba dispuesto a ceder terreno cuando se ponía en claro que su posición se había vuelto insostenible. Originalmente trató de mantener la AIE fuera de la OCDE, a causa del principio de unanimidad de esta última, pero con la esperanza de atraerse a Francia estaba dispuesto a transigir para que la AIE operara dentro de un marco de la OCDE, con una forma de votación, mayoritaria cuidadosamente elaborada. Su obstinación irritaba a veces a los demás, pero aseguraba que sus propuestas se pusieran en práctica sólo con la concesión necesaria para convencer a los europeos y japoneses de que la AIE funcionaría en interés de todos, no sólo de los Estados Unidos.

Con la excepción de los hostiles franceses, era claro que Kissinger no encontraba oposición alguna y que los países de la OCDE (aunque un poco preocupados a veces acerca de que los franceses tuvieran razón cuando afirmaban que si entraban en negociaciones con Kissinger sobre este punto podrían ponerse en peligro las relaciones con los árabes) compartían en realidad la mayoría de sus preocupaciones. Los británicos y los holandeses advertían sin duda la necesidad de mejorar los procedimientos de consulta antes de las nuevas crisis. Los alemanes de la Alianza del Atlántico, pero inevitablemente salieron de esta crisis, donde los abastos de petróleo dependían tan grandemente de la relación existente entre los holandeses y los árabes (ya que el petróleo alemán fluye predominantemente a través

de Rotterdam), apoyando todas las propuestas realistas para la reducción del efecto de las crisis futuras. Sin embargo, el hecho de que gobiernos tales como los de Italia y el Japón, que desempeñaron papeles ambivalentes en el período que culminó en el embargo, estuviesen dispuestos a apoyar la AIE, indica que el grueso del mundo industrializado sentía en efecto una solidaridad recíproca frente al embargo árabe y los aumentos de precios de la OPEP. Los gobiernos aceptaban la necesidad de un organismo intergubernamental encargado de elaborar un plan eficaz de asignaciones de emergencia y de controlar los aspectos internacionales de la búsqueda de formas nuevas de producción y conservación de energéticos. Lo que hizo Kissinger fue dar la guía que hizo surgir una corporación potencial ya existente. La diplomacia iniciada por Kissinger en diciembre de 1973 con su llamado a la cooperación de los consumidores evolucionó a través de la conferencia de energéticos celebrada en Washington en febrero de 1974 y de los organismos temporal conocido como -- Grupo Coordinador de los Energéticos, que habría de convertirse en noviembre de 1974 en la Agencia Internacional de Energía, órgano de la OCDE (Walton - 1976).

La AIE ha sido una gran innovación institucional. Es cierto que los antiguos comités de petróleo y energéticos de la OCDE trataron de realizar algunas de las tareas que se habían fijado para sí misma la AIE, pero no hay una comparación estricta. El programa anterior de asignaciones de emergencia era un instrumento europeo rudimentario, mientras que el programa de la AIE se encuentra en un nivel diferente de refinamiento tecnológico e incluye a la mayoría de los grandes países no comunistas, con la excepción notable de Francia.

En el campo de la política de petróleo y energéticos, raras veces se permitía que los comités de la OCDE juzgaran las políticas nacionales individuales. La AIE tiene órdenes de coordinar un amplio -

conjunto de programas internacionales de investigación que habría parecido increíblemente ambicioso antes del embargo. A medida que los gobiernos han avanzado más formalmente hacia el campo de los energéticos, se ha modificado el papel de las compañías internacionales. En general, los países participantes de la AIE consideran este organismo como complemento, más bien que como un sustituto, de las compañías. Las propias compañías tienen una relación de apoyo formal a la AIE aceptada por todos los miembros; esa relación, las compañías deben proveer mucha información sobre sus actividades, la que en teoría podría usarse para ayudar a los competidores nacionales más pequeños.

Sin embargo, parece improbable que el nuevo arreglo afecte la libertad de las compañías para negociar con los gobiernos receptores y productores. Por ejemplo, la AIE no enjuiciará ningún arreglo que pueda celebrar la Aramco con los sauditas. Donde puede llegar a desempeñar un papel importante a largo plazo es a través de foros tales como el diálogo norte-sur (la conferencia para la Cooperación Económica Internacional), donde quedó encargada de la formulación de la respuesta de los consumidores ante el grupo del Tercer Mundo dentro de la Comisión de Energéticos. Dado que estaban discutiendo en este foro algunas cuestiones tales como la indización del precio del petróleo al precio de los bienes industriales, era posible que las decisiones de la OPEP acerca del nivel general de los precios del petróleo se viesen afectadas tanto por la Conferencia como por cualesquiera representantes de las compañías petroleras. Sin embargo, no hay indicios por ahora de que la AIE girará instrucciones sobre los límites dentro de los cuales habrán de realizarse las compras de petróleo. Las compañías tienen libertad para aceptar o rechazar cualquier ofrecimiento particular que se les haga. Con el conocimiento pleno de todos los gobiernos miembros, se otorgó a las compañías, desde el principio, una calidad formal de asesores de la AIE.

Al principio había dos grupos de trabajo de la industria-- (uno encabezado por la BP y el otro por la Exxon) que asesoraban a la AIE sobre su programa de asignaciones de emergencia y sus pronósticos de los mercados petroleros mundiales. Las autoridades estadounidenses concedieron la exención antimonopólica primero mediante una carta de Revisión de Empresas, luego mediante la Ley de Producción para la Defensa, y finalmente mediante las disposiciones de la Ley de Política y Conservación de Energéticos de 1975. Los acontecimientos ocurridos durante el embargo alertaron también a las autoridades antimonopólicas de la CEE acerca de las implicaciones potenciales de la colaboración de la industria en las asignaciones de emergencia, y su Dirección de grupos de la industria (11). A principios de 1975 hubo ciertas discusiones dentro de la OCDE acerca de la creación de un grupo permanente de la industria que participara en las discusiones de problemas importantes dentro de la AIE, pero esta idea parece haberse abandonado. La AIE funciona con dos grupos asesores de la industria, uno conocido como la Junta Asesora de la Industria y el otro como el Grupo de Trabajo de la Industria (La JAI se ocupa de los problemas de las asignaciones de emergencia y está integrada por dieciséis compañías, siete de las cuales no son británicas, norteamericanas ni holandesas, pero es probable que incluya a Petrofina, la industria OMV, Deminex o Veba-Gelsenberg de Alemania, ENI y un representante japonés). Estos grupos (cuyos miembros son un poco diferentes) constituyen un paso adelante en los que podría ser la evolución de las compañías hacia la posición de agentes acreditados de los países importadores industrializados. Lo que resulta particularmente interesante es el hecho de que el conjunto de las compañías involucradas se haya ampliado otra vez para incluir más compañías de potencias petroleras de segundo orden, lo que otorga a tales potencias una participación mayor en los consejos petroleros y a --

---

(11) Petroleum Intelligence Weekly, 8 de marzo de 1976, p. 12, 10 de mayo de 1976, p. 4.

sus compañías nacionales en reconocimiento más -- formal que antes.

La AIE está apoyando en dos formas la posición de las compañías como agentes generales de los gobiernos consumidores. Primero, la formulación de un programa sustantivo de asignaciones de emergencia es un instrumento útil para el fortalecimiento de la posición negociadora de la industria. No se le quiere asignar la función del -- Acuerdo de los Productores Libios, o sea la protección de las compañías individuales en disputa con países particulares, aunque no parece haber -- ninguna razón para que no volviera a crearse una red de seguridad si ello fuese necesario. Lo que hace es demostrarle a la OPEP que una perturbación de los abastos en el curso de una disputa comercial o política podrá encararse ahora mediante un frente unido de los consumidores. Este es un cambio importante en relación con el período de -- 1970-1973, cuando la OPEP podía estar bien segura del desorden existente dentro del mundo industrializado. Al mismo tiempo, el hecho de que existía una estructura formal que pueda entrar en acción cuando se reduzcan los flujos de petróleo significa que se eliminará la ambigüedad acerca del papel de las compañías en una crisis. Los gobiernos consumidores controlarán la reacción general de la industria, lo que eliminará las sospechas del gobierno y la opinión pública contra las compañías. Pero si hubiese otra crisis de embargo, el control de la OPEP sería sin duda más específico y mejor coordinado que en 1973, cuando sólo -- las sauditas y los Kuwaitíes dieron instrucciones detalladas. En el futuro, más petróleo del Medio Oriente viajará en barcos árabes, y por ende sensibles a un embargo árabe.

De acuerdo con Rustow, sólo cerca de la doceava parte de las exportaciones árabes podrían transportarse en barcos árabes cuando se completan los pedidos actuales.

En virtud de la AIE está tratando de ampliar su autoridad sobre los flujos de petróleo en favor de los países industrializados, es probable que las compañías deban afrontar instrucciones más incompatibles aún en una crisis futura. Presumiblemente, las compañías obedecerán las instrucciones de la OPEP en lo tocante a los destinos iniciales del petróleo involucrado, pero luego se sentirán en libertad de transbordar estas entregas a donde quisieran. Pero los métodos de supervisión relativamente informales utilizados en 1973 han mejorado presumiblemente para reducir el área en que las compañías podían decidir libremente sobre la resignación de los flujos de petróleo. Sin embargo, si la OPEP tratara de impedir que las compañías sustituyeran el petróleo embargado por el no embargado, la AIE emitiría instrucciones contrarias que presumiblemente harían a los gobiernos consumidores, más bien que las compañías.

La otra forma en que la AIE está apoyando un papel nuevo para las compañías, las ex "grandes", las independientes y las compañías estatales, en su adopción de un precio de salvaguardiamínimo, o precio tope de siete dólares por barril por parte de la AIE, es complicada y no interesada aquí (12). La necesidad de tal instrumento derivó del hecho de que el precio fijado por la OPEP se encuentra ahora tan arriba de los costos de producción que en cualquier momento podría bajar drásticamente a resultas del derrumbe improbable de la OPEP o de una decisión consistente de sabotear la búsqueda de fuentes alternativas de petróleo y energéticos. En la acercación del principio del precio tope por parte de la AIE se encuentra implícita la aceptación de que las corporaciones privadas o semi-privadas que se verán involucradas en esta búsqueda no podrán invertir en el desarrollo de energéticos costosos si no pueden garantizar a la comunidad financiera internacional que el dinero invertido en tales proyectos

(12) Walton, 1976, págs. 192-196.

tos no se habrá derrochado si los miembros de la-OPEP deciden reducir el precio de su petróleo por cualquier razón que sea. En esta forma, la AIE - ha iniciado una forma de relación industria-compañía que resulta desusada para las normas del capitalismo moderno (fuera del sector agrícola). Los gobiernos miembros están optando por reducir el riesgo de las compañías que desarrollen fuentes alternativas de energéticos, permitiéndoles considerar así algunos proyectos que de otro modo habrían sido rechazados por resultar demasiado especulativos.

El precio de esta mayor legitimación del papel de las compañías ha sido su aceptación de un grado de "transparencia" en sus operaciones mucho mayor que el pasado. Este intercambio resultaba inevitable luego que el período del embargo demostró a un gran conjunto de gobiernos, cuán poco sabían acerca del funcionamiento de las compañías petroleras, y cuán escasos seran los medios de que disponían para mejorar sus conocimientos. Aún si el gobierno pudiera reunir una información confiable, no podría comparar su experiencia con otros gobiernos. Por ejemplo, las autoridades fiscales nacionales habían tenido dificultades con las políticas de precios de transferencia de la industria (¿Cuánto debería cobrar exactamente una compañía por transportar petróleo crudo? ¿Cuál era el precio de mercado del petróleo crudo y sus productores en un momento o lugar dados?). La cuestión de los precios de mercado ha sido siempre particularmente difícil porque los volúmenes de petróleo crudo que pasan por manos "no integradas" estando tradicionalmente muy por debajo del 10 por ciento del volumen total transportado. El intercambio de mercado abierto del petróleo crudo y sus productores se ha desarrollado generalmente alrededor de las grandes concentraciones de refinerías en lugares tales como Rotterdam (de allí "el mercado de Rotterdam") y el Caribe, tal mercado ha operado en los márgenes de la industria, ya

que por su conducto pueden despojarse las grandes compañías del petróleo crudo temporalmente excedente, o las refinerías pueden ofrecer productos para que no tengan contratos a largo plazo. En virtud de que se trata de una operación marginal, los precios a los que se comercia el petróleo están sujetos siempre a amplias fluctuaciones. En tiempos de saturación, todas las compañías tratan de deshacerse del último 5 ó 10 por ciento de sus productos y encuentran pocos compradores; cuando el mercado es de verdades, todas las compañías grandes y las independientes por igual, llegan buscando los pocos puntos porcentuales adicionales de la oferta que les permiten capitalizar plenamente la creciente demanda.

Los precios establecidos en tales momentos no son representativos de los precios de transferencia del grueso del petróleo que cambia de mano bajo contratos de diversas clases. En épocas de abundancia serán mucho menores, y en tiempos de escasez serán mucho mayores. Los funcionarios gubernamentales han encarado con frecuencia la tarea ingrata de tratar de decidir la medida en que el precio fijado en tal transacción del mercado abierto deberá usarse como punto de referencia, o si el precio de transferencia que una compañía fija para un país es comparable a lo que la misma compañía está cobrando a los países vecinos.

Tales problemas no han preocupado indebidamente a los gobiernos de origen, pues han supuesto que los precios exagerados de las compañías se traducirán en beneficios remitidos que ellos podrán gravar. Los gobiernos que no son de origen, como los del Japón o Italia, han sido obviamente mucho menos optimistas y en la negociación que precedió a la creación de la AIE insistieron en que los gobiernos de origen aseguraran que las actividades de las compañías petroleras estarían más sujetas a revisión. Los Italianos parecen ha



ber sido particularmente insistentes, pero aún los alemanes, normalmente firmes defensores de la libre-empresa, apoyaron tales peticiones.

La forma que está asumiendo este escrutinio público no tiene precedentes, sin duda. La AIE realiza un análisis trimestral de los precios de dieciséis petróleos crudos particularmente importantes que constituyen más de 80 por ciento del comercio mundial de petróleo crudo. Los gobiernos miembros de la AIE recolectan y agregan los datos originales; la AIE reúne los agregados e informa luego al respecto a las autoridades nacionales. A mediados de 1976, las estadísticas se referían al precio del petróleo crudo en el país de origen, a veces al precio marcado en el punto de importación y al "costo de adquisición primaria" pagado por las compañías. Hay algunos planes para obtener estimaciones de las demandas futuras de capital de los sectores de petróleo y gas, para ver hasta qué punto están invirtiendo las compañías en los recursos futuros y cuáles son las restricciones económicas y financieras de tal inversión.

Como era de esperarse, las compañías se han sentido un poco nerviosas ante todo este ejercicio. Las "grandes" se inclinan fácilmente a creer que un país como Italia, que tradicionalmente ha brindado una ayuda considerable a su compañía nacional, podría tomar la información de la AIE y utilizarla para ayudar a la ENI a fortalecer su posición en los mercados mundiales. Por lo tanto los norteamericanos, con el apoyo de los holandeses y británicos, lucharon para asegurarse de que la información presentada fuese tan anónima como resultase posible. A las compañías no les preocupaba mucho que los italianos supiesen, por ejemplo, que había una discrepancia importante en el precio cobrado a Italia y a Alemania por el petróleo crudo dado en Libia. Lo que querían evitar era una situación en la que los italianos supieran los términos exactos en que una compañía había adquirido, transportado y vendido cierto petró -

leo crudo en cualquier parte del mundo, porque esta información, transmitida a la ENI, le permitiría saber con precisión cuáles precios debería cobrar u ofrecer para ganar en la competencia.

En la última insistencia se logró que el programa de la AIE incluyera salvaguardias protectoras del anonimato de las transacciones individuales. -- Ningún precio se cotiza si un país importador tiene sólo una empresa proveedora de un petróleo crudo -- particular en algún trimestre, y hay algunas salvaguardias especiales si sólo dos compañías están involucradas. Hay mayor seguridad aún acerca de los costos de adquisición; estos costos son introducidos a las computadoras de la AIE directamente por empleados gubernamentales y luego se retiran los datos originales. La memoria de la computadora se borrará en cuanto se producen los datos agregados, de modo que nadie podrá manejar la computadora y saber con exactitud lo que una compañía específica está pagando por cualquier petróleo crudo dado (13).

