
Contrapeso de poder: ¿cómo pueden las compañías petroleras internacionales atenuar el peligro de que su negocio quede obsoleto sin tener necesariamente que terminar sus operaciones?

Mario Nicolini del Castillo

Profesor de derecho petrolero en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

"Yet, almost from the moment that the signatures have dried on the document, powerful forces go to work that quickly render the agreements obsolete in the eyes of the government".
Raymond Vernon.

1 Introducción: política y economía en términos de riqueza y poder.

Hay pocos temas que generan tanta controversia en la economía política internacional como la participación del Estado en el desarrollo económico. Por un lado, los estados no son títeres indefensos sujetos a los caprichos del capital internacional, y por el otro, las Compañías Petroleras Internacionales (CPI) tampoco dejan de tener un poder propio para contraatacar el impacto de los controles nacionales. Las posiciones negociadoras pueden cambiar en la vida de un solo contrato.

Históricamente, y basados en las fluctuantes posiciones negociadoras, la relación compañía-gobierno experimenta generalmente tres etapas: la etapa de concesión, caracterizada por una situación legal desbalanceada a favor de las CPIs; la etapa de confrontación, en la cual los países subdesarrollados productores de petróleo pelean para reganar el control sobre sus recursos naturales; y la etapa de cooperación, que es la que actualmente domina y está basada en un Estado estable y mutuamente satisfactorio. Puede ser previsto que la etapa por venir será la de conservación, en la que el desarrollo sustentable será el orden del día⁽¹⁾.

(1) ZHIGUO, Gao. *Recent Trends and New Directions in International Petroleum Exploration and Exploration Agreements*. En: *World Competition*. pp.126-127.

Los contratos petroleros modernos representan un esfuerzo continuo para igualar el desbalance histórico entre los países productores y las compañías extranjeras; en otras palabras, los temas principales a tener en cuenta son el balance del poder económico y las fuerzas políticas, y el tema de las relaciones entre la economía y la política traducida en riqueza y poder.

Sin embargo, ¿qué es riqueza y/o qué es poder? Ninguna definición de riqueza es incuestionable. Paul Samuelson, en su libro de texto nos da pistas de su definición de economía como “el estudio de cómo hombres y sociedad eligen (...) emplear escasos recursos productivos (...) para producir varios artículos de comercio (...) y distribuirlos para su consumo⁽²⁾”. Siguiendo esta línea de pensamiento, como Robert Gilpin ha destacado, podemos decir que riqueza es cualquier cosa (capital, tierra o trabajo) que pueda generar un ingreso futuro; está compuesto de activos físicos y capital humano⁽³⁾.

Poder, sin embargo, es el concepto básico de la ciencia política; el ejercicio, distribución y modelado de éste es conocido como el proceso político. El poder no es el único, ni siquiera el principal objetivo del comportamiento del Estado, pero ultimadamente es, en muchas formas, un medio necesario para la consecución de otros objetivos tales como el bienestar, la seguridad y el prestigio⁽⁴⁾.

La naturaleza del poder, sin embargo, es aún más evasiva que la de la riqueza. El número y la variedad de definiciones se convertirían en una dificultad tremenda para el científico político. La definición usada por Hans Morgenthau es útil para los propósitos de este artículo: “el control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres⁽⁵⁾”. Así, tanto poder como riqueza, son la capacidad de producir ciertos resultados.

La diferencia trazada en esta breve introducción entre la economía como la ciencia de la riqueza y la política como la ciencia del poder, es básicamente una diferencia analítica. En el mundo real, riqueza y poder, están íntimamente ligados.

Dadas algunas nociones de poder y riqueza, el poder de negociación será fácilmente entendido como

la relación entre los gobiernos y las compañías extranjeras.

Este artículo está primeramente interesado en la cuestión de si una compañía petrolera internacional es capaz de disminuir el poder del gobierno y, en segundo término, en las medidas que pueden ser llevadas a cabo para lograr este objetivo. Para desarrollar estos cuestionamientos, considero necesario explicar brevemente lo que se entiende por “poder negociador”, analizándolo desde una doble perspectiva: corporación multinacional/Estado. Para un mejor entendimiento de los mecanismos de contrapeso de poder que tienen las compañías, estimo inevitable citar la teoría de la **Obsolescencia del Poder** desarrollada por Raymond Vernon⁽⁶⁾ y graficar como funciona.

A través de la lectura de diferentes autores y sus respectivos argumentos, he sido capaz de establecer una clasificación de las estrategias mediante las cuales la mayoría de CPIs se pueden valer en su búsqueda de contrarrestar el poder negociador del Estado. Sin embargo, cualquier clasificación es arbitraria (y esta no es la excepción), por lo que sólo ha sido hecha por motivos de la investigación y con fines expositivos.

