

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>

# Expropiación y Consecuencia: Relaciones Perú–Estados Unidos (1963–1975)

© Gonzalo Romero Sommer, 2021

Gonzalo Romero Sommer, Profesor Adjunto de Departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú

E-mail: [gonzalo.romero@pucp.pe](mailto:gonzalo.romero@pucp.pe)

Para la correspondencia: 15088, Perú, Lima, Av. Universitaria 1801, San Miguel

Recibido: 22.11.2021

Revisado: 06.12.2021

Aceptado: 28.12.2021

**Para citar:** Romero Sommer, Gonzalo. "Expropiación y consecuencia: Relaciones Perú–Estados Unidos (1963–1975)" [Expropriation and consequence: Peru–United States relations (1963–1975)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 9, no. 4 (2021): 34–52. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>. [In Spanish]

## → Resumen

Este artículo estudia la naturaleza de las relaciones Perú–Estados Unidos durante el período 1963–1975 a través de un análisis de la disputa por la potencial expropiación de la International Petroleum Company, de propiedad estadounidense. El gobierno de los Estados Unidos implementó una política dura hacia el primer gobierno de Fernando Belaúnde – quien buscaba una relación "especial" con los Estados Unidos – caracterizada por la amenaza de sanciones económicas si el gobierno peruano no solucionaba el problema a favor de la empresa. La amenaza de la Enmienda Hickenlooper, que buscaba penalizar a los países que expropiaran empresas estadounidenses, fue una clara señal de ello. Una vez que la empresa fue expropiada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1968, el gobierno estadounidense se vio irónicamente obligado a seguir una política más flexible, ya que el nuevo régimen militar buscaba diversificar sus relaciones bilaterales en el contexto bipolar de la Guerra Fría. La política estadounidense de apoyo al IPC tuvo efectos negativos a largo plazo para los intereses estadounidenses en la región, ya que aceleró el derrocamiento de Belaúnde y marcó el comienzo de la llegada de una junta militar que buscaba una política exterior más independiente. Un país que había estado sólidamente en el campo estadounidense desde el final de la Segunda Guerra Mundial se había convertido en una nación no alineada.



## → Palabras clave

Ayuda extranjera, empresas multinacionales, Guerra Fría, recursos naturales, relaciones Perú-Estados Unidos, relaciones Perú-Unión Soviética, sanciones económicas

**Declaración de divulgación:** El autor declara que no existe ningún potencial conflicto de interés.

## Research article

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>

# Expropriation and consequence: Peru-United States relations (1963–1975)

© Gonzalo Romero Sommer, 2021

Gonzalo Romero Sommer, Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Pontifical Catholic University of Peru

E-mail: [gonzalo.romero@pucp.pe](mailto:gonzalo.romero@pucp.pe)

For correspondence: 15088, Perú, Lima, Av. Universitaria 1801, San Miguel

Received: 22.11.2021

Revised: 06.12.2021

Accepted: 28.12.2021

**For citation:** Romero Sommer, Gonzalo. "Expropiación y consecuencia: Relaciones Perú-Estados Unidos (1963–1975)" [Expropriation and consequence: Peru-United States relations (1963–1975)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 9, no. 4 (2021): 34–52. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>. [In Spanish]

## → Abstract

This article studies the nature of Peru-United States relations during the period 1963–1975 through an analysis of the dispute over the potential expropriation of the US-owned International Petroleum Company. The United States government implemented a tough policy towards the first government of Fernando Belaúnde – who sought a "special" relation with the United States – characterized by the threat of economic sanctions if the Peruvian government did not solve the issue in favor of the company. The threat of the Hickenlooper Amendment, which sought to penalize countries that expropriated American owned businesses, was a clear sign of this. Once the company was expropriated by the Revolutionary Government of the Armed Forces in 1968 the American government was ironically forced to follow a more flexible approach, as the new military regime sought to diversify its bilateral relations in the bipolar context of the Cold War. The American policy of supporting the IPC had negative long-term effects

fo American interests in the region, as it accelerated the overthrow of Belaúnde and ushered in the arrival of a military junta which sought a more independent foreign policy. A country that had been solid American ally camp since the end of World War II had become a non-aligned nation.

## → Keywords

Cold war, economic sanctions, foreign aid, multinational companies, natural resources, Peru–United States relations, Peru–Soviet Union relations

**Disclosure statement:** No potential conflict of interest was reported by the author.

El 3 de octubre de 1968, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú envió tanques y soldados para tomar los campos petroleros de La Brea y Pariñas, que hasta ese momento habían sido explotados por la compañía estadounidense International Petroleum Company (IPC). Esta acción tensó gravemente las relaciones entre los dos países, quienes sintieron que sus respectivos intereses nacionales debían ser defendidos. Por un lado, el gobierno peruano afirmó que la empresa extrajo petróleo ilegalmente durante décadas, mientras que su homólogo estadounidense consideró la expropiación como un precedente peligroso que podría perjudicar sus inversiones en el exterior. Durante los años siguientes ambos países intentarían llegar a un acuerdo a pesar de tener posiciones antagónicas.

La crisis se venía gestando desde hacía tiempo. La disputa por los campos petroleros se remonta a principios del siglo XIX, pero recobró importancia en la década de 1960, época de fuerte sentimiento nacionalista en el Perú. Políticos, periódicos influyentes y la opinión pública en general exigieron una conclusión satisfactoria a una disputa que consideraban una afrenta a la soberanía de la nación. Cualquier acción contra la compañía petrolera, sin embargo, significaría también un conflicto con el gobierno estadounidense, con quien la IPC, propiedad de Standard Oil, había desarrollado una estrecha relación desde principios del siglo XX.

La conexión entre el gobierno estadounidense y sus corporaciones se mostró durante la Guerra Fría, cuando Washington, temeroso de posibles expropiaciones en el tercer mundo después de la Revolución Cubana, promulgó una legislación que buscaba proteger las inversiones estadounidenses en el exterior. La más conocida de ellas, la enmienda Hickenlooper, establecía que cualquier expropiación sin una compensación adecuada daría lugar a la retención de la ayuda exterior. Los legisladores estadounidenses pensaron que esta legislación protegería a las corporaciones estadounidenses, como la IPC, de ser nacionalizadas.

Es en este contexto que en 1963 el recién electo presidente peruano, Fernando Belaúnde, se comprometió a solucionar de una vez por todas la disputa con la empresa. Un hombre que buscaba tener una “relación especial” con el gobierno estadounidense, Belaúnde creía que Estados Unidos, en el contexto de la Alianza para el Progreso, no pondría los intereses de la empresa por encima de su política exterior. Para sorpresa suya, el gobierno estadounidense apoyó a la IPC durante las negociaciones mediante la retención de préstamos

al gobierno peruano, a pesar de que no se había realizado ninguna nacionalización, como medio para producir un resultado favorable para la empresa. A medida que aumentaba el clamor nacionalista y empeoraba la situación económica, el capital político de Belaúnde desapareció rápidamente. Al no poder resolver con éxito la disputa, las Fuerzas Armadas dieron un golpe de Estado contra el presidente democráticamente electo.

El nuevo régimen rápidamente expropió la empresa y, con la esperanza de disminuir su dependencia de los Estados Unidos, estableció relaciones diplomáticas con el Bloque del Este, una región que había sido ignorada por los gobiernos peruanos anteriores. Los estadounidenses, no queriendo alienar más a un país que alguna vez había sido un sólido aliado en el contexto de la Guerra Fría, decidieron no aplicar la enmienda Hickenlooper y llegar a un acuerdo con el gobierno peruano.

La política estadounidense de apoyar los intereses de la empresa petrolera tuvo resultados negativos a largo plazo para los intereses estratégicos estadounidenses en el Perú y la región. La posición inflexible que asumió el gobierno estadounidense frente al gobierno de Belaúnde aceleró su derrocamiento. El resultado fue la llegada de un régimen militar que, aunque no era hostil a los estadounidenses, buscaba una política exterior más independiente.