Al parecer, los gobiernos están encontrando utilidad en esta información. De acuerdo con el -- Petroleum Intelligence Weekly, algunos gobiernos consumidores han logrado presionar a las compañías importadoras para que rebajen sus precios. También ha habido una reducción perceptible de las diferencias existentes entre los precios cobrados por petróleos crudos individuales en el punto de importación. La existencia de este sistema de información reduce la importancia de uno de los argumentos en pro de la creación de los campeones nacionales que, según se dice, daría a los gobiernos un "lente espía" en el funcionamiento de la industria. En una época de creciente nacionalismo económico se intensificará inevitablemente en enfoque del campeón nacional, pero la nueva "transparencia" aumenta las probabilidades de que un gobierno acepte trabajar con las subsidiarias locales de las grandes para -- impulsar ciertas metas nacionales.

(13) Petroleum Intelligence Weekly, 22 de marzo de 1976, pp. 7-8, 10 de mayo de 1976, p. 5.

## EL DESCONTENTO POPULAR

Pero si las compañías estaban ganando la aprobación táctica de los gobiernos consumidores, no aumentaban su simpatía popular, sobre todo en los Estados Unidos. Resulta difícil saber cuál grupo de interés liberal de los Estados Unidos no había sido ofendido por la industria petrolera para la época del embargo. A los críticos tradicionales del agotamiento se sumaban quienes protestaban por la Guerra de Vietnam, que después de 1970 se convencían cada vez más de que las perspectivas de descubrimientos petroleros frente a las costas de vietnam del Sur eran una de las razones de la constitución de la guerra (14). Los defensores del ambiente para quienes el derrame de petróleo ocurrido en Santa Bárbara en 1969 y el oleoducto de Alaska simbolizaban todo lo malo de las actitudes de las grandes empresas. Sobre este punto, los investigadores de Watergate no podían olvidar el hecho de que las compañías petroleras habían participado en las contribuciones ilegales para la campaña de Nixon de 1972, y los sionistas que se sentían profundamente ofendidos por el apoyo de la industria a la causa árabe, en particular por la carta de la Social a sus accionistas y el anuncio de la Mobil en el verano de 1973 (15).

Por último, estaba el automovilista ordinario que se sentía desconcertado, luego cada vez más enojado, por las escaseces de gasolina que ocurrieron en los Estados Unidos a partir de 1971. En un período en que estaba muy generalizada la suspicacia contra la Gran Bretaña, al estilo de Nader, era fácil que se vieran las escaseces originales, anteriores al embargo, como una conjunta de las empresas para remitir que subieran los precios del petróleo, y cuando se declaró finalmente el embargo, podían verse fácilmente las es-

(14) Howell y Morrow, 1974, pp. 121-129; Sale, 1975, pp. 258-259

(15) Sampson, 1975, pp. 246-247.

caseces adicionales consiguientes como confirma -  
ción de la perversidad de las empresas. En los -  
últimos días del embargo, muchos norteamericanos -  
creían que eran las compañías quienes habían esta -  
do reteniendo los abastos (16). Es posible que -  
sea apócrifa la historia de los públicos que se -  
levantaban para aplaudir el pasaje de "¡Mueran --  
los tiranos! ¡Dios condene a la Standard Oil!" -  
en una representación neoyorquina de la obra de -  
Eugene O'Neil, A moon for the Misbegotten, pero -  
expresa un estado de ánimo muy definido en la opi -  
nión pública. Fue apenas en el tercer trimestre -  
de 1974 que las compañías dejaron de declarar -  
grandes aumentos de sus beneficios, y los encarga -  
dos de las relaciones públicas se las veían obvia -  
mente negras para tratar de explicar ésta a los -  
ciudadanos que padecían por falta de gasolina. -  
Hubo una lluvia de investigaciones en el Congreso;  
la más intensa de tales investigaciones fue la -  
del Subcomité del senador Church del Comité de Re -  
laciones Exteriores del Senado, que inició sus au -  
diencias a principios de 1974 con la esperanza de  
descubrir un escándalo equivalente al de la inje -  
rencia de la ITT en la política chilena. Su in -  
forme final en enero de 1975 no era notablemente  
hostil para las compañías aunque sostenía que las  
grandes estaban dando ahora ventajas importantes -  
a la OPEP: "Para mantener su situación privile -  
giada, las compañías internacionales ayudan a re -  
ducir la producción de los miembros de la OPEP. -  
Su capacidad para hacerlo deriva de la existencia  
de su base de producción diversificada en los paí -  
ses de la OPEP (17).

Es posible que las conclusiones fuesen me -  
nos importantes que el hecho de que las audien -  
cias hubiesen explorado la relación existente en -  
tre las compañías. La renovación del interés por  
el juicio antimonopólico que había derivado del -  
informe de 1952 de la Comisión Federal de Comer -  
cio, y las dudas sobre la estrategia seguida por -  
las compañías y el Departamento de Estado en 1971,

(16) McKie, 1975, p.85.

(17) Informe Church, 1975, p. 10.

dejaban en pie la sospecha de que las compañías y la OPEP estaban trabajando en su beneficio recíproco. Anthony Sampson trabajó en estrecho contacto con los investigadores del subcomité cuando escribió su éxito de librería *The Seven Sisters*, que había de ampliar las conclusiones de los investigadores y de perpetuar la imagen de las compañías petroleras internacionales como algo demasiado grande y poderoso para el bien público. Las protestas de las compañías cayeron en oídos sordos, y John Blair, coautor del Informe de la Comisión Federal de Comercio, elaboró su propio análisis hostil de la industria en su libro *Control of Oil* (1976).

Dadas las circunstancias, era inevitable que el futuro de las compañías petroleras motivaran un debate público dentro de los Estados Unidos. Al principio se trató de un ataque de toda la política energética del gobierno que se elaboraba lentamente y parecía favorecer a las compañías. Se privó a la industria de las reservas de agotamiento de la mayor parte de petróleo crudo y el gas natural, y también de muchos de los créditos que les habían concedido contra los impuestos estadounidenses sobre ingresos obtenidos en el extranjero (18). Un problema más difícil era la cuestión de la liberación del control de precios y lo que debiera hacerse con los beneficios "aleatorios" resultantes. Este fue un dilema encarado en todo el mundo y provocado en parte por el hecho de que tendrían que desarrollarse y producirse nuevos abastos de energéticos por parte de compañías comerciales que tendrían que garantizarse alguna forma de rendimiento "justo" sobre su inversión. Los Estados Unidos encararon el problema de que si permitían que los precios de su gran industria nacional de energéticos ya existentes subieran hasta el nivel inflado de la OPEP concederían un beneficio "aleatorio" inmediato a las compañías cuyas fuentes de energía se habían desarrollado en la época de los costos bajos.

(18) Ley de reducción de Impuestos de 1975 (*Petroleum Economist*, mayo de 1975, pág. 174).

Este no era un problema exclusivamente estadounidense. Los alemanes occidentales debieron afrontarlo con su producción nacional relativamente pequeña, y los británicos y noruegos debieron establecer impuestos especiales para frenar los "superbeneficios" potenciales del Mar del Norte. Sin embargo, lo ocurrido en los Estados Unidos tiene una importancia fundamental. Al principio, antes de la explosión de precios posterior al embargo, el gobierno impuso un precio tope de dos niveles: el petróleo "viejo" se vendería a los precios prevalecientes en marzo de 1973, con un aumento de 35 centavos por barril, y el petróleo nuevo (las importaciones y el petróleo producido por encima de los niveles de 1972) quedaría sin control (19). El gobierno de Nixon/Ford se convenció pronto de que el paquete energético del "Proyecto Independencia" que estaba tratando de organizar durante 1974 y 1975 debía incluir la eliminación de la regulación del precio general del petróleo. De otro modo quedaría atrapado en programas de complejidad bizantina donde se esperaría que las refinerías que tuviesen acceso al petróleo "viejo" compensarían a las refinerías que dependieran del petróleo "nuevo" (en el otoño de 1974, el petróleo "viejo" estaba controlado a 5.25 dólares por barril, cerca de la mitad del precio del petróleo importado) (20). La posición general de la mayoría demócrata del Congreso era que si acaso, debería reducirse el precio del petróleo, y había sin duda escaso entusiasmo por elevar los precios en la carrera hacia el año electoral.

La parálisis consiguiente de la política de energéticos de los Estados Unidos llevó al compromiso de la Ley de Política Petrolera y Conservación de los Energéticos de 1975, que ampliaba las facultades del gobierno para controlar los precios del petróleo por lo menos hasta 1979, reducía el precio promedio de la mezcla de petróleos crudos "viejos" y "nuevos", y permitía que el presidente elevara el tope en un máximo de 10 por ciento anual en adelan-

(19) McKie, 1975, pág. 77

(20) Petroleum Economist, noviembre de 1974, pág.407

te (21).

Quienes sean ajenos a las complejidades de la política energética estadounidense pueden tener dificultades para evaluar las ampliaciones de tales decisiones. Lo que ilustran en la clase de batalla que surge inevitablemente cuando un mecanismo de regulación de precios afecta a la vez al consumidor y al productor, sobre todo cuando se decide que el consumidor tendrá que hacer sacrificios a corto plazo. Si decide que el financiamiento de la producción futura de energéticos será realizado por compañías privadas, el relajamiento de los controles de precios para permitirles generar beneficios que serán invertidos en la ampliación de las instalaciones productivas en la forma más sencilla de manejar el asunto, que es lo que trató de hacer la Ley de Política Petrolera y Conservación de Energéticos. La manipulación de los niveles de precios para influir sobre la inversión futura es un enfoque incierto porque las compañías pueden reinvertir sus beneficios en actividades no relacionadas (como lo ha hecho la Mobil con la cadena de tiendas Marcor). Puede ser políticamente explosivo porque resulta muy difícil convencer a los consumidores de que un precio mayor ahora garantizará abastos más seguros o baratos de energéticos dentro de cinco o seis años. La mayoría de los otros países de la OCDE han podido manejar esta cuestión con mayor facilidad porque tienen un sistema de toma de decisiones más centralizado y menos transparente que los Estados Unidos con su separación de poderes entre el presidente y el Congreso y la sensibilidad extrema de los miembros del Congreso a las necesidades a corto plazo de sus electores. Otra razón de que los Estados Unidos hayan batallado más para elevar los precios de los energéticos es que, entre todas las naciones industrializadas, es una sociedad construida sobre la energía barata. El Japón y la mayoría de las naciones europeas no han desarrollado pautas de uso de la tierra que dependiera tanto de la disponibilidad de abastos-

(21) Petroleum Economist, enero de 1976, pág. 10.

abundantes de gasolina barata.

Sería ridículo implicar que la división de los intereses de productores y consumidores se limita a los Estados Unidos. Las compañías afrontan controles de precios del petróleo en la mayoría de los países industrializados y en los últimos años ha habido numerosas disputas, sobre todo en Italia, sobre el derecho de las compañías. Los canadienses han debido equilibrar desde hace largo tiempo el interés de sus provincias occidentales productoras con el de los consumidores del Oriente. Durante 1975 hubo una disputa enconada cuando Ontario impuso una congelación de precios a los productores petroleros mientras la política federal consistía en elevar los precios canadienses hasta el nivel internacional (22). Han surgido tensiones similares dentro de la CEE, donde Francia se ha opuesto al intento de los estados productores de petróleo y gas del Mar del Norte por obtener un precio mínimo unificado para los energéticos europeos.

Dentro de los Estados Unidos, la desconfianza añadía una gran complicación a la búsqueda de seguridad a largo plazo en el terreno de los energéticos en forma de una demanda de desmembramiento de las compañías integradas. En un estado de ánimo que hacía recordar el del período que condujo a la disolución de la Standard Oil en 1911, el Congreso discutió varias medidas que requerían el desmembramiento "vertical" (una compañía petrolera entrara al campo del carbón o de la energía nuclear).

Independientemente de que alguna vez llegue a aprobar el Congreso alguna forma de requerimiento de desmembramiento, el hecho de que todos los países empiecen a actuar, al nivel nacional e internacional, para elaborar políticas de energéti-

(22) Petroleum Economist, Octubre de 1975, pág. 376.



cos hace que el momento actual parezca muy poco - adecuado para empezar a desmembrar las compañías - fuertes en el terreno financiero y administrativo. Hay buenas razones para creer que el desmembramiento frenaría el desarrollo de fuentes alternativas de energéticos de las que debe depender por lo menos una parte de cualquier programa bien meditado de seguridad nacional o internacional. Así pues, el debate puede conducir a los Estados Unidos a un círculo vicioso donde la desconfianza popular hacia las compañías genere una demora de la toma de decisiones que luego conduzca a escaseces y aumentos de precios que se imputarán entonces a las compañías en nuevos y prolongados debates. La creencia de que el bien público aumentará con el desmembramiento de las compañías existentes, antes de que con la búsqueda de procedimientos para que las instituciones representativas del interés público tengan un control mayor, parece extraña a los europeos. Una razón de la preferencia del primer enfoque es el hecho de que éste ha representado el factor común más alto a cuyo derredor puede unirse la industria. Toda propuesta que implique el aumento de la intervención pública en la administración de tales compañías empieza a alejar a grupos importantes. La idea de su nacionalización es demasiado radical para un país que trata desesperadamente de mantener vivas las empresas privadas hasta que lleguen a aprietos tales que alguna forma de nacionalización parezca la única alternativa a la bancarrota y la perturbación pública masiva (Pen Central).

Sin embargo, las propuestas formuladas por el presidente Carter en abril de 1977 en el campo de los energéticos, revelaron muy claramente que su gobierno no se sentía muy entusiasta acerca del desmembramiento de las compañías, aunque específicamente mencionó Carter la diversificación de las compañías hacia el carbón como un campo que requería vigilancia especial. Más bien Carter optó por aproximar a las políticas estadouni-

denses mucho más a la corriente principal de las prácticas seguidas en otras partes del mundo de la OCDE. La creación de un Departamento de Energéticos unificado había de eliminar la anomalía de que el país que consume más energéticos en el mundo sea también aquél donde la formulación de las políticas se ha dividido más perceptiblemente entre numerosas agencias competidoras. La decisión de pedir a los consumidores estadounidenses que paguen por su petróleo los precios del mercado mundial es en gran medida la política aprobada por otros países de la OCDE que han debido pagar tales precios y se han disgustado cada vez más por el hecho de que las políticas de energéticos baratos de los Estados Unidos sólo hayan alentado el consumo mundial de petróleo, lo que ha intensificado la competencia por este recurso no renovable. Al momento de escribir estas líneas no está claro el grado en que los intereses creados tradicionales (los fabricantes, las compañías petroleras, los cabildeos de consumidores, los gobiernos estatales, etc.), encubrirán sus propuestas, pero es claro que la política estadounidense se está volviendo menos peculiar en los últimos decenios. El hecho de que el gobierno estadounidense estuviese entrando también, en abril, en el mercado mundial de petróleo crudo, para comprar directamente petróleo crudo para su reserva de emergencia de mil millones de barriles, era una señal,-- adicional de que hay lugar para una compañía Petrolera (como ésta), que no pueden dejarse, por razones políticas, en manos de las compañías privadas tradicionales. Si surge tal compañía estatal en la industria petrolera hasta donde se requiera para satisfacer a la opinión pública, y-- que finalmente estarán acordes con la mayoría de los otros países industrializados principales.

Las autoridades antimonopólicas de la CEE dieron una aprobación con reservas a las compañías después del embargo, expresado que estaban satisfechas en general, pero todavía querían in-

investigar campos en los que podrían haberse realizado algunas maniobras ilícitas, entre ellas el abasto de queroseno a las líneas aéreas, de nafta a la - industria química, y de petróleo combustible a los productores de electricidad (23). Sin embargo, no hubo ninguna sugerencia de que las compañías hubiesen discriminado indebidamente entre los países de la CEE.