Dos estudios casuísticos se han analizado para modelar una forma integral de trabajo; el primero basado en la experiencia canadiense nos muestra cómo es el Estado que aplica sus políticas para cambiar los términos y condiciones de arreglos establecidos; y el segundo trata de los mecanismos que utiliza una compañía norteamericana para evitar que el gobierno chileno pisotee sus derechos. Juzgo indispensable decir que aunque el caso práctico chileno citado no pertenece a la industria petrolera, ha sido considerado aquí porque calza exactamente con los mecanismos y estrategias mencionadas en este artículo y, aunque el caso canadiense no demuestre una forma efectiva de contrarrestar el poder del Estado, muestra un punto de vista gubernamental, el cual es, hasta cierto grado, una parte importante del análisis.

Por último, pero no por eso lo final, están las conclusiones que han ido surgiendo a través de la discusión y desarrollo del artículo. Este artículo, aunque intenta ser objetivo y observar intemporalmente

(2) SAMUELSON, Paul. *Economics: An introductory Analysis*. New York: McGraw- Hill, 1967. p.5.

(3) GILPIN, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation*. New York: Basic Books, 1975. p.8.

(4) *Ibid.*; p.9.

(5) MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. New York: Alfred A. Knopf, p.26.

(6) Para una explicación detallada de la teoría, referirse a VERNON, Raymond. *Soberanía en Peligro, El Despliegue Multinacional de las Empresas de Estados Unidos*. London: Basic Books, 1971.

las relaciones entre la compañía y el Estado, no está localizado en un período exacto, pero en relación al desarrollo histórico antes mencionado, podemos decir que se sitúa en la segunda etapa: la confrontación.

2 El poder negociador.

Casi desde el mismo momento en que las partes han plasmado sus firmas sobre el documento, comienzan a trabajar fuerzas poderosas que hacen que los contratos queden obsoletos a los ojos del gobierno⁽⁷⁾.

2.1 El poder negociador en las compañías internacionales.

Una compañía internacional, en palabras de Robert Gilpin, es esencialmente una corporación que invierte en otros países por una variedad de razones, para tener acceso a un mercado extranjero, para asegurar fuentes de suministro extranjeras o para tener el beneficio de disminuir sus costos de producción o sus impuestos, por ejemplo⁽⁸⁾.

(...) cuando las compañías multinacionales sienten que su poder está deviniendo en obsoleto, (...) pueden usar algunos de los mecanismos previstos para contrarrestar el poder del Estado.

Antes de la firma del contrato por recursos naturales y hasta que el inversionista extranjero no haya hecho un compromiso económico y haya tenido éxito en el descubrimiento y desarrollo de los recursos⁽⁹⁾, la compañía internacional tiene una cómoda posición negociadora; ella tiene todos los recursos económicos y financieros, todo el desarrollo tecnológico y el *know-how*, en resumen, tiene todo el control.

Una vez que una muy buena y exitosa operación en el descubrimiento y desarrollo de los recursos naturales ha sido llevada a cabo, la posición negociadora de la compañía internacional decae, y la gigantesca inversión así como los enormes activos fijos se convierten en cautivos dentro del país anfitrión.

2.2 El poder negociador en el gobierno anfitrión.

La otra cara de la moneda es el país anfitrión que necesita inversionistas extranjeros por la falta de los recursos necesarios para llevar a cabo por sí mismo actividades que demandan grandes sumas de dinero y mucho *expertise* y *know-how*.

Debido a la necesidad de estos recursos, la posición negociadora del gobierno es muy débil en la mesa de negociaciones, aunque sería absurdo negar que los estados han incrementado su poder sobre las compañías internacionales en la última década⁽¹⁰⁾.

Una vez que la compañía ha desarrollado una operación exitosa, y el grueso de las ganancias que se llevan puede ser observado, el acuerdo parece ser injusto, el contrato original deviene en obsoleto a los ojos del gobierno y la posición negociadora del estado aumenta.

Aunque los gobiernos pueden sentirse a menudo impulsados por los imperativos de la obsolescencia del negocio, factores intervinientes, que desarrollaremos más adelante, pueden inhibir el logro de tales objetivos nacionalistas⁽¹¹⁾.

2.3 Teoría de la obsolescencia del poder.

La teoría de la obsolescencia del poder se entiende de la siguiente manera: el tiempo trae consigo un cambio de perspectivas en las relaciones del negocio entre el Estado y las compañías internacionales. Un país anfitrión, dotado de valiosas materias primas, es incapaz de explotarlas por su carencia de recursos financieros o tecnológicos, o porque su potencial de mercado está en una relación

(7) VERNON, Raymond. *Sovereignty at Bay, the Multinational Spread of U.S. Enterprises*. London: Basic Books, 1971. p.47.

(8) GILPIN, Robert. Op.cit.; p.9. Supra Nota 3.

(9) MIKESSELL, Raymond F. *Conflict in foreign Investor-Host Country Relations: A Preliminary Analysis*. Capítulo 2, p.29. En: *Mikesell et al. Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries*. Baltimore: John Hopkins Press, 1973.