## Un viejo problema

Si bien alcanzó su clímax en la década de 1960, los orígenes de la disputa de la IPC se remontan a los últimos días de la Guerra de Independencia. Después de que terminaron las hostilidades, la joven República había acumulado una enorme cantidad de deudas. Bajo estas circunstancias, el Estado peruano declaró que todas sus propiedades podían ser vendidas, incluidas las minas. Poco tiempo después de la aprobación de esta ley, una pequeña mina de brea en la costa norte, apropiadamente llamada "La Brea", fue vendida en 1826 a un hombre llamado José Antonio de La Quintana. Aunque fue un evento insignificante en ese momento, esta modesta venta crearía una crisis diplomática entre Perú y Estados Unidos un siglo y medio después.

La transacción era de legalidad cuestionable, ya que el Perú no aun no contaba con leyes con respecto a la regulación de la minería. Dos años antes de la venta de La Brea, el congreso peruano aprobó una ley que declaraba válido para la República el antiguo código minero colonial. Dicho código establecía que todos los derechos sobre el subsuelo eran propiedad de la Corona; por lo tanto, todos los derechos sobre el subsuelo ahora pertenecerían al estado peruano. El estado no podía vender sus propiedades; solo ceder la superficie en concesión. Por ello, el contrato de 1826 que otorgaba la propiedad a La Quintana contradecía la legislación vigente.<sup>1</sup>

En los siguientes años, los depósitos de brea fueron traspasados de un dueño a otro, y también se añadió a la propiedad la hacienda adyacente de Pariñas. Pero la zona se volvió económicamente viable con el advenimiento de la Segunda Revolución Industrial, cuando el petróleo se convirtió en un recurso muy necesario. Se aprobaron nuevas leyes mineras que requerían que todas las concesiones fueran validadas y evaluadas para efectos fiscales. Genaro Helguero, quien reclamó la propiedad en ese momento, rechazó todas estas demandas: La Brea y Pariñas, argumentó, era su propiedad, no una concesión. Él y el estado peruano llegarían a un acuerdo: el estado nuevamente reconocería la propiedad de la mina, pero recomendaría a Helguero que pagara impuestos de superficie. La contradicción no había sido resuelta, ya que sólo los concesionarios pagaban tales impuestos.<sup>2</sup>

1 Kuczynski 1977, 111.

2 Orrego Penagos 2008, 160–161.

Debido a su creciente valor, Helguero vendió La Brea y Pariñas a la London & Pacific Petroleum Company en 1890. Una vez en control de la propiedad, los británicos comenzaron a producir petróleo en tales cantidades que el congreso peruano comenzó a prestar atención. Al darse cuenta de que la cantidad de impuestos pagados no coincidía con la producción, el gobierno envió ingenieros para revaluar la propiedad, a pesar de las numerosas protestas de los británicos (parece que los empleados de la empresa incluso se negaron a dar agua a los ingenieros).<sup>1</sup> La empresa, que previamente había declarado diez pertenencias, pagando 30 soles<sup>2</sup> por cada una, se encontró que en realidad tenía 41,614 pertenencias. Estaba claro que “la medición original había sido o muy equivocada o nada honesta.”<sup>3</sup> Los pagos de impuestos ahora serían S./ 1,284,420, considerablemente más que la cantidad anterior de S./ 300. La empresa cuestionó la validez de esta nueva cifra, dado que representaba casi un tercio de sus ganancias, y solicitó al gobierno británico que interviniera en su favor.

Si bien esta disputa permaneció sin solución, el asunto adquirió mayor complejidad en 1914. Impresionado por lo que prometía ser un negocio lucrativo, Walter C. Teagle, un importante representante de Standard Oil, recomendó que la compañía comprara London & Pacific. Standard Oil había perdido el acceso a su suministro de petróleo de California después de una amarga disputa con el gobierno estadounidense, y necesitaba una base en el Pacífico para abastecer su mercado del Lejano Oriente. Perú presentaba una ubicación estratégica ideal ya que estaba cerca de China y California. Para llevar a cabo la compra, Standard Oil estableció la IPC.<sup>4</sup> La London & Pacific aún tendría el título de propiedad, pero la mayoría de sus acciones ahora eran controladas por la compañía estadounidense.<sup>5</sup>

Al igual que su contraparte británica, Standard Oil también buscaría la ayuda del gobierno estadounidense. Aunque la empresa y Washington tenían una relación problemática, sus intereses eran compatibles cuando se trataba de actividades en países extranjeros. En 1919, el Departamento de Estado había informado a todas sus embajadas sobre la “importancia de asegurar suministros adecuados de petróleo tanto para las necesidades presentes como futuras de los Estados Unidos,” y dio instrucciones a todas sus misiones diplomáticas para que “prestaran toda la ayuda legítima a ciudadanos estadounidenses responsables o intereses que buscan concesiones o derechos petroleros.”<sup>6</sup> Por lo tanto, cada vez que la IPC se quejaba de la posibilidad de pagar una mayor carga fiscal, la embajada estadounidense presionaba al gobierno peruano para que diera marcha atrás. Esto resultó ser el “comienzo de lo que se convertiría en una larga y amarga relación tripartita entre Standard Oil (Nueva Jersey), el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno peruano.”<sup>7</sup>

Cuando la presión diplomática no era suficiente, Standard Oil amenazaba al gobierno peruano con que, si se aprobaban leyes adversas, no tendría más remedio que

1 Pinelo 1973, 13.

2 Según Kuczynski 1977. La cifra equivaldría aproximadamente a 12 US\$.

3 Kuczynski 1977, 113.

4 La creación del IPC fue un asunto confuso. Standard Oil no deseaba comprar directamente la London & Pacific porque sentía que el gobierno estadounidense no la apoyaría en la disputa contra el gobierno peruano (Standard Oil había tenido una relación difícil con el gobierno estadounidense en años anteriores). Consideró que el gobierno británico sería más útil en este sentido y, por lo tanto, decidió comprar la propiedad a través de su subsidiaria canadiense, Imperial Oil (Canadá siendo parte del Imperio Británico) y la IPC se creó y registró en 1914 en Toronto. Esto resultó ser innecesario, ya que el gobierno estadounidense demostraría ser más útil de lo que había calculado Rockefeller. Al final, el laberinto corporativo es el siguiente: London & Pacific Petroleum Company (empresa británica que tenía el contrato de arrendamiento original), International Petroleum Company (empresa canadiense que había comprado London & Pacific), Imperial Oil (propietaria canadiense de International Petroleum Company) y Standard Oil (propietaria estadounidense de todas las anteriores).

5 Orrego Penagos 2008, 162.

6 “Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1919,” 167.

7 Pinelo 1973, 13.

cortar toda la producción de petróleo, dejando a la región de Lima-Callao enfrentando una escasez de petróleo. A través de estas tácticas, presionó al gobierno peruano para llegar a un acuerdo que sería beneficioso para la empresa. El entonces gobierno civilista de José Pardo presentó un proyecto de ley en el Congreso que buscaba otorgar a la empresa un régimen fiscal especial. Sin embargo, los elementos nacionalistas se opusieron ferozmente. La empresa ahora estaba envuelta en el juego de la política peruana.<sup>1</sup>

La situación cambió con la llegada al poder de Augusto B. Leguía en 1919. Conocido por sus conexiones con el capital extranjero, el nuevo presidente deseaba que la disputa llegara a un final satisfactorio para ambas partes. El gobierno peruano y británico (el título todavía estaba en manos de London & Pacific) acordaron someter el asunto a arbitraje internacional y en 1922 se llegó a un acuerdo.<sup>2</sup> El acuerdo, conocido como Laudo de 1922, estableció un régimen tributario especial para la London & Pacific y al mismo tiempo exigió que la empresa pagara un millón de dólares en impuestos atrasados. En cuanto al gobierno peruano, debía desistir en sus intentos de someter a la empresa a la ley minera peruana. El laudo, sin embargo, solucionó la cuestión de la propiedad: tanto los británicos como los peruanos estaban seguros de que el laudo validaba sus respectivas posiciones, cuando en realidad no validaba ninguna de las dos. Muchos peruanos no consideraron que el acuerdo era beneficioso para los intereses de la nación.<sup>3</sup>

En 1924 la IPC adquirió directamente el título de los campos petroleros. Como en casos anteriores, la empresa pensó que había comprado los derechos tanto de la superficie como del subsuelo. El hecho de que el gobierno peruano tuviera que lidiar con un gobierno menos irónicamente hizo las cosas más difíciles. En 1930, cuando Perú intentó revisar el laudo de 1922, resultó que ya no era posible, ya que los británicos, con quienes se había firmado el acuerdo, ya no eran propietarios. Las tensiones continuaron durante los siguientes treinta años, y ambas partes no estaban dispuestas a llegar a un acuerdo.