En Europa, la precaución alemana por el trato que había recibido ese país durante el embargo, se manifestó en los juicios de la Oficina Federal de Carteles contra la Arab, la BP, la Shell, la -- Texaco y la Esso, acusadas de haber abusado de su dominación del mercado para mantener artificialmente altos los precios de la gasolina al menudeo. - En abril de 1974 se celebraron unas audiencias que recibieron gran publicidad para investigar las acusaciones de cobros excesivos por el petróleo de la calefacción y el combustible diesel, y el gobierno federal anunció que iniciaría una investigación internacional de las políticas de comercialización y fijación de precios de las compañías petroleras -- (lo que explica, en parte, el interés de Alemania por la cuestión de la transparencia dentro de la - Agencia Internacional de Energía). Algunas compañías, como BP y AGIP, disputaron en los tribunales diversas decisiones de la Oficina de Carteles y los procedimientos generales se abandonaron en el verano, después de que se había intercambiado cierta cantidad de información entre la Oficina Federal de Carteles y los investigadores norteamericanos, entre ellos los miembros del Subcomité (24).

Los franceses no necesitaban ningún recordatorio de los peligros potenciales de las transactiones.

(23) Petroleum Intelligence Weekly, 5 de enero de 1976, pág. 3.

(24) Petroleum Economist, septiembre de 1974, págs. 336-337.

consumidores durante los años presentes, tal programa resultaba inadecuado para esta crisis particular. Era un programa europeo y por ello inadecuado para una situación donde los Estados Unidos era uno de los objetivos principales y donde los usuarios de petróleo de todo el mundo se veían afectados por la decisión árabe de restringir los abastos por encima de los embargos impuestos contra países específicos. La última crisis en la que había debido desempeñar un papel importante la OCDE, a la sazón de la OCEE, había ocurrido en 1956, y esa había sido una situación simple comparada con la de 1973. Como explicó Ulf Lantzke, el primer director ejecutivo de la Agencia Internacional de Energía, el temor de ofender a los árabes pudo haber influido en la restricción de los miembros de la OCDE, pero el elemento realmente decisivo fue la falta de información, y la creencia de que sólo las compañías poseían los sistemas logísticos necesarios para el manejo de una crisis tan rápidamente cambiante y compleja. El comité petrolero de la OCDE pasó a desempeñar un papel de apoyo. Mantuvo un registro informal de lo que estaba ocurriendo, actuó como cámara de compensación de estadísticas decisivas, tales como las cifras de inventarios al día de diversos países, y trató ciertos aspectos de la crisis que no podrían haberse tratado a nivel nacional, como los referentes a las fortalezas marinas y aéreas (1).

Hubo, pues, un vacío político dentro de la OCDE, y la crisis avanzaba demasiado de prisa para que se hiciera ningún intento serio por conectar los sistemas logísticos de las diversas compañías en alguna forma eficaz, aunque la reunión sistemática de información habría ayudado. En tal virtud, no tenía sentido ningún esfuerzo para lograr que las compañías enfocaran en forma conjunta los problemas del abasto. Cada compañía tomó su propia decisión sobre la repartición de -

---

(1) Lantzke, 1975, pp. 219-220.

intereses privados de la CFP.

La hostilidad italiana contra la industria se vió fortalecida en febrero de 1974, cuando se violaron las oficinas de la Unione Petrolifera, la asociación industrial, y se revelaron documentos que sugerían que estaba sirviendo de documento y conducto para los pagos de las compañías petroleras a un gran conjunto de partidos políticos e individuos y que estaba recopilando información falsa sobre los abastos petroleros a fin de obtener incrementos en el precio del petróleo. Algunas compañías petroleras extranjeras parecían fuertemente involucradas y la inquietud pública aumentó por el hecho de que estas investigaciones concidieron con los alegatos separados de que la CIA, estaba financiando también a algunas figuras políticas italianas. Los escándalos no son nada nuevo en la política italiana, pero resulta significativo que estos alegatos sacudieran al mundo político como no lo habían hecho los escándalos similares del pasado, y la reputación de la industria petrolera se ensombreció en Italia. ~~mucho más que en ningún otro país, con la posible excepción de los Estados Unidos; durante 1973 y 1974, dos de las "grandes", la BP y la Shell, decidieron retirarse del mercado italiano.~~ ~~Lo que fortaleció el control de la ENI.~~

Ambas compañías se ~~quejaron~~ quejándose de las dificultades para ~~operar~~ operar en el mercado donde el gobierno permitía a las compañías márgenes de beneficios inadecuados. Los miembros no italianos de la industria petrolera ~~algunas veces~~ veces que la ENI no ve con malos ojos que se apriete en esta forma a las compañías extranjeras, pero es posible que los italianos encuentren que tales retiros son un indicio de que las compañías internacionales no están enteramente comprometidas con Italia, y que toda política energética italiana deberá elaborarse, en consecuencia, alrededor de la ENI.

## EL EMBARGO Y LO QUE SIGUE. TIEMPOS DE PRUEBA

El manejo del embargo petrolero árabe anunciado en octubre de 1973 fue un triunfo a corto plazo para las compañías petroleras tradicionales. Sin embargo, en retrospectiva pueden verse los hechos desatados por esa crisis como un punto de inflexión en la relación de las compañías con el mundo industrializado tan importante como lo fueron los acuerdos de Teherán-Trípoli en su relación con los gobiernos receptores. A corto plazo, en las compañías avanzaron en forma deliberada y eficaz hacia el vacío de políticas de sus gobiernos de origen. A largo plazo, los problemas planteados durante estos meses de prueba eran tales que resultaban inevitables las solicitudes de intervención de los gobiernos de origen y consumidores industrializados, así como la atención de tales solicitudes. Se perdió toda libertad de acción que las "grandes" hayan tenido frente a tales autoridades. Así como, después de los acuerdos de Teherán-Trípoli, los gobiernos receptores restringieron la libertad que se habían ganado las compañías a fines de los años cincuenta y durante los sesenta: después del embargo advirtieron los gobiernos de la OCDE que el petróleo era demasiado importante para dejarlo exclusivamente en manos de las compañías petroleras. Si dichas compañías habían llegado en ocasiones a la calidad de actores transnacionales libres de restricciones, tal situación no habría de repetirse en el futuro inmediato.

### EL DESORDEN DE LOS GOBIERNOS CONSUMIDORES

Los países de la OCDE aparecían desordenados en varios niveles frente al embargo árabe. Primero, existía la decisión específica de la OCDE de no ac-



de precios de las compañías y una preocupación - por los problemas antimonopólicos que observamos en Europa y los Estados Unidos. Sin embargo, por lo menos en el Japón y Francia había organismos centrales de planeación con fuerza suficiente para eludir los ataques de las autoridades antimonopólicas y mantener un control central bastante estricto de las actividades de las compañías petroleras.

Sería un error sugerir que las compañías petroleras se vieron presionadas en el mundo industrializado sólo por efectos del embargo. Los gobiernos del mundo industrializado han revelado - desde hace algún tiempo una tendencia a inmiscuirse más en la administración de sus economías, y cada vez se ha vuelto menos aceptable la concesión a la empresa, privada, especialmente a la extranjera, de libertad para administrar una parte tan importante de la economía como la industria petrolera. No eran sólo los países de la OPEP los que estaban revisando sus políticas hacia la producción petrolera. Canadá, por ejemplo se sentía cada vez menos satisfecho con el supuesto estadounidense de que todos sus déficit petroleros serían satisfechos incuestionablemente por su vecino del norte y se rebeló contra una política petrolera estructurada alrededor de las necesidades de la industria petrolera internacional y no alrededor de las necesidades canadienses.

En Europa, el descubrimiento de petróleo y gas en el Mar del Norte obligó a gobiernos de origen tales como el británico y el holandés a revisar sus actitudes hacia las compañías petroleras y generó una nueva fuerza política de Noruega. - En 1976, la Gran Bretaña, uno de los defensores más firmes de la libre empresa dentro de la industria petrolera internacional, creó la Corporación Petrolera Británica (BNOC), como compañía -



petrolera estatal con preferencia sobre la semipública BP. El argumento formulado con mayor frecuencia en contra de la nacionalización de la BP era que una compañía petrolera estatal tendría dificultades con los Estados Unidos en sus actividades con Alaska. Pero es también significativo el hecho de que la forma mixta de compañías públicas-privadas sufrirán descrédito en otros países. -- Francia creó la ELF-ERAP, como un estímulo de la mixta CFP, y Noruega creó la Statoil en lugar de depender de la mixta Norak Hydro. El gobierno británico también insistió en que la exploración-futura debería realizarse con participación estatal y en que las compañías con licencias vigentes serían discriminadas si no aceptaban tal participación. Como campo dentro del Mar del Norte es ahora la práctica de compensar las pérdidas sufridas en un campo o en otra parte con los beneficios obtenidos en los campos afortunados. Hay un nuevo impuesto al ingreso petrolero que es una forma de impuesto a los "super" beneficios y trata de mantener los rendimientos de las compañías sobre su inversión, después de los impuestos, en la región del 25-40 por ciento. Además, el gobierno británico ha nacionalizado los sitios de construcción de plataformas de construcción y ha insistido en que, en igualdad de otras circunstancias, las compañías petroleras deberán utilizar proveedores británicos. El gobierno puede controlar las rutas de los oleoductos y el acceso a ellos y, dentro de ciertos límites puede regular la tasa de explotación de un campo.

Los noruegos tienen un conjunto similar de controles y se muestran más restrictivos con las compañías extranjeras que desean explorar las aguas noruegas en busca de petróleo. Noruega está preocupada por el impacto inflacionario de un desarrollo marino demasiado rápido, y tiene un problema estratégico con la Unión Soviética en sus aguas septentrionales (Aamo, 1975). Los franceses sólo permiten compañías extranjeras en sus

aguas costaneras si se concede a las compañías francesas igual acceso a los abastos de energéticos de los territorios nacionales respectivos de tales compañías extranjeras. Los daneses han tenido una experiencia desdichada con la concesión de todo su territorio costanero a un consorcio al que algunos sectores de la opinión pública acusaron de negarse a producir en yacimientos de gas potencialmente comerciales, de modo que ahora están tratando de asegurar condicionalmente mucho más estrictas cuando concedan licencias de exploración en las costas de Groenlandia. Aún los holandeses, que han asumido una actitud relativamente condescendiente hacia el equipo Shell/Esso, han venido incrementando sus tasas impositivas sobre las operaciones marinas de petróleo y gas, hasta el 70 por ciento en el caso del gas, han ampliado también la participación estatal en la exploración petrolera, y han establecido un impuesto de 85 por ciento sobre los beneficios aleatorios de gas de Gronien (29).

Aún donde la producción interna no constituye una consideración importante, los gobiernos industrializados han fortalecido el papel de las compañías nacionales. Los alemanes concibieron dudas sobre la conveniencia de depender demasiado de las compañías extranjeras durante la crisis de Suez y se sintieron ofendidos por una serie de ofertas de la Texaco, la Gulf, y aún la CFP, para la adquisición de algunas compañías petroleras alemanas.

En 1969, el gobierno federal empezó a ofrecer subsidios a la Deminex, empresa conjunta de exploración y desarrollo petrolero fundada por ocho compañías alemanas para hacer exploraciones petroleras en el extranjero (30). Se concedió

(29) Petroleum Intelligence Weekly, 5 de abril de 1976, pág. 11.

(30) Mendershausen, 1976. pág. 25.

otro subsidio gubernamental por valor de 800 millones de marcos para proyectos aprobados en 1974 y cuando la compañía se estructuró más estrictamente con menos accionistas y mayor supervisión-estatal. Al mismo tiempo Alemania ha tratado de funcionar los principales procesadores, Veba Chemie y Gelsenberg, en compañía que tenga intereses en el petróleo, los productos químicos, la generación de energía y, a través de su control mayoritario en Deminex, la exploración petrolera. Como dice Mendershausen:

A principios de los años setenta, parecía haberse convertido en un objetivo gubernamental lo siguiente: 1) La participación de las compañías alemanas en el mercado nacional de productos de petróleo debería llegar por lo menos al 25 por ciento; 2) además de la pequeña base nacional de petróleo crudo, debería haber una base extranjera de petróleo crudo de cierta extensión bajo la administración de las compañías alemanas; y 3) algunas de estas compañías deberían consolidarse en una firma de peso internacional.

Para 1976, Alemania había avanzado mucho hacia el logro de estas metas.

Los japoneses han seguido políticas similares. La Ley de la Industria Petrolera de 1962 trató de fortalecer el control sobre la industria local, pero apenas en 1966 se trató de aumentar los abastecimientos de petróleo bajo el control japonés. En 1967 se creó la Corporación Japonesa de Desarrollo Petrolero como organismo cuasi gubernamental encargado de coordinar y promover el desarrollo petrolero por parte de las compañías japonesas. Este es sobre todo un organismo de financiamiento que investiga posibles exploraciones, ayuda a elaborar acuerdos entre compañías japonesas, y luego se retira cuando se p

nen en marcha las operaciones. La Corporación - ha permitido que las compañías japonesas inter - vengán en Abu Dhabi, Indonesia, Alaska, Canadá, - Nigeria y Zaire (31). Al igual que en Alemania, el gobierno está tratando de reestructurar las - compañías nacionales más pequeñas mediante el - ofrecimiento de tasas de interés para el finan - ciamiento de las redes de comercialización y las refinerías asociadas, Kyodo Sekiyu, un grupo de - cinco compañías pequeñas, controla ahora cerca - del 10 por ciento del mercado.

Se tiende a la creación de nuevas compañías estatales o la consolidación de las compañías nacionales privadas, excepto en los Estados Unidos donde se ha hecho hincapié en el fortalecimiento de la competencia y la idea de una corporación-- petrolera nacional ha recibido relativamente poca atención. Hay algunos indicios de que los Estados Unidos pueden asumir un papel más intervencionista.

(31) FEA, 1975, págs. 92-93.

## CAPITULO NOVENO

### ¿SOBREVIVIRAN LAS COMPAÑIAS?

- a) El desafío de las Compañías Petroleras Nacionales
- b) La Ventaja Tecnológica.

## ¿SOBREVIVIRAN LAS COMPAÑIAS?

A pesar de una intervención considerable por parte de los gobiernos, sobrevivirán las compañías petroleras históricamente autónomas, de propiedad tradicionalmente privada. Desde luego, el ambiente en el que deberán trabajar será mucho más complejo que en el pasado, en medio de la competencia de un gran conjunto de nuevos miembros de la industria, tanto estatales como privados, pero las grandes compañías petroleras aprovecharán sus antiguas relaciones con diversos países y su capacidad administrativa para mantener una posición dominante. Al mismo tiempo, sin embargo, tendrán que trabajar dentro de un marco nuevo donde la localización de las plantas y la distribución de los mercados dependerán cada vez más de los acuerdos intergubernamentales (en el pasado, tales cuestiones se determinaban primordialmente por la interrelación de las grandes en un mercado relativamente oligopólico).

### EL DESAFIO DE LAS COMPAÑIAS PETROLERAS NACIONALES

El desafío más evidente para la industria petrolera provendrá del conjunto de compañías petroleras nacionales que han sido las beneficiarias principales de la creciente participación de los países huéspedes en las actividades de los antiguos concesionarios. Los acontecimientos de 1973-1974 hicieron que Petromin (Arabia Saudita), NIOC (Irán) y KNPC (Kuwait) se convirtieran en tres de los siete productores más grandes del mundo, mientras que varias otras compañías petroleras naciona

les también vieron aumentar su importancia (1).- Algunas de ellas, como Pemex de México, habían venido operando durante varios decenios; otras, como Petroven (Venezuela), Sohatrach (Argelia) y Pertamina (Indonesia) eran más jóvenes, pero ya eran factores que debían tomarse en cuenta.-- Estas compañías han recibido muchos de los activos controlados anteriormente por los antiguos concesionarios. Controlando cada vez más la comercialización interna, la mayor parte de la refinación y la producción de petróleo nacional, y están penetrando a los mercados internacionales. El aspecto decisivo es el grado en que puedan recurrir al monopolio nacional potencial de la producción petrolera para pasar a las operaciones ulteriores donde se concentran ahora las compañías privadas. Esto depende en gran medida del grado en que las antiguas compañías puedan encontrar ventajas, administrativas y tecnológicas cuya duplicación resulte difícil para las nuevas compañías estatales. Si pueden convencer a los gobiernos productores de que así ocurre en efecto, el desafío de las compañías petroleras nacionales será menos grave de lo que parecería a primera vista.