La situación volvió a cobrar importancia en 1959, cuando el entonces Ministro de Hacienda Pedro Beltrán devaluó la moneda nacional. La IPC anunció que ya no podía pagar sus impuestos: la devaluación estaba afectando negativamente sus ganancias. La única forma de solucionar esto, argumentó la empresa, era aumentar los precios de la gasolina. Beltrán llegó a un posible acuerdo con la IPC. Se incrementarían los precios de la gasolina y a cambio la IPC se convertiría en una concesión. Para compensar cualquier posible oposición, el acuerdo también estipulaba que la empresa reinvierta el 50% de sus ganancias en sus operaciones peruanas. El acuerdo encontró hostilidad en el congreso peruano y reabrió el debate sobre la validez del Laudo de 1922.<sup>4</sup> Particularmente memorable fue la intervención del diputado Benavides Correa, quien luego de hablar con ciertos miembros de las fuerzas armadas, afirmó que "si el ejecutivo no cumple con su deber, las fuerzas armadas cumplirán con el suyo". Cada vez era más claro que si la disputa no llegaba a una conclusión favorable, las fuerzas armadas podrían potencialmente intervenir y expropiar la empresa.<sup>5</sup>

¿Se había convertido realmente la IPC en el "monstruo malvado" que sus detractores la acusaban de ser? La compañía fue ciertamente un blanco fácil, siendo vista como un ejemplo clásico del "imperialismo yanqui" en la atmósfera antiestadounidense de la década de 1960. Las prácticas de la empresa no ayudaron mucho a su reputación: sus trabajadores manuales estaban bien pagados en comparación con el promedio nacional, pero la mayoría de los puestos ejecutivos estaban ocupados por extranjeros. Esta tendencia

1 Orrego Penagos 164.

2 El gobierno británico jugó un papel simbólico en las negociaciones; el verdadero beneficiario sería Standard Oil.

3 Kuczynski 1977, 116.

4 Ibid., p. 118.

5 "Acta de Debate de la Cámara de Diputados," Volumen IV, 11 de octubre de 1960.

se vio reforzada por el hecho de que Talara<sup>1</sup> se caracterizó por la segregación, ya que los extranjeros tenían casas cómodas mientras que la forma de vida de los trabajadores dejaba mucho que desear. Consciente de su mala reputación, la empresa intentó rehabilitar su imagen. Se comprometió con actividades filantrópicas, como la promoción de publicaciones sobre la historia y la cultura peruana. En cuanto a los trabajadores de la empresa, se construyeron nuevas y mejores viviendas y se brindó una educación de alta calidad. Con la esperanza de ser vista como “menos extranjera”, en la década de 1960, la mayoría de los puestos ejecutivos, incluida la presidencia, estaban a cargo de peruanos. Pero a pesar de estos esfuerzos, la empresa no pudo cambiar su historia, así como el hecho de que era una corporación extranjera que explotaba un recurso natural estratégico.<sup>2</sup>

Resulta irónico que la disputa política se intensificara en un momento en que la empresa no tenía la importancia económica que había tenido en décadas anteriores. Al no poder encontrar nuevos yacimientos de petróleo, la IPC ya no obtenía la mayor parte de sus ingresos enviando su petróleo al extranjero, sino abasteciendo el mercado interno.<sup>3</sup> Su posición en el Perú era de gran importancia: “la empresa petrolera más grande del país, antes de su incautación, el IPC producía el 64 por ciento del crudo peruano y su refinería en Talara representaba dos tercios de la capacidad de refinación nacional. Toda la producción se vendía al mercado peruano a través de las estaciones de servicio de Esso.”<sup>4</sup>

A pesar de tener, en términos económicos, solo una importancia doméstica, durante los años siguientes la empresa aún recibiría el apoyo del gobierno estadounidense cuando el peligro de expropiación parecía más cercano. Aunque ya no recibía su petróleo, Estados Unidos defendería las inversiones estadounidenses privadas en el exterior, pues cualquier acción negativa en su contra podría sentar un precedente peligroso, especialmente en el contexto de la Guerra Fría.

## Protegiendo las inversiones estadounidenses en el extranjero

La principal expresión de este apoyo sería la Enmienda Hickenlooper a la Ley de Asistencia Extranjera de 1962. La enmienda fue “una reacción al comunismo cubano y los desafíos indirectos que planteó a las inversiones de Estados Unidos en América Latina. La pérdida de inversiones corporativas, así como de un aliado de la Guerra Fría, tuvo un efecto multifacético en el entorno en el que se aprobó la enmienda Hickenlooper.”<sup>5</sup> Las expropiaciones ya no eran vistas como meras pérdidas económicas, sino como una pérdida de seguridad y objetivos estratégicos. Esto, junto con la presión corporativa en el congreso estadounidense, produjo la legislación deseada.

Irónicamente, el evento que hizo que tal legislación pareciera urgente no ocurrió en América Latina, sino en Asia. En 1962 el gobierno de Ceilán<sup>6</sup> expropió todas las empresas petroleras estadounidenses –Texaco, Esso, Standard Eastern, Standard Oil of California y Shell– por negarse a distribuir productos soviéticos. Aunque el impacto económico no fue tan significativo, las consecuencias estratégicas fueron de gran importancia. La Unión Soviética se había convertido en el segundo mayor productor mundial de petróleo y rápidamente comenzó a transferir crudo barato y tecnología a países del tercer mundo. Los nacionalistas de Ceilán sabían que podían expropiar empresas estadounidenses y

1 El nombre de la localidad donde operaba la empresa.

2 Werlich 1978, 292.

3 Thorp and Bertram 1988, 347–349.

4 Goodsell 1974, 52.

5 Lipson 1976, 399.

6 Sri Lanka.

seguir teniendo acceso a los recursos financieros y tecnológicos soviéticos.<sup>1</sup> Como veremos más adelante, algunos miembros de las fuerzas armadas peruanas también estaban contemplando esta posibilidad.

En este contexto, el congreso estadounidense, presionado por las principales corporaciones estadounidenses, entre ellas la Standard Oil, decidió aprobar la enmienda. Pero a diferencia de la legislación anterior, el presidente no tendría discrecionalidad para aplicar sanciones, estas se activarían automáticamente cada vez que se produjera una expropiación sin la debida compensación. El ejecutivo estadounidense se opuso a la medida al considerar que su rigidez burocrática limitaba sus opciones a la hora de formular su política exterior. Pero el Departamento de Estado logró obtener algunas concesiones. El presidente podría permitir la reanudación de la ayuda extranjera si determinaba que se habían tomado las medidas necesarias para reparar el daño causado por la expropiación. A pesar de esto, se mantuvo el carácter obligatorio de la ley, lo que significaba que, en teoría, el presidente solo podía actuar después de que se hubiera aplicado la enmienda. Aún estaba por determinar cómo el ejecutivo estadounidense podría encontrar espacio para maniobrar.

Es en este contexto de Guerra Fría y la enmienda Hickenlooper que la disputa entre la IPC y el gobierno peruano entró en su fase más crítica. El clamor nacionalista por su expropiación no había disminuido, sin embargo, las posibles consecuencias de la nacionalización podrían resultar nefastas para el Perú. Durante las negociaciones entre el gobierno peruano y el IPC, la enmienda Hickenlooper se cernía sobre ellos como una espada de Damocles.

## La IPC, Perú y Estados Unidos: 1963–1968

La disputa de la IPC fue, por tanto, parte integral del escenario político cuando en 1963 se eligió un nuevo gobierno peruano. El nuevo presidente sería Fernando Belaúnde, quien bajo la bandera de su partido reformista Acción Popular (AP) salió victorioso con casi el 40% de los votos. Belaúnde había asumido el cargo prometiendo una “revolución sin balas,” y los peruanos esperaban que su gobierno resultase en una nueva era de democracia y desarrollo económico.

Estas altas expectativas eran compartidas por la comunidad internacional, en particular por los Estados Unidos, quien bajo la presidencia de Kennedy estaba en ese momento impulsando la Alianza para el Progreso. El propósito de este proyecto era prevenir las subversiones comunistas en América Latina fomentando el desarrollo económico en toda la región. El nuevo gobierno peruano fue considerado “perfecto” para la Alianza, y Belaúnde parecía personificar la visión estadounidense (o al menos la del gobierno de Kennedy) del presidente latinoamericano ideal.

A pesar de este optimismo, estaba claro que el tema de la IPC podría potencialmente obstaculizar las relaciones bilaterales. No ayudó que Belaúnde tuviera que trabajar en circunstancias políticas difíciles. La prensa – a través del popular diario El Comercio – y la opinión pública en general exigieron que la disputa se resolviera a favor de Perú. Al no gozar de mayoría en el Congreso, Belaúnde y su partido también enfrentaron la dura oposición de la coalición APRA-UNO, que también presionaría al presidente en este sentido.<sup>2</sup> Incluso su aliado político, los demócratas cristianos, eran hostiles a la empresa. Por

1 Lipson 1976, 402.

2 APRA había surgido en la década de 1920 como un partido reformista, aunque para la década de 1960 representaba claramente los intereses de la oligarquía peruana. En cuanto a la UNO, fue el vehículo electoral del exdictador Manuel Odría quien también representó a la élite peruana.



todas estas razones, Belaúnde hizo la imprudente promesa de que resolvería el problema durante sus primeros 90 días en el cargo.

En este preciso momento, sin embargo, la disputa parecía tener una solución. Durante sus primeros días en el cargo Belaúnde había hablado con el embajador estadounidense Wesley Jones y con Teodoro Moscoso,<sup>1</sup> y ambos habían expresado que el gobierno estadounidense pretendía mantener las negociaciones “privadas y amistosas”. Incluso había esperanza de concluir las el 28 de octubre (tres meses después de que Belaúnde asumiera el cargo). Consciente de que Belaúnde tendría que pagar un precio político para llegar a una solución amistosa, el Departamento de Estado instruyó al Embajador en Lima para preparar un paquete de ayuda económica.<sup>2</sup> Dado que Belaúnde tenía muchos proyectos de obras públicas, dicha asistencia financiera ayudaría a disminuir el golpe político contra el gobierno peruano.

Aunque el gobierno estadounidense siguió de cerca los procedimientos, las negociaciones se llevaron a cabo entre la empresa y el gobierno peruano. La IPC no consideró que la situación fuera lo suficientemente crítica como para justificar la participación directa de Washington, al menos no en ese momento. El gerente general de la IPC-Perú representaba a la empresa, pero se hacían constantes llamadas telefónicas entre Coral Gables (sede de la IPC) y Lima.<sup>3</sup> Sin embargo, no se llegó a ningún arreglo durante esos primeros 90 días. La IPC había hecho una oferta, pero Belaúnde la rechazó rápidamente, calificándola de “insuficiente.” Asimismo, las contrapropuestas peruanas fueron consideradas excesivas por la empresa. Presionado por la opinión pública y la oposición, Belaúnde presentó un proyecto de ley al Congreso que declaraba nulo el Laudo de 1922. El 1 de noviembre se aprobó la ley. Aunque esto no significó que la empresa hubiera sido expropiada, toda la ayuda estadounidense quedó en suspenso.

Las relaciones entre los dos países habían empeorado por la falta de un acuerdo, pero Belaúnde aún esperaba que el entusiasmo de Kennedy por la Alianza para el Progreso no se viera mermado por las acciones de la que consideraba una compañía petrolera conflictiva. Aunque no estaba completamente equivocado, también había cometido un error de cálculo considerable: el gobierno estadounidense podría haber sido comprensivo con la posición peruana, pero también deseaba un arreglo satisfactorio para la empresa. Después de todo, la seguridad de las inversiones estadounidenses en la región y el mundo también era un objetivo de la política exterior estadounidense (del mismo modo, se suponía que la inversión extranjera privada también desempeñaría un papel importante en la Alianza para el Progreso). Por ello, la administración Kennedy fue la primera en experimentar con la política de vincular la ayuda exterior a los resultados de las negociaciones con la IPC, y utilizar esta ayuda como herramienta de presión para lograr los objetivos deseados.<sup>4</sup>

Con el asesinato del presidente Kennedy en 1963, las relaciones entre los dos países empeorarían. Si anteriormente había una mínima posibilidad de que Kennedy hubiera estado dispuesto a poner la Alianza para el Progreso por encima de todo, con el nuevo presidente, Lyndon B. Johnson, tal posibilidad no existía. La Alianza para el Progreso fue en gran medida un proyecto de Kennedy, no suyo.<sup>5</sup> Johnson lucharía por los derechos de las empresas estadounidenses con mucho más entusiasmo que Kennedy. El hecho de que la IPC fuera una empresa petrolera probablemente significaba que Johnson estaría más dispuesto

1 Director de la Alianza para el Progreso.

2 “Foreign Relations of the United States, 1964–68,” vol. 31, documento 470, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d470>.

3 Goodsell 1974, 92–93.

4 Walter 2010, 33.

5 Belaúnde ciertamente compartió esta visión: “Al suceder a Kennedy el vicepresidente Lyndon Johnson disminuyó el interés norteamericano por el programa de la Alianza para el Progreso”. See: Chirinos Soto 1987, 80.

a apoyarla, o al menos esa era la opinión de los peruanos. Documentos diplomáticos destacaron que Johnson, al ser tejano, tuvo importantes vínculos con los intereses petroleros de ese estado durante los 24 años que sirvió en el Senado.<sup>1</sup>

Pero Johnson no era el único con estrechos vínculos con las grandes petroleras. Su nuevo nombramiento para el cargo de Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos fue Thomas C. Mann, otro tejano que también tenía estrechos vínculos con las grandes empresas petroleras de aquel estado. Rápidamente el personal diplomático peruano en Washington se percató de que con Mann la política de vincular la ayuda a los resultados de la disputa de la IPC se convirtió en la política "oficial" del departamento de Estado.<sup>2</sup> Para Mann, los estadounidenses estaban reteniendo la ayuda para que el gobierno peruano adoptara una actitud más "sobria" con respecto al caso. La política de Mann era bastante clara: no solo no se entregaría el paquete de ayuda especial a Perú sino que se llegaba a un acuerdo sobre el tema de la IPC, sino que también se retrasarían todos los programas de ayuda existentes. Retener la ayuda exterior a Perú para que tome una posición considerada favorable a la IPC significó una cosa: que Perú estaba sufriendo las mismas consecuencias que habría sufrido de haberse aplicado la Enmienda Hickenlooper.<sup>3</sup>

Para algunos diplomáticos estadounidenses, esta política tuvo sus detractores. El Embajador Jones, por ejemplo, tenía algunas dudas sobre la táctica, ya que consideraba que utilizar los programas de ayuda para influir en el resultado de cuestiones específicas era "pisar terreno peligroso por razones obvias".<sup>4</sup>

Para hacer las cosas más confusas para los peruanos, Mann no quiso informar al gobierno que había adoptado tal política: "Los peruanos pueden hacer (sus) propias deducciones a este efecto, pero (el) vínculo no debe ser obvio y debe negarse si preguntan. Simplemente tendrá que dar una explicación general de los retrasos...indicando (que) los programas (están) 'siendo procesados' y que esto (está) tardando más de lo esperado originalmente; parte de la culpa podría recaer en la reorganización aquí."<sup>5</sup> Cuando Belaúnde y sus asesores comenzaban a preguntarse por qué los paquetes de ayuda tardaban tanto en llegar, los funcionarios estadounidenses informaron al presidente peruano que la burocracia del Departamento de Estado estaba retrasando todo. Con la esperanza de que Belaúnde comprendiera el verdadero motivo, los estadounidenses se desilusionaron al darse cuenta de que Belaúnde "no captó el mensaje," pues pensó que la explicación había sido sincera. Pero, ¿cómo iba a entender el mensaje si el vínculo "no debía ser obvio?"<sup>6</sup>

Por un momento, pareció que la política de Mann no tenía por qué entrar en vigor. Luego de seis meses de relativa inactividad en el frente de negociación, el gobierno y la empresa estaban a punto de llegar a un acuerdo. La IPC renunciaría a su título de propiedad a cambio de la anulación de los impuestos atrasados. La empresa seguiría explotando el campo petrolero para el gobierno, y el 20% de las ganancias se destinarían a la IPC. Pero Belaúnde, temiendo una reacción negativa, optó por no enviar esta propuesta al Congreso, pensando – equivocadamente – que todavía contaba con el apoyo de Estados Unidos.