## LA VENTAJA TECNOLÓGICA

La nacionalización de la producción de petróleo crudo es un paso relativamente fácil en la campaña de los gobiernos productores para expulsar a las grandes compañías petroleras de su posición de predominio. Resulta mucho más difícil el desarrollo de compañías y agencias estatales que puedan ampliar el alcance de sus actividades más allá de la producción de petróleo sin agotar los recursos financieros que los gobiernos productores han acumulado durante los últimos cinco o seis años. Muchos comentaristas occidentales subestiman las habilidades administra

(1) Jacoby, 1974, pág. 190.

tivas del mundo en desarrollo (una demostración notable de esta tendencia ocurrió en 1956, cuando los egipcios nacionalizaron el Canal de Suez y se creía generalmente en Occidente que no podrían administrarlo), pero son también numerosos los comentaristas del Tercer Mundo que se ocupan de la importancia de las habilidades administrativas y las dificultades de su adquisición. Esto se aplica en forma particular a la industria petrolera, donde la "percepción" del país receptor será generalmente de diez a veinte veces el monto del costo efectivo de la producción de petróleo. Si no hay un control muy estricto, habrá margen para una ineficiencia enorme. La historia de Pertamina es una lección objetiva de la forma en que una compañía petrolera nacional puede salirse de control con resultados casi desastrosos (Odell sostiene que no debe usarse el caso de la Pertamina como un ejemplo del funcionamiento de las compañías petroleras nacionales. Él preferiría señalar el funcionamiento relativamente regular de Pemex, Petrobras y ENAP). La compañía petrolera estatal de Indonesia se administraba como feudo personal de un hombre, el general Ibnu-Sutowo, quien se dedicaba a gastar desafortadamente a medida que fluía el dinero del petróleo. La compañía adquirió una empresa de bienes inmuebles (que valía cerca de 500 millones de dólares) una línea aérea (cien aviones y sesenta helicópteros), buques-tanques petroleros (por lo menos 28 buques de 150 mil toneladas, cuando este tipo de barcos estaban saliendo del mercado), una plantación de arroz, un complejo siderúrgico y una planta de fertilizantes. Estaba planeando la construcción de un puerto y una refinería, así como el desarrollo de una red de telecomunicaciones. A pesar de que Pertamina obtuvo el 49 por ciento de los ingresos de divisas en Indonesia en 1974, se endeudó en forma extraordinaria. Las dificultades de pagos llamaron la atención pública y, para cuando se revelaron todas sus actividades, sus deudas parecían ascender a cerca de 10 mil millones de dólares (2), una cifra enorme para

(2) Business Week, mayo de 1976, pág. 63



una operación comercial. Es más de veinte veces el monto de la pérdida experimentada en 1975 por la Singer, la empresa que perdió más en ese año - entre las de la lista de 500 compañías industria les más grandes de Fortune, mientras que la Exxon, la compañía que obtuvo mayores beneficios - en 1975, apenas ganó 2500 millones de dólares (3).

Las compañías petroleras nacionales deben ser muy grandes por comparación con otras compañías y agencias nacionales. Una lección del desastre de Pertamina es que deben existir restricciones legislativas muy rigurosas acerca de las áreas a las que pueden extenderse las compañías petroleras estatales. De nada sirve tener una compañía que pueda producir petróleo en forma eficiente si pronto pierde la mayor parte de sus beneficios, por ejemplo invirtiendo en el mercado de buques-tanques en el momento menos adecuado o construyendo refinerías sin asegurar mercados para sus productos. La cuestión más importante es la de los campos donde puede esperarse que las compañías nuevas sustituyan a los antiguos concesionarios sin gran pérdida de eficiencia, y las áreas donde les resultará más difícil competir. Es importante recordar que la industria petrolera consiste en una diversidad de operaciones que constituyen un conjunto de demandas muy diferentes. La tecnología de cada área madura a través del tiempo, de modo que las operaciones que originalmente sólo podrían ser desarrolladas por un puñado de compañías, llegan a convertirse en conocimientos comunes. Las compañías petroleras nacionales verán que les resulta más fácil el uso de las tecnologías más maduras, mientras que las grandes compañías tradicionales tratarán de dominar los campos que avanzan más de prisa y son tecnológicamente más complejos -- (Odell informa que la Petrobras tiene el primer sistema de terminación submarina que ha logrado-

---

(3) Mayo de 1976, págs. 318 y ss.

éxito en el mundo, y ha patentado un procesamiento de petróleo a partir de las rocas marinas).

En un extremo del aspecto se encuentran las actividades de tecnología madura tales como el transporte del petróleo crudo, la exploración de petróleo crudo en grandes extensiones de tierra, y la producción y refinación de petróleo. En la mayoría de estas actividades resulta relativamente fácil la compra de equipo necesario y la contratación de expertos. Aún antes de la recesión actual del mercado de buques-tanques, que ha vuelto muy fácil la entrada, cualquiera que tuviese dinero podía adquirir y administrar los mayores vehículos de transporte de petróleo crudo. Si se quería una refinería de petróleo, era relativamente simple recurrir a los constructores establecidos de plantas de procesamiento tales como Kelloggs, Bechtel y Foster Wheeler, y comprar una refinería de petróleo perfectamente adecuada y lista para usarse (los constructores fabrican y entregan al cliente una planta que puede ponerse a trabajar de inmediato). Hay pocos problemas insolubles en la nacionalización de las industrias petroleras Kuwait y la Arabia Saudita controlan campos petroleros cuyo funcionamiento puede entender quien quiera que tenga el adiestramiento y la experiencia adecuados en materia de administración de depósitos. Si estos gobiernos quieren construir una industria de refinación, o de productos químicos básicos, no hay razón tecnológica en contra.

Donde sobresalen las compañías es en el aprovechamiento de sus experiencias en las fronteras de la tecnología. Las grandes dominan en gran medida la exploración y la producción de petróleo en las regiones inhóspitas de Alaska y el norte de Canadá. Son igualmente fuertes en la exploración marina. Cerca de la quinta parte de las licencias de exploración poseídas ahora

por la Exxon se encuentran en zonas con profundidades marinas mayores de 200 metros (los campos comercialmente explotables de las principales regiones petroleras marinas tales como el Mar del Norte se encuentran ahora, en su totalidad, a profundidades menores). Compañías tales como la BP, la Exxon y la Shell están adquiriendo conocimientos en el área marina que las compañías más pequeñas y nuevas no pueden igualar, de modo que cualquier país que desee explotar los hidrocarburos de sus costas tendrá que recurrir a las grandes compañías petroleras. El gobierno británico ha debido tratar con ellas, a pesar de su deseo de fortalecer a la British National Oil Company. Aún la URSS, que cuenta con una industria grande y bien establecida, encuentra necesario negociar con compañías como la BP para obtener asistencia en la perforación en aguas profundas del Mar Caspio.

La exploración marina es un caso extremo de ventaja tecnológica en manos de las grandes compañías petroleras, pero también hay otras áreas donde sus conocimientos producen dividendos. Por ejemplo, a medida que envejecen los campos individuales, aumenta la necesidad de mejores técnicas de recuperación, tales como la inyección de gases inertes en el campo para ayudar al petróleo a salir, o la adición de sustancias químicas para que el petróleo se vuelva más viscoso y aumente así la eficiencia del agua inyectada. Estas técnicas de recuperación secundaria y terciaria están en gran medida en manos de las compañías estadounidenses, sobre todo debido a que los Estados Unidos tienen muchos campos casi agotados donde tales técnicas resultan costeables. Cuando los países de la OPEP, tales como Irán, entren en el mercado en busca de tales técnicas, es probable que se vean obligados a recurrir a compañías tales como la Exxon. La licuefacción del gas de petróleo es una tecnología nueva que está sustancialmente dominada todavía por compañías interna-

cionales tales como la Exxon y la Shell, aunque esta tecnología está en proceso de pasar al campo de los conocimientos generales. Hay también compañías como la BP que ha encabezado el proceso de producción de proteínas a partir del petróleo y con la que debe llegarse a un acuerdo si un gobierno, como el de Venezuela decide entrar a este campo.

Las compañías sobrevivirán mediante la identificación y el dominio continuos de tales tecnologías de frontera. A pesar de la intervención de los Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, los norvietnamitas han expresado a algunos congresistas estadounidenses ayuden a desarrollar los recursos petroleros marinos (4). Noruega, que se ha resistido a permitir que las grandes compañías petroleras penetren a sus aguas nortenas, parece convencida ahora de que la Statoil debe cooperar con las compañías petroleras experimentadas para asegurar salvaguardias gubernamentales estrictas y obtener acceso a la tecnología más moderna (5), cuyas actividades petroleras han sido desde hace mucho tiempo el costo privado de Petrobras, ha invitado a las compañías internacionales a concursar por los derechos de exploración y desarrollo (6). Libia, que ha nacionalizado una parte de su producción petrolera, se resiste en grado extremo a hacer lo mismo con las plantas de gas natural licuado mucho más complejas de compañías tales como la Exxon, que requieren una tecnología refinada y el acceso a los mercados internacionales (7); Este es un ejemplo notable de la forma en que el control de una tecnología avanzada puede proteger a las compañías petroleras aún en el ambiente más hostil.

(4) Petroleum Intelligence Weekly, 5 de enero de 1976, - pág. 8.

(5) Petroleum Intelligence Weekly, 10 de mayo de 1976, -- pág. 1.

(6) Petroleum Intelligence Weekly, 28 de abril de 1976, - página 7.

(7) Ghadar, 1975, págs. 3-13.

Esto implica que las compañías tradiciona-- les podrán usar sus ventajas tecnológicas como ins-- trumentos de negociación frente a los gobiernos -- productores y consumidores, pero el arreglo exacto al que se llegue dependerá de las necesidades espe-- cíficas involucradas. Kuwait tiene pocas probabi-- lidades de encontrar reservas nuevas en su pequeño territorio y necesita habilidades de exploración - en menor medida que Irán, país éste que necesita, a su vez, más técnicas de recuperación secundaria y terciaria que la Arabia Saudita, mientras que este último país necesita más ayuda extranjera para sus programas de industrialización que Venezuela; en alguna etapa futura, Venezuela podrá solicitar ayu-- da extranjera para el desarrollo de sus grandes de-- pósitos de petróleo pesado, su Faja Bituminosa. Es-- tos países no pedirán ayuda automáticamente a las-- grandes compañías petroleras, puesto que estará au-- mentando el número de fuentes a las que pueden re-- currir, pero es posible que las grandes provean - una porción considerable de tal asistencia debido a la inversa histórica y al hecho de que ellas pue-- den aprovechar un conjunto muy diverso de expe-- riencias obtenidas por todo el mundo.

Las compañías tradicionales tienen otra ven-- taja por el hecho de que todavía dominan la indus-- tria refinadora de la Europa Occidental y América-- del Norte y por ende controlan los mercados mayo-- res. En el caso de Europa, las siete compañías - más grandes controlaban todavía el 55 por ciento - de la capacidad de refinación en 1972 (el 65 por - ciento en 1953) y, dado que se pronostica una gran capacidad excedente hasta principios de los años - ochenta, parecería improbable que disminuyera su - control en gran medida en el futuro próximo (8). - Las compañías petroleras nacionales pueden entrar al área de la refinación en tres formas. Primero, pueden abastecer cada vez en mayor medida las refi-- nerías del resto del Tercer Mundo. Segundo, pue-- den ocuparse ellas mismas de la refinación, trata-- ndo de pasar por encima de las grandes mediante la-- venta directa a los consumidores finales, ya sean--

(8) Jacoby, 1974, pág. 194; Petroleum Intelligence Weekly, 26 de abril de 1976, pág. 6.

compañías de electricidad o cadenas de gasolineras independientes. Tercero, pueden insistir en vender petróleo crudo sólo a las compañías que estén dispuestas a tomar una proporción especificada de productos refinados. No hay mucho que las "grandes" puedan hacer para retener los mercados del Tercer Mundo, pero la perspectiva de que las refinerías nacionales provean a los mercados mundiales es algo que las preocupa. Los proyectos de refinerías planeadas en el Medio Oriente y Africa deberán aportar cerca del 27 por ciento del aumento planeado para 1980 en la capacidad de finación mundial, a pesar, de que esta industria estará funcionando entonces apenas al 76 por ciento de su capacidad (9). Por razones estrictamente económicas, es probable que las compañías petroleras nacionales tengan dificultades para vender más que una parte de los productos refinados que sus plantas puedan producir. El costo de la construcción de refinerías en el Medio Oriente es muy elevado, y los costos de transportación seguirán siendo elevados hasta que se acepten en las vías acuáticas mundiales los buques-tanques gigantes para el transporte de productos. (Se ha sugerido que una refinería iraní que exportara 500 mil barriles diarios sólo podría entregar productos de petróleo al Japón, en términos competitivos, si el petróleo crudo le costara 4.70 dólares por barril al precio fijado por la OPEP en 1976) (10). La costeabilidad de una refinería depende de su capacidad para vender todos sus productos destinados a satisfacer las necesidades de mercados específicos (es decir, en la América del Norte, las refinerías producen una producción de gasolina mayor que en Europa). Existen algunas dudas acerca de que las refinerías construídas hasta ahora a partir de mercados finales puedan garantizar la venta regular de todo el conjunto de sus productos, lo que resulta tan decisivo para su rentabilidad. Desde luego, las comunicaciones modernas facilitan la localización de compradores de productos petroleros, pero todavía le resulta más conveniente y flexible en

(9) Petroleum Intelligence Weekly, 26 de abril 1976, p. 6

(10) Oil and Gas Journal, 28 de junio de 1976.

general, a un comprador independiente de Europa, recurrir a los centros de refinación de Rotterdam o de Italia para abastos marginales, que a un centro situado a cerca de 10 mil kilómetros.

Es posible que las compañías petroleras nacionales y los gobiernos del Tercer Mundo decidan abstenerse de construir refinerías que sólo podrían ser rentables si los precios de sus insumos se fijaran por debajo de los niveles mundiales. Por otra parte, serán muy fuertes las presiones políticas internas en favor de la construcción de refinerías, porque los miembros de la OPEP creen que el antiguo orden económico internacional los ha tenido en posición dependiente e inferior; sus propias refinerías y plantas petroquímicas son símbolos de independencia.

Puede generarse, por razones políticas, un exceso de refinerías, en cuyo caso se verían obligados los gobiernos productores a presionar a las compañías tradicionales para que compren una proporción mayor de sus productos a estas refinerías. No sabemos, por otra parte, al verse obligadas a comparar productos petroleros que no desean, las compañías tradicionales se sentirán inclinadas a comprar petróleos crudos en las fuentes que no impongan tales condiciones. Por la otra, si el exceso de inversión en refinerías por razones políticas vuelve poco rentable todo el sector, las compañías tradicionales podrán verse tentadas a reducir la expansión de las refinerías del mundo industrializado para permitir que los productores nacionales de petróleo hagan las inversiones poco rentables. Pero aquí pueden intervenir los gobiernos de los países industrializados, pues no se justificará la búsqueda de la autosuficiencia en la producción de energéticos sólo para que aumente la dependencia de la importación de productos de petróleo crudo.

Así pues, es probable que las compañías tradicionales se alejen gradualmente de la comercialización de los productos más simples de petróleo crudo por la sencilla razón de que el clima de la inversión se volverá demasiado político. Sin embargo, a corto o mediano plazos, todavía serán -- grandes clientes potenciales del petróleo crudo -- porque sólo ellas tienen la capacidad de refinación de un millón de barriles diarios y más. La combinación de este enorme poder de compra y de su delantera tecnológica debe asegurar que, a mediano plazo, las compañías tradicionales sigan obteniendo un acceso preferente al petróleo crudo -- en la mayoría de los países productores mediante contratos de servicio y comercialización.

Para volverse independientes, las compañías petroleras nacionales tendrán que "volverse multinacionales". Una estrategia que ha generado más comentarios que acción sería la iniciación de las operaciones ulteriores. Esto podría involucrar la creación de compañías marítimas como la Arab Maritime Transport Co., o empresas conjuntas como la integrada por la NIOC de Irán y la BP (La Iran British Shipping Company). También podría involucrar la participación en proyectos de finerías más cercanas a los mercados finales, en parte para obtener experiencia en este campo (la NIOC se vió tentada por un arreglo de esta clase en Bélgica); es claro que una parte de la justificación del arreglo frustrado mediante el cual debería comprar el gobierno de Irán el 10 por ciento de la Occidental era que esto conduciría a una serie de empresas conjuntas que darían a los iraníes mayor experiencia en las actividades ulteriores, y una participación en las refinerías subempleadas de la Occidental podría haber sido uno de los objetivos.