1 "Nota Reservada 5-3-A/401, 10 de diciembre de 1963," Ministerio de Relaciones Exteriores.

2 "Nota Reservada 5-3-A/405, 17 de diciembre de 1963," Ministerio de Relaciones Exteriores.

3 Esto queda claro en un telegrama de la Embajada de los Estados Unidos en Lima al Departamento de Estado: "La peculiaridad [de la] situación es que, en efecto, hemos estado aplicando la enmienda Hickenlooper sin que Perú haya tomado acciones específicas que justifiquen legalmente tal curso." See: "Foreign Relations of the United States, 1964-68," vol. 31, documento 470, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d470>.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Según Richard Goodwin (Asistente especial del presidente Johnson): "Desafortunadamente, creyeron que éramos tan ineficientes como les habíamos dicho, y les tomó un año entender la situación." See: Clayton 1998, 392.

La situación se mantuvo sin cambios durante todo el año, con Estados Unidos demorando todos los programas de ayuda. La opinión pública se tornaba menos flexible y las deudas del gobierno peruano (Belaúnde insistía en llevar a cabo sus proyectos de desarrollo a pesar de la falta de ayuda extranjera) seguían acumulándose.

A finales de año se hizo cada vez más claro que la política de Mann no había arrojado resultados positivos. Sin embargo, en febrero de 1966, Mann defendió su política: "Ciertos elementos en nuestro Congreso y la prensa han hablado sobre mi política de 'línea dura' y sobre los Estados Unidos atacando al pobre, indefenso y democrático Perú para aumentar las ganancias de las compañías petroleras... A pesar de estas críticas, creo que la política ha tenido éxito en lograr su objetivo principal, es decir, disuadir la acción confiscatoria de Belaúnde."<sup>1</sup> Pero no hay evidencia de que Belaúnde haya considerado seriamente la expropiación de la IPC durante su presidencia, ni que lo haya considerado y se haya retractado debido a la presión estadounidense. Lo que la táctica de Mann sí parece haber logrado fue enfurecer a la opinión pública peruana y negar préstamos que Belaúnde podría haber utilizado para crear capital político y frenar la "deuda de desarrollo" que había contraído el gobierno peruano.

La política de Mann incluso parece haber sido contraproducente. En una reunión con el embajador Wesley Jones, Belaúnde (claramente frustrado) mostró su descontento, afirmando que él "nunca firmaría un acuerdo [con la IPC] bajo presión, que la política de ayuda de Estados Unidos primero debe volver a la normalidad antes de poder concluir un convenio."<sup>2</sup> Esto parece haber sido reconocido en el Departamento de Estado. En febrero de 1966, se retiró la orden de "desaceleración" de Mann y los préstamos comenzaron a fluir nuevamente.<sup>3</sup> Finalmente, los préstamos se reanudaron oficialmente en mayo de 1966, el mismo mes en que Thomas Mann dejó su cargo en el Departamento de Estado.

Pero en julio de 1967, el Congreso peruano, furioso por la suspensión de la ayuda extranjera por otro incidente diplomático,<sup>4</sup> decidió castigar a la IPC. Aprobó una ley que anuló formalmente el título de propiedad de la IPC sobre los territorios de La Brea y Pariñas. Belaúnde encontró una solución: firmaría una ley de nacionalización de los campos petroleros – a los que el IPC estaba dispuesto a ceder – a cambio de un contrato de explotación, y también elaboraría una fórmula que permitiera a la IPC seguir operando y llevar al Tribunal Fiscal la controvertida cuestión de los impuestos pasados de la compañía.

Estaba claro que Belaúnde hizo todo lo posible para no tener que tomar ninguna medida drástica contra la empresa. Lo hizo porque no tenía muchas opciones disponibles. En un caso extremo, podría expropiar la IPC y lidiar con la enmienda Hickenlooper. Pero aún contaba con la ayuda estadounidense para sus proyectos de obras públicas. Tampoco tenía otras herramientas, como enfrentar a los estadounidenses contra los soviéticos, pues el Perú no tenía relaciones diplomáticas con los países del bloque del este. Los estadounidenses lo sabían muy bien: "Hay algo de ironía en todo esto: Belaúnde es el presidente empresarial más proestadounidense de América Latina. La IPC es simplemente un problema político heredado que es peculiarmente difícil para su débil coalición."<sup>5</sup>

1 "Foreign Relations of the United States, 1964–68," vol. 31, documento 478, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d478>.

2 "Foreign Relations of the United States, 1964–68," vol. 31, documento 475, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d475>.

3 Goodsell 1974, 128.

4 El gobierno de Estados Unidos se negó a vender a los peruanos Northrop F5A Freedom Fighters, lo que llevó a estos últimos a adquirir aviones Mirage de Francia. Los estadounidenses amenazaron con no reanudar la ayuda si el gobierno peruano insistía en realizar la compra y, de hecho, aplicaron sanciones adicionales.

5 "Foreign Relations of the United States, 1964–68," vol. 31, documento 476, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d476>.

El mismo Belaúnde se sintió resignado a su destino, pero sobre todo sintió que había sido maltratado por los estadounidenses. En conversación con el embajador Jones expuso sus quejas: "Belaúnde dijo que solo le quedaban 18 meses más de servicio. En general, era pesimista. No había tenido el apoyo de Estados Unidos que le hubiera permitido llevar a Perú a donde debería ir."<sup>1</sup> A pesar de este pesimismo, no se alejaría del gobierno de los Estados Unidos por el tema de la IPC.

A fines de 1968, la IPC comenzó a darse cuenta de que la animosidad hacia la empresa se había generalizado demasiado y que si no llegaba a un acuerdo con el gobierno peruano, la empresa probablemente sería expropiada por el sucesor de Belaúnde. Bajo estas circunstancias, se hizo un esfuerzo final. El resultado fue el "Acta de Talara" de 1968. Según Belaúnde, fue un triunfo para el Perú: la IPC no solo entregó sus derechos sobre el subsuelo, sino también sobre la infraestructura en la superficie. En cuanto a Perú, abandonaría el tema de los impuestos atrasados e instruiría a la EPF (Empresa Petrolera Fiscal del Perú) comprar el 80% de todo el crudo extraído por el IPC. Además, la IPC tendría derecho a refinar y distribuir el petróleo del Perú durante los próximos cuarenta años.<sup>2</sup>

Aunque polémico para algunos, el "Acta de Talara" podría haber significado el fin de la disputa. Pero poco después de la firma del acuerdo, Carlos Loret de Mola, presidente de la EPF, presentó su renuncia tras hacer una escandalosa acusación: aseguró haber firmado un documento de once páginas con la IPC, pero el presidente Belaúnde había presentado al público un contrato de diez páginas. Se decía que la página que faltaba contenía el monto mínimo que el IPC debía pagar por el crudo vendido por la EPF.<sup>3</sup>

Todo el establecimiento político, incluidos los aliados de Belaúnde, los demócratas cristianos, se volcó contra el gobierno. Más preocupante fue un comunicado emitido por 36 generales cuestionando las acciones del gobierno. En retrospectiva, tal vez sea obvio que cualquier trato con la IPC causaría un gran descontento: el problema había estado presente durante demasiado tiempo y había creado demasiado resentimiento. El hecho de que la mayoría de los peruanos ahora supiera que Estados Unidos había estado reteniendo la ayuda por el bien de la empresa también había creado una indignación considerable.

Mientras los estadounidenses ideaban planes para ayudar a Belaúnde intentando acelerar la ayuda económica, el 3 de octubre de 1968 las fuerzas armadas bajo las órdenes del general Velasco tomaron el palacio presidencial. Belaúnde fue llevado al aeropuerto donde embarcaría rumbo a Buenos Aires, ciudad donde muchos expresidentes peruanos habían pasado sus años de exilio. Aunque el golpe se produjo por razones mucho más complejas, su causa inmediata había sido el trato con la IPC.

## La IPC, Perú y Estados Unidos: 1968–1975

Tanto los peruanos como los estadounidenses estaban algo aturdidos por los hechos del 3 de octubre. Estos últimos habían sido particularmente tomados por sorpresa, y todavía estaban tratando de evaluar qué había causado exactamente el golpe, y si Velasco contaba con el apoyo de todas las ramas de las fuerzas armadas o solo de ciertos sectores. Asimismo, todavía nadie estaba seguro de que representaba políticamente esta nueva Junta, aunque se debió suponer que no sería tan amistosa con los Estados Unidos como gobiernos militares anteriores. Teniendo en cuenta estas incertidumbres, el gobierno estadounidense tomó una actitud cautelosa, considerando además que la nueva Junta podría estar en una posición precaria. Toda la ayuda extranjera permanecería suspendida.

1 "Foreign Relations of the United States, 1964–68," vol. 31, documento 502, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d501>.

2 Candela Jiménez 2008, 228–230.

3 Ibid.

La naturaleza del nuevo gobierno militar era un misterio porque la institución de las fuerzas armadas había cambiado radicalmente durante las últimas dos décadas. Históricamente, las fuerzas armadas siempre habían intervenido en nombre de la élite peruana, también conocida como la oligarquía, actuando de manera muy similar a la concepción marxista de una herramienta de las clases dominantes. Dado que la oligarquía se había aliado con intereses extranjeros en el pasado, en otras circunstancias las fuerzas armadas podrían haber apoyado a la empresa petrolera.

Sin embargo, durante esos mismos años muchos en las fuerzas armadas comenzaron a cuestionar su papel como defensores de la élite, considerando que había dañado la reputación de lo que debería ser una institución autónoma. Esta visión se generalizó cuando aparecieron grupos guerrilleros a principios de la década de 1960. Muchos dentro de la institución consideraron que apoyar a la oligarquía en realidad colocaba al país en una posición precaria, ya que la élite peruana no estaba dispuesta a llevar a cabo las reformas necesarias para eliminar la pobreza del país.<sup>1</sup>

De ahí que se desarrollara un nuevo tipo de pensamiento dentro de las fuerzas armadas que se conocería como "defensa integral." Si el país quería salvarse de los horrores del comunismo, entonces tendría que eliminar las verdaderas fuentes de descontento, es decir, el subdesarrollo. Las Fuerzas Armadas consideraban que los gobiernos anteriores habían fracasado en este sentido, y la institución estaba especialmente descontenta de que Belaúnde, un hombre al que alguna vez habían mirado con buenos ojos, no hubiera logrado implementar su programa de reformas. Correspondía ahora a las "fuerzas tutelares del Estado" llevar a cabo la tarea que los gobiernos democráticos no habían podido.<sup>2</sup>

El concepto de defensa integral es, por tanto, muy complejo. Las amenazas a la independencia ya no solo incluían ataques extranjeros directos o subversión interna, sino también lo que luego cristalizaría como la idea de "dependencia." Ya para la década de 1950, muchos dentro de las fuerzas armadas consideraban que el desarrollo del Perú dependía de poseer y explotar sus propios recursos naturales y fomentar la industrialización.<sup>3</sup> En efecto, durante estos años las fuerzas armadas ya habían expresado la opinión de que la IPC debería ser nacionalizada. El hecho de que el petróleo siempre fuese visto como un recurso estratégico (no solo económicamente sino también militarmente) hizo que esta necesidad fuera aún más urgente. El 9 de octubre de 1968, menos de una semana después del golpe, el nuevo "Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas" (GRFA) declaró nulo el "Acta de Talara" y envió tropas para tomar posesión de los campos petroleros. Ese día, decretado por el nuevo gobierno, sería conocido como el "Día de la Dignidad Nacional."

Estas acciones eran hasta ahora perfectamente legales, ya que el derecho internacional reconocía el derecho de los gobiernos soberanos a expropiar la propiedad privada, siempre y cuando se otorgara una compensación adecuada y rápida. Teniendo en cuenta estas nuevas realidades, la nueva prioridad del gobierno de los Estados Unidos sería asegurar el pago monetario de la expropiación. El desafío radicaba en que la compensación no estaba presente en los planes de GRFA, ya que afirmaba que la empresa había extraído ilegalmente más de 690 millones de dólares en petróleo a lo largo de su historia. En todo caso, para el GRFA el valor real de la expropiación no era monetario, sino político, y si se diera alguna compensación ese valor político desaparecería.

1 Klaren 2000, 337–338.

2 Masterson 2000, 215–216.

3 El nuevo régimen no estaba en contra de la inversión extranjera, siempre que fuera supervisada de cerca por el gobierno.

Tal como estaban las cosas, el gobierno estadounidense decidió no tomar medidas punitivas por el momento. En cuanto a la propia Standard Oil, ahora lamentando su falta de flexibilidad durante las negociaciones con Belaúnde, pidió al gobierno estadounidense que "tome una posición pública reservada de la toma de control de IPC pendiente de su propia exploración de las posibilidades de llegar a alguna solución aceptable con el gobierno peruano."<sup>1</sup>

El primer obstáculo sería el problema del reconocimiento del nuevo gobierno. El encargado de negocios peruano en Washington temía que el Departamento de Estado utilizara el tema del reconocimiento para impulsar la causa de la IPC. Sin embargo, poco después se informó que Estados Unidos reconocería el nuevo régimen independientemente de sus acciones contra la compañía petrolera.<sup>2</sup>

Una vez resuelto el problema del reconocimiento, se reanudó la conversación entre los dos países sobre la IPC. El nuevo canciller peruano, el general Edgardo Mercado Jarrín, afirmó que la situación era irreversible. En cuanto a la indemnización, afirmó que "correspondería a los tribunales poner un valor a los bienes expropiados y también determinar el monto de las deudas que el IPC tenía con el gobierno peruano". Cuando el embajador de Estados Unidos afirmó que la empresa no reconocía tales deudas, el general simplemente respondió que "los peruanos, sin embargo, unánimemente creen que la deuda existe."<sup>3</sup>

A pesar de estas declaraciones, el General Mercado también trató de mostrar cierto grado de buena voluntad al enfatizar constantemente la naturaleza "especial" del caso IPC. También le dijo al embajador Jones que el "gobierno revolucionario, si bien es nacionalista, no es ni estatista ni de izquierda y reconoce la necesidad de proteger y alentar el capital privado y atraer la inversión privada extranjera."<sup>4</sup>

Poco tiempo después, la IPC llegó a la conclusión de que el gobierno peruano no estaba dispuesto a pagar una compensación directa y comenzó a solicitar insistentemente al gobierno de los Estados Unidos que aplicara la enmienda Hickenlooper. Sin embargo, a estas alturas el Departamento de Estado dudaba: "No nos hacemos ilusiones en cuanto a las graves repercusiones en las relaciones de Estados Unidos con Perú en los años venideros, y en el hemisferio si se invocan enmiendas."<sup>5</sup> Las repercusiones potenciales serían alienar al resto de las repúblicas americanas y posiblemente permitir la expansión de la influencia soviética en todo el continente.

De hecho, esto parecía plausible, y el GRFA había comenzado a considerar esta posibilidad incluso antes de la expropiación. En un documento secreto redactado antes de la toma, las fuerzas armadas esbozaron todos los posibles escenarios y acciones de Estados Unidos que debería contemplar el Perú. En caso de que las exportaciones peruanas se vieran afectadas por una reacción negativa de Estados Unidos, sugirió organizar una misión comercial intersectorial para que pueda abrir nuevos lazos comerciales con otros países. Aunque no mencionaba específicamente el bloque del este, no había otro lugar donde se pudieran encontrar nuevos socios comerciales.<sup>6</sup>

Consciente de esta posibilidad, cuando Nixon asumió el cargo en enero de 1969, decidió continuar con la política de sus antecesores: informar al gobierno peruano que sus acciones ameritaban la aplicación de la enmienda Hickenlooper, y luego adoptar un enfoque de "esperar y ver." Sin embargo, por simple que pareciera esta política, fue todo lo

1 "Foreign Relations of the United States, 1964-68," vol. 31, documento 515, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d515>.