Este enfoque tiene algunos inconvenientes. -- El primero se refiere al desarrollo económico. --



Las compañías petroleras nacionales pueden salirse de control, interesarse demasiado en el prestigio de las inversiones extranjeras, lo que puede ser económicamente cuestionable pero atraerá a los administradores y planeadores nacionales - más ambiciosos que debieran concentrarse en las necesidades de desarrollo más amplias del país - productor (por ejemplo, la inversión en una flota de buques-tanques puede ser socialmente inconveniente por comparación con la inversión de la misma cantidad de capital y de mano de obra calificada en la recuperación del sector agrícola - del país).

Otro inconveniente es el supuesto de que - las compañías petroleras nacionales deben basarse en el modelo integrado de las grandes, y en virtud de que las grandes han controlado todas - las etapas del proceso petrolero desde la exploración hasta la comercialización, las compañías petroleras nacionales deben adquirir también buques-tanques, refinerías y redes de comercialización. Los tiempos han cambiado. La integración tuvo sentido en los primeros decenios de este siglo, cuando el ambiente empresarial internacional estaba todavía subdesarrollado y las compañías que descubrían petróleo en el Medio Oriente tenían que manejar sus propios buques-tanques - porque no había magnates navieros independientes, como Onassis, que hicieran la inversión necesaria en una industria tan volátil. Hasta fines de los treinta había pocas refinerías independientes. Las grandes debían invertir en cadenas de estaciones de gasolina y otras operaciones de comercialización porque el petróleo ganaba sólo - gradualmente una aceptación más amplia en las economías industrializadas. El carbón dominaba todavía como una fuente de energía en gran parte del mundo industrializado a fines de los años cincuenta, de modo que las compañías que tenían grandes concesiones en el Medio Oriente debían - comercializar en forma agresiva a fin de alcan -

zar los volúmenes necesarios para obtener beneficios y para mantener contentos a los gobiernos - productores.

Ahora hay un número creciente de empresarios que quieren y pueden desempeñar muchas de las funciones que antes eran virtualmente una prerrogativa exclusiva de las grandes. En la --transportación surgió una generación de magnates navieros; en la refinación apareció un número creciente de compañías independientes dispuestas a arriesgarse en la construcción de refinerías - en centros tales como Sicilia o el Caribe; en la comercialización final, surgió un número mucho mayor de empresarios relativamente pequeños que han aprendido a administrar algunas estaciones de gasolina que realizan ventas cuantiosas con beneficios. La filosofía oficial de la OPEP es que el petróleo no debe producirse a la máxima capacidad, sino que debe conservarse, de modo que los ingresos del gobierno productor provengan de una "percepción" mayor por barril de petróleo crudo, no de la expansión de la producción. Las dos razones principales de la integración de las grandes compañías petroleras están ausentes bajo las circunstancias actuales, y hay buenas razones para sospechar que una compañía que se concentre en la producción y la comercialización del petróleo crudo obtenga mayores rendimientos que otra que siga el camino de los buques-tanques. Conviene advertir la facilidad -- con que puede incurrirse en pérdidas en las actividades ulteriores. La Burmah Oil quedó virtualmente en bancarrota a fines de 1974 por sus ambiciosos intentos de comprar en el mercado estadounidense y por las grandes pérdidas experimentadas en el campo de los buques-tanques. Una refinería instalada en Terranova en un momento y un lugar inadecuado (la planta "Obtenida por Azar" - de Shaheen), quebró en 1976 a pesar de numerosos subsidios recibidos de fuentes canadienses, - arrastrando consigo a un agente japonés demasiado ambicioso que intervino con abastecimientos -

después de que la BP se había retirado del proyecto. Veba, una empresa estatal de Alemania Occidental, perdió cerca de 175 millones de dólares en sus operaciones petroleras en 1975; las pérdidas ascendieron a cerca de 1.47 dólares por barril vendido. La compañía belga Petrofina sostuvo que casi toda la comercialización de sus productos en Europa Occidental resultó incosteable en 1975 y que, debido a los controles de precios, perdió 25 millones de dólares en 1974 y 1975, sólo dentro de Bélgica(11).

Las grandes compañías petroleras tradicionales consideran a menudo que la integración les confiere pocas ventajas y las convierte en rehenes. Si pueden ganar contratos para la compra de petróleo crudo a precios razonables, podrán operar sus refinerías con la misma eficacia que si estuviesen produciendo todavía petróleo crudo bajo sus concesiones. Todavía pueden comprar petróleo crudo de fuentes muy diversas, lo que les da la flexibilidad necesaria para programar un sistema logístico que, en el caso de la Exxon, ha requerido el manejo de 500 barcos desde 115 puertos de carga hasta 270 puertos de destino, para el transporte de 160 petróleos crudos diferentes entre 65 países. Son las refinerías más pequeñas las que se meterían en dificultades si se perdieran los crudos de cierta parte del mundo o de una característica química particular; los gigantes como la Exxon pueden ajustar sus programas con facilidad mucho mayor para alimentar a las refinerías pertinentes con crudos alternativos de características similares. Por otra parte, la participación en industrias extractivas se percibe todavía como algo discutible e "ilegítimo" (12), de modo que aunque aprovechen sus mercados y sus conocimientos tecnológicos serán vulnerables a una discriminación potencial.

(11) Petroleum Intelligence Weekly, 8 de marzo - pág. 9, 29 de marzo de 1976, pág. 9, 31 de mayo de 1976, pág. 6.

(12) Boddewynn y Kapoor, 1972, págs. 436, 447.

El ritmo de la difusión tecnológica parece haberse estado acelerando dentro de la industria, y las compañías están cada vez más conscientes de que cualquier avance que puedan introducir, en la tecnología de la refinación por ejemplo, será imitado por las compañías de otras partes del mundo antes de que ellas hayan maximizado su rendimiento. Además, las complejidades internacionales de la industria vuelven muy difícil la planeación de algunos sectores. Por ejemplo, en el campo de la transportación marítima ¿cuántos otros productores de petróleo van a unirse a Nigeria en su exigencia de proveer sus propios buques-tanques para el 50 por ciento de las compras de petróleo crudo? En vista de la creación de la compañía de buques-tanques de la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo, y de la cooperación de Irán con la BP en el campo de transporte marítimo, tendrá que generalizarse la práctica de la participación de los productores en alguna parte de la transportación. ¿Insistirá entonces el mundo industrializado en el transporte de cierta proporción de las importaciones en barcos de nacionalidades "seguras", como ahora insisten los Estados Unidos en que el comercio de cabotaje se realice en barcos estadounidenses? (13). Cuando surja una saturación de la capacidad de refinación o de producción petroquímica, ¿no se requerirá alguna forma de arreglo intergubernamental que impida una guerra-comercial? En vista de la tendencia de los gobiernos productores a insistir cada vez más en que las compañías se comprometan a alcanzar niveles mínimos de extracción de petróleo crudo, ¿qué ocurriría en la próxima recesión industrial cuando el petróleo esté fluyendo de Alaska y el Mar del Norte? ¿No estarán entonces las compañías bajo instrucciones contrarias, de los gobiernos de Gran Bretaña, los Estados Unidos y la OPEP, por ejemplo?

---

(13) Petroleum Intelligence Weekly, 15 de marzo de 1976, pág. 5, 17 de mayo de 1976, pág. 10.

La industria petrolera será sin duda uno de los campos de batalla en la lucha de los gobiernos de ambos extremos de la escala del desarrollo por influir en el funcionamiento de la División Internacional del Trabajo. Los economistas occidentales clásicos se han visto desafiados durante algún tiempo, pero su supuesto de que la Mano Invisible dictará una localización racional de las actividades dentro de una industria internacional como la del petróleo parece irremediablemente anticuado. La "mano" se ha vuelto claramente encarnada y, a veces, decisivamente enguantada. La más importante de las industrias donde los acuerdos intergubernamentales han tratado formalmente de frenar la migración ha sido hasta cierto punto al mundo industrializado de la declinación demasiado rápida de una industria minada por los costos menores del mundo subdesarrollado. La industria petrolera es diferente. La creación de industrias refinadoras en las economías productoras de petróleo no está ocurriendo porque los factores productivos favorezcan aplastantemente esta localización (como los textiles gravitan naturalmente hacia las economías de mano de obra barata), sino porque los gobiernos productores de petróleo han obtenido el control político y financiero necesario para insistir en una redistribución del centro de gravedad de la industria, independientemente de las razones económicas. Las implicaciones estratégicas de este cambio aseguran el surgimiento de tensiones, no sólo en la industria sino también el escenario político internacional. Es obvio que las compañías petroleras deberán reducir su visibilidad, sobre todo en las partes del mundo donde los gobiernos no van a defenderlas. Los datos indican que las compañías están trabajando con este supuesto. En la encuesta realizada por el Chase Manhattan de la pauta de inversión de la industria petrolera del "mundo libre" en 1975 (14), se descubrió que el 69 por ciento de la inversión en exploración y producción se realizaba en los Estados Unidos y Europa Occidental. En particular, el gasto reali

(14) Chase Manhattan, 1976, pág. 14-19.

zado dentro de Europa Occidental era 44 por ciento mayor que el total combinado del Medio Oriente y Africa, aumentando 51 por ciento durante 1975 - para llegar a 3 600 millones de dólares. Un decenio atrás, Europa representaba el 3.2 por ciento del total de la exploración y producción para 1975, esta cifra había aumentado al 19.6 por ciento. La encuesta reveló también el desplazamiento de las compañías hacia la industria química: durante el último decenio, del 20 al 25 por ciento de su inversión en este campo.

Lo que está ocurriendo (estas cifras de inversión ilustran una tendencia iniciada hace más de un decenio) es que las compañías tradicionales han renunciado al papel de compañías integradas y han iniciado por el contrario una búsqueda masiva de los campos donde tienen una fuerte ventaja competitiva sobre sus rivales. Cada vez en mayor medida, se dedicaban a identificar sus ventajas de operación en una parte del mundo y a "multinacionalizarlas" hacia otras partes en la forma más rápida y completa posible. Si las compañías concluyen que no pueden obtener beneficios razonables en ciertas secciones de la industria petrolera, o aún en el total de ella, es muy probable que se conviertan en compañías completamente diferentes, que sólo guarden una conexión histórica con las grandes que el mundo conoció en los años treinta y cuarenta.

Una de las primeras señales del cambio de pensamiento ocurrido dentro de la industria se observó cuando algunas compañías empezaron a abandonar algunas actividades que en su opinión no se volverían rentables con suficiente rapidez. La BP y la Shell reaccionaron ante los controles de precios italianos y vendieron sus subsidiarias italianas durante 1973-1974. La Exxon se salió de la India y de Filipinas. Durante 1973, la Gulf abandonó en gran medida el mercado alemán, ven

diendo a Veba una refinería y más de 700 estaciones de servicio. Estos retiros-desusados en una industria acostumbrada al crecimiento constante deben verse también a la luz del considerable retroceso de la organización que estaba ocurriendo dentro de algunas compañías. La Gulf reagrupó sus operaciones mundiales sobre una base funcional a mediados de 1975. En lugar de las anteriores divisiones geográficas, se crearon seis compañías "de control" para que actuaran como centros de inversión con amplios poderes y responsabilidades acerca de sus propios resultados financieros en la extracción de petróleo, gas y otras fuentes de energéticos; la refinación de petróleo y la comercialización, el transporte y la venta del producto a terceros países; la fabricación de productos químicos, la tecnología y la investigación, y los bienes inmuebles. La implicación era que la compañía de industrias extractivas, Gulf Energy and Minerals, quedaría en libertad para comprar y vender en términos competitivos, mientras que la compañía de refinación y comercialización podría comprar petróleo fuera del grupo si se le ofrecieran mejores condiciones (15). Este tipo de evolución de la estructura de una compañía petrolera es una respuesta natural al aumento de las presiones políticas y comerciales. Tanto Conoco como Sun Oil siguieron el ejemplo de la descentralización de la Gulf, aunque la mayoría de las compañías se han contentado con imponer un control financiero considerablemente más estricto sobre todos los aspectos de sus operaciones (16).

La mayor preocupación por la rentabilidad no se revela sólo en la presteza para retirarse de las situaciones poco rentables, sino también en la búsqueda de zonas de crecimiento futuro en las que puedan aprovechar sus ventajas. Su experiencia con el petróleo les ha dado conocimientos dentro del mercado general de los energéticos, al igual que en las técnicas de exploración y producción de fuentes minerales. Es de esperarse entonces que

(15) Stopford y Wells, 1972, pág. 64 y Franko, 1971, p.90.

(16) Petroleum Economist, octubre de 1975, págs. 379-381.

penetren a la industria carbonífera, que puede aprovechar su experiencia en estos dos campos, como ocurre también con la búsqueda de uranio. Esta ampliación de sus horizontes en el campo de los minerales ha involucrado a las compañías en la extracción de minerales y la metalurgia en general, y su interés por el campo de los energéticos ha llevado a algunas de las compañías más grandes a la ingeniería nuclear (con resultados desastrosos en el caso de la Gulf y de la Shell).

La diversificación deberá basarse en ventas reales para que resulte eficaz. A través de sus actividades de refinación, las compañías han aprendido acerca de las propiedades químicas del petróleo y en consecuencia han invertido grandemente en los sectores químicos, avanzando en forma gradual por la escala, desde los productos químicos básicos que valen de 17 a 20 centavos de dólar por libra hasta las variedades más refinadas que valen de 20 a 30 centavos por libra (el petróleo crudo básico sólo vale de 3 a 4 centavos). La Occidental, la Shell y la Exxon han avanzado más en el terreno de la petroquímica; en 1975, el 30, 9 y 6 por ciento de sus ventas, respectivamente, provino de este sector. Las ventas de productos químicos de la Shell ascendieron a cerca de 3-mil millones de dólares, una cifra sólo superada por doce de los productos tradicionales (Stobaugh, 1976).

Es probable que la zona costanera contribuya en gran medida a la supervivencia rentable de las compañías en el futuro. Esta es, por excelencia, un área que requiere tecnologías de frontera donde los conocimientos de unas compañías pueden medirse por las profundidades a las que puede llevar diversas operaciones. La Exxon tiene el récord de operación de una plataforma de producción en 250 metros de agua en el canal de Santa Bárbara frente a las costas de California, y es probable que lo ---



conservar hasta 1978, cuando la Shell planea instalar una plataforma en el Golfo de México en 300 metros de agua (17). La tecnología involucrada se está desarrollando con rapidez. En los primeros días de la exploración en el Golfo de México y el lago de Maracaibo, sólo se usaban en aguas poco profundas las armazones terrestres ligeramente modificadas, y los equipos usados, aún en aguas profundas, fueron durante largo tiempo una serie de versiones fuertemente reforzadas de los diseños terrestres. Todavía se usan gigantescas plataformas de acero en la producción marina, que son descendientes directos de las usadas en los años cuarenta, pero también se han implantado los diseños de concreto, y pronto habrá una demanda creciente de sistemas de plataformas de patas de tensión, donde la plataforma flota, sujeta al lecho marino por cables de alta tensión, que permitirán la producción cuando las plataformas convencionales, que descansan en el lecho marino, resulten demasiado caras (los costos de estas plataformas aumentan en forma exponencial al aumentar la profundidad). Detrás de esto se encuentra el desarrollo de módulos para la producción en el lecho marino, que deberán permitir la transferencia de una proporción creciente del proceso de producción de la superficie del océano a su lecho, lo que reducirá en gran medida la necesidad de fuertes estructuras que conecten las dos esferas de las operaciones.

Tales conocimientos de la explotación marina tienen otros atractivos. Las compañías podrán encontrar relativamente fácil el traslado al descubrimiento y la explotación de otros minerales que pueden encontrarse en el mar. Aunque otras compañías están interesadas en los módulos de magnesio encontrados en grandes zonas del lecho marítimo; ninguna otra industria se ha visto obligada por la necesidad comercial o política a desarrollar su capacidad de exploración marina tan pronto o en medida tan grande como la industria

---

(17) Petroleum Intelligence Weekly, 5 de julio de 1976, pág. 6. 334

petrolera. El desarrollo de la tecnología marina está abriendo los océanos, y las compañías que están llegando primero no se sienten primordialmente compañías "petroleras", antes que "minerales". Una incursión rápida de las compañías petroleras - en el costo de las compañías mineras tradicionales parece natural en el caso de los avances marinos por la sencilla razón de que controlan la tecnología aplicable, así como las compañías microelectrónicas están invadiendo el mercado de los fabricantes de relojes mecánicos. Cuando la tecnología sufre cambios profundos, las compañías que triunfan son las que tienen los conocimientos, no las que hayan sido los líderes tradicionales en el mercado.

Otra ventaja de los conocimientos marinos es el hecho de que aproximan a la industria a la explotación comercial de las zonas del lecho marítimo que se encuentran ahora bajo jurisdicción nacional, aunque la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar puede dar lugar a alguna autoridad Internacional del Lecho Marítimo. Parece muy probable que se deje en manos de compañías comerciales una buena parte de la explotación de esta zona, quizás con licencia de una autoridad internacional, mientras se paga alguna forma de regalías al mundo subdesarrollado. Es improbable que tal autoridad siga una política muy restrictiva acerca del ritmo de la explotación en alta mar, sobre todo si una proporción de los beneficios se dirige hacia los países del Tercer Mundo que tienden a apoyar las políticas de producción que generan rápidas tasas de rendimiento. En efecto, en las áreas que escapen a la soberanía de autoridades nacionales agresivas podrá encontrarse un futuro potencialmente estable para las compañías. En tierra firme, el problema de la industria petrolera es que debe trabajar con gobiernos que están restringiendo su libertad, y no hay esperanza de invertir esta tendencia de las políticas de los gobiernos productores o industrializados del Tercer Mundo. Las actividades ma

rinas ofrecen una oportunidad de libertad, por lo menos a corto o mediano plazos.

Antes de mirar más adelante, convendrá recordar cuán estable se ha mostrado la compañía tradicional. La industria petrolera tiene ahora cerca de 120 años de existencia, mientras que la Standard Oil original de Rockefeller, de la que derivan la Exxon, la Mobil, la Soconal y otras, se creó en 1870. Desde el principio, el petróleo fue importante y, bajo la dirección de Rockefeller, tuvo un gran efecto sobre el público casi desde su creación. Lo que a veces no resulta obvio para los observadores externos es el gran dominio de la industria petrolera en los Estados Unidos aún en los años veinte, y cuán estable ha sido el equilibrio entre las diversas compañías. Un estudio de las veinticinco corporaciones industriales más grandes de los Estados Unidos en 1929, medidas por sus activos, reveló que la Jersey Standard se encontraba en segundo lugar, la Indiana Standard en cuarto, la Socony en séptimo, la Texaco en noveno, la Soconal en décimo, la Shell Oil en decimotercero, la Gulf en decimoquinto y la Sinclair Oil (que ahora forma parte de la Arco) en el decimosexto. Aparte de que estas compañías mejoraron ligeramente sus posiciones en relación con las compañías no petroleras (por ejemplo, la Exxon/Jersey Standard pasó a ocupar el primer lugar en activos), la situación de 1976 es notablemente similar. La Arco ha tomado el lugar de la Sinclair, y Conoco, Phillips y Tenneco han entrado en el grupo de las veinticinco mayores. Algunos de los gigantes no petroleros han retrocedido, mientras que otras compañías siderúrgicas también retrocedieron. La Anaconda, la compañía minera, bajó al lugar número 71 (y se está fusionando con la Arco, mientras que las compañías empacadoras de carne Armour y Swift), la compañía tenedora de la industria cinematográfica (General The Atres Equipment), y la compañía de equipo ferroviario (Pullman) empeoraron en términos proporcionales.

Aparte de esto, la mayoría de los grandes nombres de hoy son fácilmente identificables (General Motors, Ford, General Electric, Du Pont, International Harvester, etc.), lo que revela que tales compañías han podido pasar por las recesiones mundiales, las guerras mundiales y la descolonización de gran parte del mundo sin dejar de mantener su existencia corporativa (18).

Así pues, la adaptabilidad forma parte del acervo de las corporaciones gigantescas. Después de todo, Rockefeller participó originalmente en el negocio de la provisión de queroseno para el alumbrado antes del uso de la electricidad en este campo y decenios antes de que Henry Ford creara la industria automotriz masiva que demandaría abundantes abastos de gasolina. El hecho de que la electricidad se haya desarrollado no significó la desaparición de la Standard Oil. Esta compañía se adaptó, encontró mercados nuevos y acumuló ventajas cada vez mayores, hasta que la antimonopólica Ley Sherman la fragmentó. Aún entonces, los sucesores resultaron tan expansionistas y adaptables como la compañía original.

Obviamente, no hay ninguna garantía de que las compañías petroleras encararán la declinación relativa de las compañías ferroviarias y siderúrgicas, pero puede sostenerse razonablemente que los administradores de hoy están mucho más conscientes de los peligros que lleva consigo la restricción de una compañía a una actividad tradicional que envejece. Los ferrocarriles declinaron porque no supieron (no pudieron) diversificarse hacia las formas de transportación más nuevas y de crecimiento más rápido, tales como la aviación. La industria petrolera está bien preparada para pasar a campos tales como los de la petroquímica, la producción de carbón o la ingeniería nuclear si ello es necesario para la supervivencia de las grandes empresas.

(18) Revista Fortune de mayo de 1970, pág. 258.

Observando lo ocurrido durante el último siglo, vemos que se requeriría un gran cambio de la organización social para que las compañías petroleras desaparecieran como entidades corporativas. Si acaso, lo probable es que, a mediados del siglo -- XXI, las grandes compañías petroleras se encontrarán todavía entre las primeras veinticinco organizaciones industriales del mundo. Podrá haber algunos miembros nuevos, salidos de las filas de las compañías petroleras nacionales, pero esto dependerá de su capacidad para afrontar el momento inevitable en que se agoten sus reservas petroleras nacionales. Aunque resulta impresionante el hecho de que las ventas de la NIOC hayan ocupado el tercer lugar entre todas las compañías industriales -- no norteamericanas en 1974, todavía tiene una importancia mínima esta compañía en cualquier actividad que no sea la producción de petróleo en Irán. -- Sólo cuando veamos si la NIOC puede convertirse -- en una fuerza importante en la producción mundial de productos químicos o en la tecnología de la exploración marina, podremos creer que estará en el año 2059 al lado de las Shells y las Exxons (en el bicentenario del descubrimiento del "Coronel" Drake en Tiutsville).

Las compañías petroleras nacionales pueden -- optar por dos estrategias principales. Primero, -- pueden imitar a las grandes fortaleciendo sus con -- o ci m i e n t o d a s e t a p a s de la i n d u s t r i a p e t r o l e r a , participando en actividades posteriores cada vez más complejas tales como la petroquímica. -- Hemos discutido antes algunos de los costos en que incurrirían si siguieran tal política, pero es pro -- b a b l e t a m b i e n q u e se vean afectadas por una vacil ación continua de parte de los gobiernos de origen, que no estarán muy seguros acerca de que deban -- prestar tanta atención a los desarrollos ocurridos al otro lado del mundo. Los noruegos están tratan do ya de limitar la libertad de su compañía petro l e r a n a c i o n a l o p e r a r e n e l e x t e r i o r, y es razo n a b l e esperar que los gobiernos de la OPEP formu len reservas similares con intensidad creciente. --

El hecho de tener una participación en dos o tres bloques de licencias en el Mar del Norte puede dar a una compañía como la NIOC la impresión de que se está volviendo plenamente competitiva en la arena internacional. Sin embargo, mientras no esté dispuesta a hacer grandes ofrecimientos por los derechos petroleros en todo el mundo (o se le permita hacerlo), siempre estará detrás de las grandes, cuya existencia misma depende de la captura y explotación de las oportunidades, dondequiera que se presenten.

Sin embargo, las compañías petroleras nacionales pueden optar por una segunda estrategia, desempeñando un papel marginal en la industria internacional pero convirtiéndose en conglomerados industriales líderes en sus propias economías. Esta estrategia alternativa parece más probable, de modo que las compañías en cuestión podrían terminar con un monopolio sobre la producción, refinación y distribución del petróleo, de gran parte de la industria del transporte marítimo y de los productos químicos de su país. Si el modelo seguido por la ENI en Italia puede tomarse como ejemplo, las compañías petroleras nacionales podrían tomar grandes participaciones en las industrias de construcción, textiles y aún de ingeniería nuclear. Evidentemente, los factores políticos determinarán el margen de expansión que se conceda a cada una de estas compañías. Ya hemos visto el caso de la Pertamina, que se expandió con demasiada rapidez hacia áreas no petroleras de Indonesia. Por otra parte, la experiencia de Mattei en Italia revela como un político hábil, dotado de una personalidad vigorosa, puede convertir una empresa petrolera no particularmente grande en la fuerza industrial dominante de un país. Pemex ha establecido un patrón, ya que esta compañía se ha convertido, en los últimos treinta años, en la más importante de la economía mexicana.

El futuro ambiente económico internacional--

de la industria petrolera no corresponde a las esperanzas de los pioneros que crearon organismos tales como el GATT. Las "grandes" no recuperarán la libertad que disfrutaron hasta los años sesenta para invertir y comerciar como quisieran. El mundo del petróleo se está alejando de la pauta de libre comercio, libre inversión, impuesto por las potencias occidentales dominantes en este siglo, y se está aproximando a un sistema económico de dos capas, donde un sector central, de competencia libre, se ve cada vez más circunscrito por las acciones de los gobiernos nacionales que tratan de influir al mismo tiempo sobre la localización de la inversión y la pauta de los flujos comerciales sensibles, y de crear compañías o agencias a nivel nacional con el peso suficiente para actuar como fuerzas compensadoras en las negociaciones con los operadores de la arena internacional. En este último sector, se está gestando un nuevo equilibrio entre el interés nacional y el funcionamiento de las ventajas comparativas internacionales. El punto exacto de este equilibrio reflejará la decisión de los gobiernos nacionales de colocar su propio interés en un lugar de mayor preferencia. Sin embargo, este equilibrio se verá afectado también por habilidad con que las compañías internacionales manejen sus ventajas tecnológicas y administrativas.

Por diversas razones, es posible que el equilibrio haga menos hincapié en la eficiencia económica y más en una diversidad de metas nacionales cuasi económicas. Por una parte, los gobiernos de las democracias industrializadas están cada vez -- más conscientes de que sus electores los juzgan de acuerdo con su capacidad como administradores económicos. Dado que el funcionamiento de la economía internacional afecta a los votantes en forma directa (cierres de plantas) e indirecta (el sentimiento de impotencia que se experimenta cuando la sede de la corporación se encuentra muy remota; la xenofobia que surge cuando las compañías extranjeras adquieren empresas nacionales), los gobiernos-

del mundo industrializado tienen que verse involucrados. Al mismo tiempo, el Tercer Mundo considera ahora como un acto de fe el hecho de que el orden económico internacional está sesgado en favor de los ricos, y sus gobiernos rechazan en consecuencia los principios del laissez-faire mientras tratan de mejorar el equilibrio mediante la acción política. En el caso del petróleo, la intervención gubernamental es más inevitable aún, dado el papel extremadamente dominante del estado en los países involucrados, lo que vuelve menos probable que los tomadores de decisiones abandonen en manos de compañías extranjeras privadas la planeación estratégica de una industria tan decisiva. Todos estos factores se interrelacionan. Una vez involucrado un conjunto de gobiernos, los demás los imitarán inevitablemente porque, como lo ha demostrado la OPEP, un grupo de gobiernos similarmente inclinados puede influir sobre la distribución de las ganancias de la industria.

Lo interesante en el caso de la industria petrolera es el punto donde trazarán la línea divisoria los gobiernos cada vez más activistas, entre la eficiencia puramente económica y las consideraciones nacionalistas más amplias. Los datos indican que tales gobiernos están avanzando hacia una situación en la que ellos (o las compañías nacionales que actuarán bajo sus instrucciones), iniciarán o controlarán la mayor parte de las decisiones de inversión dentro de sus economías internas. A menudo, tales políticas estarán claramente justificadas por razones políticas y económicas a la vez, pero habrá algunas ocasiones en que las metas nacionalistas poco meditadas generen malas decisiones económicas, en que sea inadecuado el momento de una inversión, en que sus productos no puedan venderse o su localización sea poco afortunada. -- Ciertas industrias atraerán más que otras tales inversiones mal orientadas. Las relaciones con la defensa tienden siempre a estar fuertemente subsidiadas en aras de la seguridad nacional. Se invertirá en la alta tecnología en nombre de la "moder-



nidad" nacional. Se buscarán las industrias conec-  
tadas con los recursos naturales para garantizar -  
que los extranjeros no violen la herencia nacional.

En vista de tales inversiones básicamente po-  
líticas, las compañías sólo podrán protegerse ne-  
gándose a invertir en tales sectores, porque su --  
rentabilidad, y por ende su supervivencia, depende  
de su operación en sectores donde la proporción de  
la inversión en capacidad productiva guarde una re-  
lación razonablemente estrecha con la demanda fi-  
nal. La inversión políticamente motivada en tales  
industrias asegurará un estado perpetuo en exceso-  
de inversión, peligroso para las compañías que no  
estén respaldadas por autoridades nacionales gene-  
rosas. Los gobiernos no están tan restringidos por  
la costeabilidad estricta como las compañías. Pue-  
den subsidiar algunos proyectos antieconómicos en-  
forma consciente o inconsciente; pueden utilizar-  
los impuestos generales para cubrir las pérdidas.

Sin embargo, siempre habrá algún punto donde  
aún el gobierno más nacionalista cobrará concien-  
cia de que los costos de la autarquía en ciertos -  
proyectos son políticamente inaceptables. Por una  
parte, con excepción del puñado de estados petrole-  
ros cuyos ingresos superan ampliamente el costo de  
la satisfacción de las necesidades de su población,  
todos los gobiernos encaran el hecho de que el fi-  
nanciamiento y la mano de obra calificada son dema-  
siado escasos para atarlos interminablemente en -  
proyectos que podrían terminarse en forma más bara-  
ta y eficiente con la ayuda externa. También se -  
llegará a un punto en que las demoras de la termi-  
nación de los proyectos pueden volverse política--  
mente intolerables. A medida que todas las socie-  
dades se vuelven más abiertas, resulta más difícil  
ocultar el hecho de que algunos proyectos simila-  
res se están terminando más de prisa en otros paí-  
ses. Las consideraciones estrictas de la eficien-  
cia no pueden olvidarse por entero, y esto es lo -  
que asegurará la supervivencia a largo plazo de --

las compañías petroleras privadas tradicionales, - mientras puedan concentrarse eficazmente en el dominio de las fronteras tecnológicas más viables -- en términos comerciales. El grado en que deban -- cambiar los modos de operación variará de un país a otro, y a menudo será necesario demostrar que es tán contribuyendo positivamente al bienestar económico nacional.

En la mayoría de los casos, la compañía tradicional pasará de la integración a una forma que podría describirse mejor como un "banco de habilidades". A medida que los gobiernos participan -- más directamente en la estrategia global de las grandes inversiones, las compañías internacionales se verán en un papel de apoyo, proveyendo mercados, administración, tecnología y financiamiento, de acuerdo con las circunstancias. Ya no podrán considerar ciertas partes del mundo como suterritorio, en el que podrán invertir como les plazca. Por el contrario, tendrán que evaluar -- un conjunto mucho mayor de oportunidades comerciales, un número creciente de las cuales aparecerán en la forma de pedidos de asistencia de los gobiernos nacionales o sus agentes para compañías -- que estén dispuestas a prover una parte de un paquete de operaciones. Esto las obligará a asumir un papel semibancario de evaluación de la conveniencia de las propuestas de inversión formuladas por clientes potenciales. Sin embargo, al revés de lo que ocurre con los bancos, que prefieren limitar su participación a la provisión de financiamiento, las compañías petroleras querrán aprovechar un conjunto de activos mucho mayor. Escogerán las oportunidades de inversión que les proporcionen el mayor rendimiento de todo el conjunto de sus recursos técnicos, administrativos y de comercialización. Si además pueden encontrar algunas oportunidades para asumir el control administrativo completo de una empresa, estarán encantadas, pero están disminuyendo sus probabilidades de encontrar tales oportunidades dentro de las par-

tes más básicas de la industria petrolera. En la mayoría de sus operaciones, tendrán que aceptar un control administrativo disminuído en forma de empresas conjuntas o contratos de administración. La pauta de la propiedad en cada conjunto de operaciones variará de acuerdo con las circunstancias, y el grado en que las grandes puedan coordinar o integrar las diversas operaciones en las que participen dependerá cada vez más de los deseos de los diversos socios gubernamentales o paragubernamentales con los que estarán cooperando en diversas partes del mundo. Es posible que lo que sea bueno para la Exxon no lo sea para los gobiernos-productores de petróleo a los que pueden asociarse, y son estas autoridades quienes fijarán cada vez más los términos de tales empresas conjuntas.