2 "Nota Reservada 5-3-Y/35, 25 de octubre de 1968," Ministerio de Relaciones Exteriores.

3 "Foreign Relations of the United States, 1964-68," vol. 31, documento 516, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d516>.

4 Ibid.

5 "Foreign Relations of the United States, 1964-68," vol. 31, documento 517, accessed November 20, 2021, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v31/d517>.

6 Proyecto de Gobierno, Plan de Emergencia No. 01-69.

contrario. Dado que la enmienda Hickenlooper era obligatoria, la única forma que tenía la administración Nixon de evitar su implementación era insistir en que sería prematuro hacerlo porque el caso IPC aún estaba activo en los tribunales peruanos.

Velasco, sin embargo, no podía estar seguro de las intenciones estadounidenses: en lo que a él concernía, la aplicación de la enmienda era muy posible. Por lo tanto, buscó alternativas estableciendo relaciones con el bloque del este y explotando las oportunidades estratégicas que ofrecía un orden mundial bipolar. Si bien la idea de establecer relaciones con estos países se vio como una necesidad para terminar con la dependencia de Perú de los Estados Unidos, la disputa en curso sobre la IPC aseguraría que se hiciera rápidamente.

Las propuestas de Perú hacia la Unión Soviética fueron rápidamente respondidas. Los soviéticos enviaron una misión que prometió ayuda económica, así como ayuda para el funcionamiento de la industria petrolera recién nacionalizada. Por supuesto, los soviéticos no hicieron esto por pura generosidad. Perú iba a ser una base para ejercer su influencia en un continente que les fue negado durante mucho tiempo: "Los lazos soviéticos con Perú, que comenzaron en 1969, eran parte de una estrategia global soviética. Como Gran Potencia, la URSS quería relaciones funcionales en todo el mundo por razones de prestigio, comercio y alianzas... El aeropuerto de Lima se convirtió en el principal punto de acceso a Sudamérica para Aeroflot. Los funcionarios soviéticos podían desplegarse desde Perú a los países vecinos. Necesitaba puertos de escala para sus barcos de carga, pesca y exploración, cerca del acceso al Pacífico sureste. Algunos describieron eso como penetración comunista; otros lo llamaron política de las grandes potencias."<sup>1</sup> No es de extrañar que la prensa estadounidense afirmara que "Desde los días de los zares, Rusia no se ha molestado en fomentar las relaciones con el lejano Perú, ni Perú se ha preocupado por Rusia. Ahora los dos se están convirtiendo en los mejores amigos."<sup>2</sup>

Sintiendo la debilidad del gobierno estadounidense en este contexto, la enmienda Hickenlooper se convirtió en objeto de burla no solo por parte de la prensa sino también por parte de los mismos miembros del Departamento de Estado, quienes ahora hablaban de la enmienda "Chickenlooper." El propio Henry Kissinger admitió que los estadounidenses quizás no habían jugado muy bien su mano: "Podría haber habido un elemento de *brinkmanship* en toda esta situación, y si fue así, entonces parpadeamos primero."<sup>3</sup> Velasco era consciente de ello, y así lo afirmó en su discurso conmemorativo del primer aniversario de la expropiación: "Ha disminuido la tensión con el gobierno norteamericano, sin que el Perú tenga que ceder nada en una causa que sabe justa."<sup>4</sup>

La embajada peruana también informó al gobierno peruano de estos acontecimientos. En abril de ese mismo año, el embajador Berckemeyer asistió a una audiencia pública del Subcomité de Asuntos Hemisféricos de Relaciones Exteriores del Senado, en la que Richard Goodwin, exasesor especial de Kennedy, "censuró al gobierno estadounidense por haberse identificado con Standard Oil" y afirmó que las reclamaciones de título de la empresa eran "dudosas". Berckemeyer señaló que Goodwin expresó muchos de los puntos sostenidos por el gobierno peruano.<sup>5</sup> Parece que la comparecencia del presidente de la IPC, James F. Dean, en esa misma audiencia no fue tan convincente. Los miembros demócratas del subcomité criticaron a Dean por haber tardado tanto en llegar a un acuerdo con el gobierno de Belaúnde, aunque dada la posición del gobierno estadounidense durante los años de Johnson la crítica de estos demócratas fue algo hipócrita.<sup>6</sup>

1 Ruben and Cole 1991, 366.

2 "The Russians are coming," Time Magazine, February 28, 1969.

3 "Postponed problem," Time Magazine, April 18, 1969.

4 Discurso conmemorativo del primer aniversario del "Día de la Dignidad Nacional." Talara, 9 de octubre de 1969.

5 "Nota Reservada 5-3-Y/15, 17 de abril de 1969," Ministerio de Relaciones Exteriores.

6 Ibid.



Debido a la llamada "Guerra del Atún"<sup>1</sup> entre Perú y Estados Unidos en 1969, se disminuyó la presión sobre el caso de la IPC, y Estados Unidos no deseaba presionar indebidamente al gobierno peruano. Si bien esto significó que las relaciones entre los dos países no podían empeorar, también generó en Washington la sensación de que no se podía llegar a ningún acuerdo. Esto puso nerviosa a la administración de Nixon, no por el bienestar de los ex ejecutivos de la IPC, sino porque se estaba estableciendo un precedente peligroso: "La impresión de nuestra falta de voluntad para imponer costos en términos de retiro de beneficios preferenciales se ha disparado en el Perú, donde se ha proyectado la imagen general de que los Estados Unidos ha sido incapaz de retirar apoyo a un inversionista estadounidense en el extranjero. Tal vez no sea casualidad que la tendencia creciente a las expropiaciones casi se pueda fechar desde la expropiación de la IPC en 1968. Seguramente hay alguna relación entre nuestra falta de acción en Perú y las expropiaciones de Bolivia y Chile."<sup>2</sup>

El gobierno de Estados Unidos, sin embargo, no tenía muchas opciones disponibles. Se podría invocar la enmienda Hickenlooper, sin ningún resultado. Y si se aplicaba, empujaría el gobierno peruano y otros como él, hacia la URSS. Era necesario llegar a un acuerdo, en el cual el derecho de compensación se reconociese, dejando todas las demás consideraciones a un lado. Por lo tanto, cuando en 1973 el GRFA expropió otra empresa estadounidense, la Cerro de Pasco Copper Corporation, la "respuesta estadounidense a la expropiación de la empresa minera más grande del Perú fue uno de discreto silencio."<sup>3</sup>

Debido a que las expropiaciones del gobierno de Velasco no se limitaban al IPC ni a Cerro, el Departamento de Estado decidió enviar un emisario para negociar directamente entre el gobierno peruano y estadounidense en nombre de las empresas, considerando que esa era la única forma de llegar a un acuerdo. En agosto de 1973 ambos gobiernos anunciaron que se reanudarían las negociaciones. Para esta tarea, los estadounidenses eligieron a James R. Greene, vicepresidente de Hannover Trust Co. Manufacturers. Por el lado peruano, el representante sería el general Miguel de la Flor, el recién nombrado Ministro de Relaciones Exteriores.

Pronto se llegó a un acuerdo, porque para entonces Perú necesitaba restaurar su crédito internacional, mientras que los estadounidenses simplemente querían reafirmar los derechos de sus inversores. Así, el 19 de febrero de 1974 se firmó el acuerdo Greene-De la Flor. El documento estableció que, con la ayuda de préstamos de bancos estadounidenses, Perú pagaría 150 millones de dólares a varias empresas en compensación por la expropiación de sus activos. De este monto, US\$ 74 millones serían destinados a Cerro de Pasco Copper Corporation, mientras que los US\$ 76 millones restantes serían depositados en un fondo especial bajo el control del Departamento de Estado. Por lo tanto, el gobierno estadounidense determinaría el monto de la compensación otorgada a otras empresas.<sup>4</sup>

El acuerdo establecía claramente que once empresas recibirían compensación. La IPC no se encontraba entre estas empresas, pues el gobierno peruano dio por cerrado el asunto. Sin embargo, si el Departamento de Estado deseaba pagar a la compañía petrolera con el dinero del fondo especial, estaba en su derecho de hacerlo.<sup>5</sup> En este punto,

1 Una disputa pesquera que también estaba ligada al asunto de las 200 millas náuticas.

2 El gobierno boliviano expropió Gulf Oil en 1969. En cuanto a Chile, el gobierno de Allende nacionalizó grandes sectores de la industria minera. See: "Foreign Relations of the United States, 1964-68," vol. IV, documento 156.