Las compañías tratarán todavía de integrar algunas de sus actividades, ya que hay algunas razones económicas sólidas para conectar algunas partes de la industria petrolera, pero esta integración se logrará mediante una serie de acuerdos con diversos socios y no sólo por las decisiones de una compañía singular. Se encuentra un modelo del tipo de pauta que podría surgir en la industria automotriz, donde la Fiat está involucrada en proyectos con diversos organismos de la Europa Oriental (yugoslavos, polacos y rusos). Aunque la Fiat no es propietaria de ninguna de las plantas, hay cierto grado de especialización entre ellas, de modo que hay flujos de componentes entre una y otra planta y hacia el imperio de la Fiat situado fuera del bloque oriental. En el caso del petróleo, podría producirse el petróleo crudo en una operación con la que una de las grandes tenga un contrato de administración para proveer los conocimientos de producción asignados a una refinería estatal, luego a los buques-tanques de una flota cuya propiedad corresponda por partes iguales a la compañía y al gobierno productor, y por último, a una operación de comercialización donde el Estado podría tener una participación de

10 por ciento.

El éxito y el fracaso de la administración central de tales arreglos empresariales complejos ya no dependerán de un derecho indisputado a coordinar los flujos mundiales de petróleo, sino de la capacidad para explotar plenamente la potencialidad mundial de los conocimientos administrativos y tecnológicos que se acumulan en el conjunto de proyectos en los que participe la compañía. Los administradores no sólo tratarán de mejorar los rendimientos financieros inmediatos de cada participación, sino que tratarán de aumentar los acervos de habilidades explotables de las compañías, debiendo recurrir a la negociación antes que al decreto, y adaptarse a un mundo donde muchas de sus antiguas subsidiarias serán competidores independientes al igual que clientes potenciales de diversos servicios.

El patrón resultante será mucho menos claro que el de la época de las compañías globalmente integradas. En el centro se encontrarán las matrices de estas compañías, firmemente pertrechadas dentro del "cerco" de la OCDE, las que seguirán operando, diversificándose en un conjunto de industrias nuevas, tales como la petroquímica o la extracción de minerales del mar. Dentro del mundo occidental industrializado, estas compañías tenderán a ser propietarias exclusivas de sus operaciones comerciales, de modo que todavía podrán reconocerse como el tipo de las compañías multinacionales a las que nos hemos acostumbrado, aunque habrá algunas desviaciones de este modelo. Por una parte, habrá una participación extranjera creciente en tales compañías. Durante 1976, Irán mostró un interés serio en la compra de una participación en el capital social de la BP y la Occidental, (ninguno de estos acuerdos entró en vigor, pero persisten los rumores acerca de una conexión entre la NIOC de Irán y la ENI de Italia. Aún si

este arreglo no se realiza, otros se realizarán -- tarde o temprano), y es posible que una o dos de las independientes más pequeñas sean adquiridas -- por compañías petroleras nacionales del tamaño de la Petromin o la NIOC. Es menos probable que esto ocurra con una de las grandes, dada la renuencia -- de los gobiernos occidentales a permitir que las -- compañías de tal importancia estratégica fundamen -- tal caigan en manos de estados extranjeros, pero -- pueden surgir algunas circunstancias en que se per -- mita a los estados productores adquirir una parti -- cipación mayoritaria en ciertas compañías subsidia -- rias, o una participación minoritaria cuidadosamen -- te definida en una o dos de las grandes.

Dentro de la zona de la OCDE, la preocupa -- ción creciente por la seguridad de los abastos pue -- de hacer que los gobiernos nacionales alienten a -- diversas subsidiarias de las grandes a buscar una -- autonomía mayor entre sí y frente a las matrices -- internacionales. Esto no será nada nuevo para una -- compañía como la Shell, que desde hace largo tiem -- po se ha acostumbrado al hecho de que su subsidia -- ria estadounidense ha sido, para fines antimonopó -- licos, una entidad independiente en alto grado. -- Sin embargo, todas las compañías tendrán que acos -- tumbrarse a una situación en la que, por ejemplo, -- sus subsidiarias alemanas pueden firmar un acuerdo -- con el gobierno alemán para el desarrollo de fuen -- tes petroleras específicamente destinadas al merca -- do alemán, cualesquiera que sean las circunstan -- cias mundiales de la compañía matriz. Por otra -- parte, a pesar de que las presiones nacionalistas -- ejercidas dentro del área de la OCDE pueden obli -- gar a las subsidiarias de las compañías a actuar -- en una forma más localista, es dudoso que tales -- presiones se vuelvan insoportables. No hay duda -- de que las matrices internacionales otorgarán a -- las subsidiarias nacionales una participación ma -- yor en las decisiones que las afecten, y más liber -- tad para competir con otras subsidiarias por terce -- ros mercados; pero esta tendencia está afectando -- virtualmente a todas las multinacionales, no sólo --

a las compañías petroleras.

Las compañías "centrales" iniciarán también una nueva variedad de relaciones con los gobiernos, los campeones nacionales y las compañías privadas más pequeñas, cuya pauta reflejará las antiguas lealtades y las ventajas actuales en diversas áreas tecnológicas y geográficas. Probablemente desarrollarán diversas relaciones, empezando con empresas conjuntas semipermanentes y pasando luego a los contratos de administración a plazo fijo y por último a los intercambios comerciales de bienes y servicios por una sola vez. Aún en estas transacciones a corto plazo, habrá a menudo cierta continuidad porque los grandes compradores de bienes y servicios, generalmente las compañías petroleras nacionales, tenderán a favorecer a un número limitado de proveedores, generalmente las compañías tradicionales, por conveniencia e inercia. Las compañías centrales ejercerán todavía una influencia considerable sobre los nuevos miembros de la industria, aunque es probable que no se trate jamás de patrones claros de interdependencia como los observados en otras industrias tales como la aviación internacional, donde las líneas aéreas mundiales dependen en materia de aviones de fabricantes específicos como la Boeing, la McDouglas o la Lockheed. No es probable que las tecnologías petroleras sean monopolizadas por un puñado de compañías, aunque éstas seguirán siendo suficientemente fuertes en diversas tecnologías y mercados para atraer a un número importante de compañías menores hacia una órbita laxamente estructurada en su alrededor. Estos agrupamientos pueden ser similares a las compañías informalmente conectadas que se encuentran en los Estados Unidos y Alemania agrupadas alrededor de ciertas familias o bancos dominantes, o a la constelación de compañías japonesas que se encuentran alrededor de cada una de las gigantescas compañías comerciales del Japón. En el primer caso, los lazos familiares son relativamente débiles, dependiendo de un control financiero -

que se ejerce sobre todo en tiempos de crisis. Las conexiones de la compañía petrolera se formarán con lazos mucho más fuertes de intervención en la administración y en las transacciones comerciales a largo plazo. En el caso japonés, los lazos son históricos y enteramente aceptados por todos los miembros de la familia. En la industria petrolera, muchos de los satélites serán compañías petroleras nacionales de reciente formación que estarán dispuestas a asociarse sólo cuando el incentivo económico sea particularmente convincente. Estas compañías no tratarán sólo con las grandes, pero tendrán a colaborar con ellas, sobre todo en el caso de problemas industriales complejos.

Todavía estamos muy cerca de los días aciagos del embargo petrolero de 1973, y al momento de enviar este libro a la imprenta aún no se firmaban los arreglos finales de participación que incluían a compañías de importancia fundamental como la Aramco. Sin embargo, cualesquiera que sea la relación final entre la Aramco y las autoridades sauditas, parece probable que habrá una interacción permanente entre la industria petrolera saudita y por lo menos algunos de los antiguos socios de la Aramco, aunque habrá obviamente varios competidores nuevos que tratarán de disputar su posición de preeminencia. El hecho de que una compañía como la NIOC participe en la exploración del Mar del Norte en colaboración con la BP sugiere que, así como la Shell y la Exxon han tenido una relación estrecha en exploraciones similares en el pasado, las compañías petroleras nacionales llegarán a formar relaciones de trabajo semipermanentes con diversas compañías privadas. La conclusión a que se llega de que las compañías petroleras tradicionales sobrevivirán y continuarán prosperando no será apoyada por los ecólogos que creen que el petróleo del mundo se agotará en los primeros años del siglo XXI. No agrada a quienes creen en la viabilidad del Nuevo Orden Econó-

mico Internacional, quienes no ven ninguna razón para que los gobiernos del Tercer Mundo que controlen los abastos mundiales de petróleo no echen a las "grandes" al basurero de la historia, ni a los radicales de izquierda que esperan o creen -- que tales compañías serán desmembradas o nacionalizadas en todas partes por razones ideológicas.

La refutación de los argumentos del Club de Roma acerca del agotamiento reside en el hecho de que la supervivencia de las compañías petroleras no depende en modo alguno de la corrección de los pronósticos apocalípticos, ya que se están diversificando hacia otros campos, Si los pesimistas tienen razón, la búsqueda de otras fuentes de energía se volverá más intensa, lo que favorecería -- a las principales compañías petroleras, cuyas estrategias dependen de la identificación de áreas tecnológicas en rápida evolución a las que pueden aplicar sus ventajas financieras y administrativas. Resulta paradójico que la posición de las compañías empeoraría si los pronósticos apocalípticos resultan errados y las existencias de petróleo duran hasta bien entrado el siglo próximo, porque en tales circunstancias la tecnología de la producción petrolera favorecería a las compañías petroleras nacionales que pueden recurrir al favoritismo político.

La refutación de las esperanzas de los entusiasmos del Tercer Mundo se basa en que las compañías petroleras nacionales nuevas carecerán de la profundidad de conocimientos administrativos necesarios para competir plenamente con las grandes -- en la libre competencia, por lo menos durante algún tiempo. En efecto, es posible que tales compañías opten por no competir, concentrándose en la industrialización de sus economías nacionales. Las grandes controlan todavía los mercados finales más importantes, y los gobiernos industrializados objetarán, por razones de seguridad, el in-



crecimiento de su dependencia frente a las compañías con sede en la OPEP. Hay dudas comerciales y políticas acerca de la creencia optimista del Tercer Mundo en la reducción de la importancia de las compañías tradicionales.

Por último, respondiendo a los radicales de Occidente, diremos que no hay indicios de que las "grandes" desaparezcan como entidades privadas a corto o mediano plazos a resultas de la nacionalización o del desmembramiento dentro del área de la OCDE. Desde luego, los gobiernos se han vuelto cada vez más sensibles a los problemas del petróleo, pero a excepción del Partido Comunista de Francia (que en 1977 estaba pidiendo la nacionalización de la CFP), no parece que dentro del área de la OCDE haya ningún partido que apoye la nacionalización y tenga alguna probabilidad realista de llegar al poder. Los gobiernos en cuestión parecen haber buscado soluciones internacionales a los problemas de la seguridad, por medio de organismos tales como la Agencia Internacional de Energía y, cuando han sentido la necesidad de asumir un papel más directo en sus industrias nacionales, han creado compañías estatales como instituciones paralelas. La complejidad de los problemas jurisdiccionales que generarían las nacionalizaciones o los desmembramientos desalentarían sin duda tales acciones dentro de la OCDE, sobre todo en una época en que la incertidumbre internacional convierte a las compañías petroleras tradicionales en útiles organismos de amortiguamiento para el mundo industrializado en su enfrentamiento con los países de la OPEP.

Es probable que el desarrollo institucional a largo plazo más interesante, entre los que afectarán a las compañías petroleras privadas, sea el surgimiento de alguna forma de supervisión internacional de sus actividades. Este será un proceso gradual que se desarrollará en varios niveles. Como todas las multinacionales, las compañías petroleras quedarán cada vez más sujetas a regulaciones

nacionales más estrictas, serán estandarizadas a través de organismos tales como la OCDE y la CEE para el mundo industrializado, y como la UNCTAD y el Centro de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales en el caso del Tercer Mundo. Estos organismos tendrán que luchar muy duro para ejercer una autoridad supranacional en una zona de tan grande importancia nacional, pero todo indica que se convertirán en importantes centros de influencia sobre los gobernantes nacionales en la regulación de tales compañías.

Al revés de lo que ocurre con las compañías manufactureras, que continuarán trabajando dentro de un marco de jurisdicciones nacionales, las compañías petroleras (junto con un número limitado de otras compañías), se encontrarán también trabajando directamente bajo cualquier agencia internacional que se cree para supervisar la explotación del lecho marino profundo. Es demasiado temprano para saber qué forma asumirá este organismo, pero como la primera gran agencia internacional operativa creada desde el surgimiento de la influencia del Tercer Mundo dentro de los consejos mundiales durante los años sesenta, es probable que refleje las actitudes del miembro típico de las Naciones Unidas en mayor medida que las actitudes de los gobiernos de origen tradicionales. La autoridad internacional del lecho marino profundo será un conducto obvio para la extensión de la autoridad de la comunidad internacional sobre tales compañías, ya que controlará el acceso a un dominio comercialmente valioso que figurará prominentemente en la planeación de dichas compañías a largo plazo. Es posible que no alcancemos jamás la etapa prevista por algunos visionarios, donde las multinacionales se registren directamente ante alguna autoridad supranacional, pero parece muy probable que la autoridad del mar profundo insista en que las compañías que operen en su área lo hagan a través de subsidiarias especialmente constituidas y registradas, quizá con alguna forma de representación directa de la comunidad internacional en su administración.

Tal como ahora se acepta que un estado productor de petróleo como Irán trate de comprar una participación en una compañía importante como la Occidental, sólo habrá que avanzar una etapa para que algunas partes de la familia de las Naciones Unidas, que ahora representan cada vez más los intereses del mundo más pobre, traten de obtener una participación similar en la administración de la economía mundial. Si esto llega a ocurrir en efecto, será la tercera gran revolución que afecte a la industria petrolera en este siglo (la primera fue la incursión estadounidense en los costos imperiales europeos, la segunda fue el desafío de los gobiernos receptores a la hegemonía del mundo industrializado). Sin embargo, todo cambio futuro será mucho más gradual, porque las autoridades supranacionales no podrán recurrir a los conductos diplomáticos de una superpotencia, ni a los derechos jurisdiccionales indisputables del más pequeño de los estados soberanos. Por el contrario, tal autoridad tendrá que ganar la aceptación general, y para ello tendrá que soportar al principio algunas demandas opuestas de los países industrializados y en desarrollo. Pero en forma gradual, rechazando las compañías que insistan en obtener términos poco razonables para concesiones especialmente importantes, y construyendo sus propias instituciones capaces de explotar por sí mismas grandes depósitos minerales, la autoridad en cuestión llegará a una situación en que las compañías la necesiten a ella más de lo que ella necesita a cualquier compañía específica. En ese momento, la autoridad supranacional habrá madurado.

Las compañías petroleras anteriormente privadas evolucionarán continuamente en el futuro. Desde luego, los años setenta han generado una redefinición breve y aguda de su papel, pero de ahora en adelante avanzarán para consolidar su control de las oportunidades comerciales que les dejen -- los planeadores gubernamentales. Estas compañías sobrevivirán, a condición de que puedan transfe -

rir las lecciones comerciales de una parte del mundo a otras partes. La atmósfera general de sus actividades será menos cordial y más desafiante. Tendrán que protegerse ampliando el campo de sus alianzas transnacionales. Tendrán que confiar mucho más en sus habilidades comerciales que en la protección política de su gobierno de origen. Algunas de ellas no podrán ajustarse con rapidez suficiente y sin duda desaparecerán como entidades independientes. Sin embargo, el grueso de los sucesores de pioneros tales como John D. Rockefeller, Sir Henri Deterding y William Knox D'Arcy sobrevivirán como entidades reconocibles hasta bien entrado el siglo XXI.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Una vez formada esta gran industria petrolera, podemos afirmar, que en poco tiempo en que tomó fuerza, pudo llegar a dominar al mundo.

SEGUNDA.- Las maniobras que empezó a realizar las Compañías Petroleras, se enfocaron en un aspecto meramente estratégico, con el fin de expandir su poder para lograr tener dominada en su totalidad de la región en donde se hayan establecido.

TERCERA.- Es muy importante el hecho de que en 1870, J.D. Rockefeller, forma la gran empresa denominada Standard Oil Company en Ohio, que pasados tres años, controlaba el noventa por ciento de la producción de refinados en los Estados Unidos; para el año 1901, con el descubrimiento de grandes pozos en Texas, se rompe el monopolio de Rockefeller y así es como nacen otras empresas.

CUARTA.- Debido a los actos ilegales, por parte de la Standard Oil de Ohio; es obligada a dividirse y formar otras empresas; esto dió pauta a no permitir monopolios de esa índole que pueden dañar la economía de otras.

QUINTA.- Podemos afirmar que tanto México, Estados Unidos y Rusia, se convirtieron en los mayores productores de petróleo en el mundo.

SEXTA.- México, empezó a crecer su industria, y en general, gracias a que en el año de --

1901, se expiden leyes dando facilidades a empresas extranjeras que para que inicien la explotación del petróleo mexicano, pasados cuatro años dió grandes utilidades a las empresas establecidas en México, por tal motivo el gobierno mexicano no amplía más sus facilidades sin percatarse de que llegaría a cometer un error.

SEPTIMA.- El gobierno mexicano, tratando de controlar la ya gran invasión de las empresas -- constituidas en territorio mexicano, establece un decreto de un aumento de 20 centavos por tonelada métrica de petróleo, pasados cuatro años, sin frenar el aumento de empresas en México, decreta un nuevo aumento a 75 centavos y 10 centavos más, por el petróleo que se exporte por el puerto de Tampico, sólo así pudo obtener un freno temporal.

OCTAVA.- El evento más conmemorativo, y orgullosos de la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938, bajo el gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, General Don Lázaro Cárdenas del Río, PEMEX comienza su historia; por causas de utilidad pública, según aludía el decreto, incluía a favor del Estado la maquinaria, las instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación y en general, todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de las siguientes empresas: Compañía de Petróleo El Aguila, -- S.A., Compañía de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A. Huasteca Petroleum Co., Sinclair Piers, Co., California Standard Oil Co., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Co., Compañía de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Co., Clarita, S.A., Cacaillao, S.A., ahora si puedo pensar y afirmar que --- fue lo único que frenó en su totalidad el establecimiento de otras empresas en territorio nacional, fue un acto de Derecho y Justicia, ya que si se -- guíamos dando pauta a que las empresas menciona --

das anteriormente, siguiesen explotando nuestro -  
petróleo, estaríamos bajo el poder del Imperialismo  
Petrolero Extranjero.

NOVENA.- Desgraciadamente los resultados --  
económicos de la Expropiación Petrolera, fueron -  
una mayor dependencia de México a los Estados Unidos,  
y una fuerte fuga de capital por dicho concepto.

DECIMA.- También es un hecho triste que, --  
después de ser el mayor productor de petróleo, actu  
almente no figuramos dentro de los diez primeros.

DECIMA PRIMERA.- Un acto reprobable, es el-  
hecho de que los sindicatos de Petróleos Mexicanos,  
empezaron a tomar ventaja de la situación --  
precaria en que vivía dicha empresa.

DECIMO SEGUNDA.- El descontrol total que se  
tiene, lo podemos justificar con el excesivo poder  
y abuso del sindicato petrolero, pero no son tan-  
sólo los líderes sindicales los corruptos en PE -  
MEX, sino también los altos funcionarios y directivos  
que no son otra cosa que traidores y sin el  
más mínimo escrúpulo a su país.

DECIMO TERCERA.- También es triste que, ya-  
casi a los cincuenta años de la expropiación petro  
lera, el monopolio estatal mexicano del petró-  
leo, ha sido un fracaso y que lejos de ser un apoyo  
al desarrollo del país, fue una gran carga para  
la economía; se repite la paradoja que uno de  
los países de mayor riqueza petrolera en su territorio,  
tuviera que importar ese producto y su derivado.



DECIMA CUARTA.- No podemos calificar de positivo, que en la industria petrolera mexicana, -- cada empleado devenga una utilidad para PEMEX de \$248.00 dólares, mientras que la compañía de petróleos de Venezuela aporta una utilidad en ventas -- por empleado de \$ 38,093.00 dólares.

DECIMA QUINTA.- Considero que el fracaso de PEMEX se puede expresar de muchas formas, y considero que el primero fue una visión errónea sobre el modo de que debe financiarse y mantener precios excesivamente bajos, el empleo de tiempo y dinero en actividades ajenas por completo a la explotación del petróleo. El mal planteamiento de las prioridades en la industria. El recurso al endeudamiento en -- gran escala sin la debida planeación, y por último, la intervención directa y activa de la política en el manejo de la industria petrolera.

DECIMA SEXTA.- Si la Industria Petrolera en México, debe ser una fuente de ingresos para la Nación, no podemos justificar el hecho de que PEMEX goce de un régimen fiscal especial, concretamente -- no paga impuesto sobre la renta ni tampoco sobre -- ingresos mercantiles.

DECIMA SEPTIMA.- En septiembre de 1960, cinco países productores de petróleo, formaron la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), no puedo considerar que sea una organización que -- cumpla con todos sus principios.

DECIMA OCTAVA.- Gracias a que los países -- productores de petróleo se han percatado que contamos con un recurso poderoso, ya tratan de ser más -- cautelosos con su explotación y manejo.

DECIMA NOVENA.- Podemos pensar que el petróleo en este momento es el elemento que tiene más au

ge y sin él se vería envuelto en un serio problema en el desarrollo del mundo.

VIGESIMA.- También puedo criticar que la utilización de la gasolina en el desplazamiento de los automóviles, es un desperdicio a gran escala, pudiendo desplazarlos en otros aspectos.

VIGESIMA PRIMERA.- Espero que en un tiempo no muy lejano, este energético no cause más problemas mundiales, no desplome gobiernos, que no genere guerras por caprichos de otros, esperando una tranquilidad positiva, que sólo con el orden el trabajo y el respeto a otras naciones, podemos llegar a tomar en cuenta que la autodeterminación de los pueblos, y la no intervención, llegará a darnos la paz entre las naciones.

## B I B L I O G R A F I A

ADELMAN, M.A., The World Petroleum Market, Baltimore: John Hopkins University Press, 1972.

, "Is the oil shortage real? Oil companies-as OPEC tax-collectors", en Foreign Affairs, 1973, vol. 51, n<sup>o</sup>m. 3.

ANDERSON, Irving. The Standar-Vacuum Oil Company and United States East Asian Policy 1933 - 1941, Princeton, N.J. Princeton University-Press, 1975.

BADEAU, John S., The American Approach to the Arab World, New York, Harper & Row, 1968.

BALL, George (comp.), Global Companies: The Political Economy of World Business, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1975.

BLAIR, John, The Control of Oil, Londres, MacMillan, 1976.

BONSAL, Philip, Cuba, Castro and the United States, Pittsburgh University of Pittsburgh Press, 1971.

BP 1956, 1973, 1974, 1976, BP Statistical Review of the World Oil Industry, Londres, BP.

CALDWELL, Malcolm, Oil and Imperialism in East Asia, Nottingham, Bertrand Russel Peace Foundation, 1971.

CALVERT, Peter, The Mexican Revolution 1910-1914: The Diplomacy of Anglo-American Conflict, Cambridge, Cambridge University Press, 1968.

CAROE, Olaf, Wells of Power: The Challenge to Islam: A Study in Contrast, Londres, MacMillan, 1951.

Chase Manhattan, Capital Investments of the World Petroleum Industries, New York, Chase Manhattan, 1976.

CHENEY, Michael Sheldon, Big Oilman from Arabia, Londres, Heinemann, 1958.

CHEVALIER, Jean Marie, The New Oil Stakes, Londres, Allen Lane, 1975.

CHILDERS, Erskine B., The Road to Suez: A study of Western-Arab Relations, Londres, MacGibbon & Kee, 1962.

CHURCH, Frank, The International Petroleum Cartel, the Iranian Consertiun and US National Security, preparado para uso de Subcomité de Corporaciones Multinacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, Washington: US Government-Printing Office, 1974.

, Political Contributions to Foreign Governments, audiencias ante el Subcomité de Corporaciones Multinacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, parte 12, Washington: US Government Printing Office, 1976.

COPELAND, Miles, The Game of Nations, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1969.

DE ST JORRE, John, The Nigerian Civil War, Londres, Hodder & Stoughton, 1972.

EDEN, Anthony, Full Circle, Londres, Casell, 1960.

ELWELL-SUTTON, L.P., Persian Oil: A study in Power Politics, Londres, Lawrence & Wishart, 1955.

ENGLER, Robert, The politics of Oil, Nueva York, MacMillan, 1961.

EXXON, Middle East Oil, serie de informes básicos de la EXXON, New York, Exxon, 1976.

FEA (Federal Energy Administration), The Relationship of Oil Companies and Foreign Governments Washington, FEA, 1975a.

, US Oil Companies and the Arab Oil embargo: The International Allocations of Constricted Supplies, preparado para el Subcomité de Corporaciones Multinacionales del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, Washington, US Government Printing Office, 1975 b.

- FESHARAKI, Fereidum, Development of the Iranian Oil Industry: International and Domestic Aspects, New York, 1976. --
- FRANKEL, P.H., Mattei: Oil and Power Politics, Londres, Faber & Faber, 1966. -
- GARDNER, Lloyd, Architects of Illusion: Men and Ideas in American Foreign Policy 1941-1949, Chicago, QUADRANGLE, 1970. -
- GILPIN, Robert, US Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment, Londres, MacMillan, 1976. --
- HARTSHORN, J.E., Oil Companies and Governments: An Account of the International Oil Industry in it's Political Environment, Londres, Faber & Faber, 1967. -
- HIRST, D., Oil and Public Opinion in the Middle-East, Londres, Faber & Faber, 1966. -
- HOROWITZ, David, The Free World Colossus: A Critique of American Foreign Policy in the Cold War, New York, Hill & Wang, 1965. -
- , (comp.), Corporations and the Cold War, New York, Monthly Review Press, 1969. --
- HOWELL, León, Asia, Oil Politics and the Energy Crisis: The Haves and the Have-Nots, New York, INDOC, United States, 1974. -

- ISSAWI, Charles, The Economics of Middle Eastern-Oil, Londres, Faber & Faber, 1963.
- JACOBY, Neil, Multinational Oil, New York, MacMilan, 1974.
- KENT, Marian, Oil Empire: British Policy and Mesopotamian Oil 1900-1920, Londres, MacMillan, 1976.
- KEOHANE, Robert, Power and Interdependence, Boston, Little, Brown, 1977.
- KOLKO, Gabriel, The Roots of American Foreign Policy: An Analysis of Power and Purpose, -- Boston, Beacon Press, 1969.
- LANDIS, Lincoln, Politics and Oil: Moscow in the Middle East, New York, Donellen, 1973.
- LEVY, Walter, "Oil Power", en Foreign Affairs, -- 1971, vol, 49, núm. 4, pp.652-668.
- LIEUWEN, Edwin, Petroleum in Venezuela, Berkeley, University of California Press, 1954.
- LONGHURST, Henry, Adventure in Oil: The Study of British Petroleum, Londres, Sidgwick & Jackson, 1969.
- MCFADZEAN, Frank, "The Role of the Oil Companies" discurso pronunciado en la Universidad de -- Harvard, 20 de marzo de 1973, en Foreign Affairs, vol. 52, núm. 4.

MADELIN, Henry, Oil and Politics, Franborough, --  
Saxon House, 1975.

MENDERSHAUSEN, Horst, Coping with the Oil Crisis:  
French and German Experiences, Baltimore, -  
J. Hopkins Univeristy Press, 1976.

MORAN, Theodore H., Multinational Corporations --  
and the Politics of Dependence, Princeton, -  
N.J. Princeton University Press, 1974.

NEARING, Scott, Dollar Diplomacy, New York, Mon -  
thly Review Press, 1969.

NYE, Joseph S., "Multinational corporations and--  
world order", en Global Companies:- The Poli  
tical of World Business, comp. George W. --  
Ball, Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, -  
1975.

ODELI, Peter R., "The Oil Industry in Latin Ameri  
can", en The International Firm in Develop -  
ing Countries: The International Petroleum -  
Industry, comp. Edith Penrose, Londres, Al -  
len & Unwin, 1968.

, Oil and World Power: A Geographical -  
Interpretation, 1a. ed. Harmondsworth, Pen -  
guin, 1970.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desa  
rrollo Económicos), Europe's Growing Needs -  
of Energy: How can they be meet?, Informe -  
Hartley, París, OCDE, 1974.



- OPPENHEIM, V.H., "The past: we pushed them", en Foreing Policy, invierno de 1976-1977, núm. 25, pp. 24-57.
- PAYTON-SMITH, D.J., History of the Second World War: Oil, a Study of War-time Policy and Administration, Londres, HMSO, 1971.
- PENROSE, Edith, The growth of Firms, Middle East-Oil and Other Essays, Londres, Frank Cass, 1971.
- PINELO, A.J., The Multinational Corporation as a Force in Latin American Politics: A Case Study of the International Petroleum Company in Peru, New York, 1973.
- RAND, Cristhopher, Making Democracy Safe for Oil: Oilmen and the Islamic East, Boston, Little, Brown, 1975.
- RIDGEWAY, James, The Last Play: The Struggle to Monopolise the World's Energy Resources, -- New York, Mentor, 1973.
- SAMPSON, Anthony, The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Made, Londres, Hodder & Stoughton, 1975.
- SHELL, Oil and Gas in the Enlarged European Comunity, Londres, SHELL, 1972.
- , Oil and Gas in 1974, Londres, SHELL, - 1975.

- SHWADRAN, Benjamin, The Middle East, Oil and the Great Powers, 3a. 3d., New York, John Wiley, -1973.
- STOBAUGH, Robert B., "The Oil Companies in the --- crisis", en Daedalus, 1975, vol. 104, pp. 179 -202.
- STOPFORD, John, M., Managing the Multinational Enterprise: Organisation of the Firm and Ownership of the Subsidiaries, Londres, Longman, 1972.
- SUTTON, Anthony, Western Technology and Soviet Economy Development 1917 to 1930, Stanford, --- Stanford University Press, 1968.
- TANZER, Michael, The Political Economy of International Oil and the Underdevelopment Countries, Londres, Temple-Smith, 1979.
- TARBELL, Ida, The History of the Standard Oil Company, New York, MacMillan, 1904.
- TAYLOR, Wayne Chatfield, Creole Petroleum Corporation in Venezuela, Washington, D.C., National Planning Association, 1975.
- TUGENHAT, Cristopher, Oil the Biggest Business, -- ed., rev., Londres, Eyre Methuen, 1975.
- TURNER, Louis, Multinational Companies and the Third World, New York, Hill & Wang, 1973.

VALLENILLA, Luis, Oil: The Making of a New Economic Order: Venezuela Oil and OPEC, New York, McGraw-Hill, 1975.

VERNON, Raymond, Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of US Enterprises, Londres, -- Longman, 1971.

WALTON, Ann-Margaret, "The reluctant bride: Canadian and American energy relations", en The Energy Question: An international failure of Policy, comps. Edward W. Erickson, Toronto, University of Toronto Press, 1974.

WAVERMAN, Leonard, "Atlantic Bargaining over energy", en International Affairs, 1976, vol. 52 núm. 2, pp. 180-196.

WILKINS, Mira, The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914-1970, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.

, "The Oil companies in perspective", -- en Daedalus, 1975, vol. 104, núm. 4, pp. 159-178.

WILLIAMS, William Appleman, The Tragedy of American Diplomacy, New York, Dell Publishing, -- 1972.

WILLIAMSON, J.W. In a Persian Oil Field: a Study in Scientific and Industrial Development, -- Londres, Ernest Benn, 1927.

WOOD, Bryce, The United States and Latin American Wars 1932-1942, Nueva York, Columbia University Press, 1976.