3 "Carrying a Small Stick," *Time Magazine*, January 21, 1974.

4 "United States-Peru: Agreement on Settlement of Certain Claims Source" 1974, 583.

5 "Ha quedado claramente establecido por el Gobierno del Perú que el caso IPC no será por ningún motivo objeto de dichas conversaciones por tratarse de un asunto que ha sido definitivamente resuelto. El gobierno de los Estados Unidos reconoce que esa es la posición del Gobierno Revolucionario". See: "United States-Peru: Agreement on Settlement of Certain Claims Source" 1974, 583.



ambos gobiernos quedaron satisfechos, pues “Estados Unidos podría alegar que la IPC efectivamente fue compensada por su expropiación, mientras que el gobierno peruano podría continuar sosteniendo que no se realizó ningún pago compensatorio por estos hechos.”<sup>1</sup>

Poco después, Estados Unidos anuló su veto en las instituciones financieras internacionales y en mayo de 1974 el Banco Interamericano de Desarrollo autorizó un préstamo de 30 millones de dólares. Un mes después, el Banco Mundial aprobó otro préstamo de 470 millones de dólares. Este fue el precio que pagaron el gobierno norteamericano y peruano para renovar el espíritu de entendimiento que había caracterizado anteriormente sus relaciones.

## Conclusiones

¿Hasta qué punto la política estadounidense de apoyar los intereses de la IPC tuvo resultados negativos a largo plazo para los intereses estratégicos estadounidense en el Perú y la región? Antes de 1968 Estados Unidos tenía en Belaúnde un firme aliado que estaba más que dispuesto a trabajar con el gobierno estadounidense, así como a respetar las inversiones de la IPC y su empresa matriz, la Standard Oil. Quizás poco consciente del nacionalismo que rodeaba el tema, el Departamento de Estado calculó mal los obstáculos que enfrentó Belaúnde en ese sentido. Al retener la ayuda exterior, aceleró la caída del poder de Belaúnde, y con él cayó una postura decididamente proestadounidense que había existido en Perú desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Las relaciones con el nuevo gobierno militar estuvieron marcadas por un período de confusión, seguido de uno de cooperación. Que el gobierno de los Estados Unidos adoptara un enfoque más flexible hacia el nuevo régimen se debió a que Velasco explotó con éxito las oportunidades que ofrecía un mundo bipolar. Al establecer relaciones con los países del bloque del este, el gobierno militar convenció a los estadounidenses de que nuevas amenazas relativas a la enmienda Hickenlooper no lo desalentarían en su propósito de no pagar ninguna compensación a la IPC y que nuevas fuentes de ayuda económica estaban disponibles si el Estados Unidos se negase a proporcionarla.

En este contexto, la principal prioridad estadounidense fue asegurar que se diera una compensación; asegurándose de que al menos simbólicamente (pues pocos considerarían el acuerdo Greene-De La Flor como una compensación adecuada o rápida) se respetaran los derechos de las empresas estadounidenses en toda la región. En cuanto a Perú, podría alegar que su soberanía ha sido respetada. A pesar de sus posiciones contradictorias, se había llegado a un acuerdo. Sin embargo, si el gobierno de los Estados Unidos no hubiera identificado sus intereses con los de Standard Oil, podría haber evitado que Perú se convirtiera en una nación no alineada y, quizás, la IPC podría haber seguido siendo la compañía petrolera más grande de Perú.

## → Referencias / References

Candela Jiménez, Emilio. “Los hidrocarburos en el Perú (1931-1968).” In: *Historia del Petróleo en el Perú*, edited by Margarita Guerra, 169–230. Lima: Copé; UCP – Instituto Riva-Agüero, 2008.

Chirinos Soto, Enrique. *Conversaciones con Belaúnde*. Lima: Minerva, 1987.

Clayton, Lawrence A. *Estados Unidos y el Perú: 1800–1995*. Lima: CEPEI, 1998.

Fuller, Joseph V., ed. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, 1919. United States Government Printing Office, Washington, 1934.

Goodsell, Charles T. *American Corporations and Peruvian Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

Klaren, Peter. *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. New York: Oxford University Press, 2000.

Kuczynski, Pedro Pablo. *Peruvian democracy under economic stress, an account of the Belaúnde administration, 1963–1968*. Princeton: Princeton University, 1977.

Lipson, Charles H. "Corporate Preferences and Public Policies: Foreign Aid Sanctions and Investment Protection." *World Politics* 28, no. 3 (1976): 396–421. <https://doi.org/10.2307/2009977>.

Masterson, Daniel M. *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre las relaciones civiles militares, 1930–2000*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, 2000.

Orrego Penagos, Juan Luis. "De la República Aristocrática al Oncenio de Leguía." In: *Historia del Petróleo en el Perú*, edited by Margarita Guerra, 131–168. Lima: Copé; PUCP – Instituto Riva-Agüero, 2008.

Pinelo, Adalberto J. *The multinational corporation as a force in Latin American politics: a case study of the International Petroleum Company in Peru*. New York: Praeger, 1973.

Berrios, Ruben, and Cole Blasier. "Peru and the Soviet Union (1969–1989): Distant Partners." *Journal of Latin American Studies* 23, no. 2 (1991): 365–384. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00014036>.

Thorp, Rosemary, and Geoffrey Bertram. *Perú: 1890–1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul, 1988.

Torres Laca, Víctor. "El gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas." In: *Historia del Petróleo en el Perú*, edited by Margarita Guerra, 231–270. Lima: Copé; PUCP – Instituto Riva-Agüero, 2008.

"United States–Peru: Agreement on Settlement of Certain Claims Source." *The American Journal of International Law* 68, no. 3 (1974): 583–586. <https://doi.org/10.2307/2200555>.

Walter, Richard J. *Peru and the United States 1960–1975: How their ambassadors managed foreign relations in a turbulent era*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2010.

Werlich, Peter. *Peru: a Short History*. USA: Southern Illinois University Press, 1978.

## Исследовательская статья

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>

# Экспроприация и последствия: отношения Перу – США (1963–1975)

© Г. Ромеро Сомер, 2021

Гонсало Ромеро Сомер, профессор, факультет социальных наук, Папский католический университет Перу **E-mail:** gonzalo.romero@pucp.pe

Для корреспонденции: 15088, Перу, Лима, 1801 Университария авеню, Сан Мигель

Статья поступила в редакцию: 22.11.2021

Доработана после рецензирования: 06.12.2021

Принята к публикации: 28.12.2021

**Для цитирования:** Romero Sommer, Gonzalo. "Expropiación y consecuencia: Relaciones Perú-Estados Unidos (1963–1975)" [Expropriation and consequence: Peru–United States relations (1963–1975)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 9, no. 4 (2021): 34–52. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-34-52>. [In Spanish]

## → Аннотация

В статье исследуется характер американо-перуанских отношений в период с 1963 по 1975 годы посредством анализа спора о возможной экспроприации принадлежащей США Международной нефтяной компании. Правительство США проводило жесткую политику в отношении первого правительства Фернандо Белаунде, стремившегося к «особым» отношениям с США, и угрожало экономическими санкциями, если перуанское правительство не решит проблему в пользу компании. Явным доказательством этого стала угроза применения поправки Хикенлупера, предусматривающей наказание стран, экспроприировавших американские компании. После того как в 1968 году компания была экспроприирована революционным правительством вооруженных сил, правительство США по иронии судьбы было вынуждено проводить более гибкую политику, поскольку новый военный режим стремился диверсифицировать двусторонние отношения в биполярном контексте холодной войны. Политика США по поддержке Международной нефтяной компании имела долгосрочные негативные последствия для интересов США в регионе, поскольку ускорила свержение Белаунде и привела к приходу военной хунты, стремившейся к более независимой внешней политике. Страна, которая с конца Второй мировой войны прочно находилась в лагере США, стала неприсоединившейся.

## → Ключевые слова

Иностранная помощь, транснациональные корпорации, холодная война, природные ресурсы, перуанско-американские отношения, перуанско-советские отношения, экономические санкции

**Конфликт интересов:** Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.