(10) Para un interesante análisis histórico de la progresión del incremento del poder de los estados sobre las compañías multinacionales, ver LIPSON, Charles. *Standing guard: Protecting Foreign Capital in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Berkeley: University of California Press, 1985.

(11) JENKINS, Barbara. *Reexamining the "obsolescing bargain": a study of Canada's National Energy Program*. En: *International Organization*. Vol. 40, 1, primavera de 1986. p.145.

pobre en comparación con el de la compañía internacional. Para inducir a la compañía internacional a arriesgarse en la explotación de sus recursos naturales, un gobierno anfitrión deberá ofrecer concesiones generosas para asegurar a la compañía beneficios lucrativos. Sin embargo, una vez que la inversión ha probado ser buena y está operando satisfactoriamente, el nivel de riesgo percibido decae y el país anfitrión no ve más el alto nivel de beneficios de la compañía internacional como el apropiado⁽¹²⁾. Inmediatamente, ocurren cambios en las condiciones objetivas que rodean a la inversión y la visión de los enormes beneficios de la compañía internacional parecen ser injustos. Todo esto ejerce presión en el gobierno para alzar demandas contra los inversionistas extranjeros. Así, con el paso del tiempo, el negocio lucrativo de la compañía enfrentado, con su anfitrión, deviene inevitablemente en obsoleto⁽¹³⁾.

3 Factores intervinientes: el poder de contrapeso.

Las compañías internacionales tienen su propio poder para contrarrestar el impacto de los controles nacionales, ellas no son desprotegidos peones mal utilizados de gobiernos omnipotentes. En muchas maneras las compañías son los jugadores más poderosos en el juego de los negocios internacionales⁽¹⁴⁾. Hay muchas estrategias y medidas que las compañías pueden adoptar para atenuar el poder de los estados.

3.1 Desarrollo de aliados.

a) Aliados Nacionales. Las compañías pueden incrementar la receptividad y hacer decrecer el control nacional estimulando el crecimiento de empresas nacionales, así como compartiendo con ellas un poco de su *know-how* adquirido. Una compañía experimentada debería compartir su propiedad a través de *joint ventures* con compañías nacionales o, aún más ingenioso, podría separar las partes de la actividad que requieran activos físicos de los flancos técnicos o

comerciales y traspasar a la propiedad de locales y de los activos físicos de la compañía en el país. Así, en caso de nacionalización, menos podría ser expropiado.

b) Aliados Internacionales. Los aliados internacionales, incluyendo las organizaciones internacionales podrían ejercer una fuerte presión contra cualquier decisión gubernamental que implique la toma de medidas en contra de los intereses extranjeros.

Las estrategias para alinear defensores internacionales, quienes compartirían automáticamente la rabia de las compañías para contrapesar el poder del estado, consisten básicamente en la diseminación del riesgo de la compañía en un nivel internacional, en lugar de adquirir nuevos activos o incrementar el capital para aumentar el poder y control.

3.2 Apoyo del país de origen.

En algunos casos, algunos países de origen han prestado su apoyo a sus empresas privadas internacionales; aunque la situación más común es que los países de origen sólo se entrometan cuando ven que sus intereses nacionales son los que están en juego. Tener proyectos extranjeros cubiertos por esquemas de garantía de inversión en el país de origen puede asegurar el apoyo del país de origen a la empresa internacional, así como seguro contra riesgo. Tales programas, sin embargo, no garantizan explícitamente que el país de origen intervendrá en favor de los intereses internacionales⁽¹⁵⁾.

La disposición de los países de origen de prestar apoyo oficial varía en cada caso, y de acuerdo a los intereses en juego.

Aunque otra forma de obtener apoyo para las compañías internacionales es a través de acciones legales en la Corte Internacional, tal apoyo a través de litigios internacionales ha demostrado no ser una fuente efectiva de contrapeso de poder.

3.3 Estrategias operativas.

Existe una larga lista de medidas que pueden ser tomadas en cuenta en relación a las mismas operaciones. Estas medidas permiten a las compañías

(12) Ibid.; p.141.

(13) Ibid.; pp.141-142.

(14) ROBOCK, Stefan H. y SIMMONDS, Kenneth. *International Business and Multinational Enterprises*. Capítulo 10: *The Countervailing Power*. Illinois: Richard D. Irwin, 1973. p.220.

(15) Ibid.; p.222.

internacionales ajustar o reorganizar sus patrones de ubicación, logística y sus políticas de operación; así como hacer que las actividades tomen lugar donde los costosos efectos de los controles nacionales sean minimizados⁽¹⁶⁾.

Una de las formas más fáciles de evitar los controles, es el cambio del tipo de actividad en la que se está comprometido. Al hacer eso, las compañías evitan los controles nacionales dirigidos directamente a determinada actividad.

Otra estrategia útil consiste en la habilidad de las compañías internacionales para controlar la ubicación de los activos intangibles del negocio, esto es, lo relacionado a la investigación y desarrollo, habilidades técnicas, de marketing y *know-how* gerencial. Muchos intentos graduales de liberarse de controles tales como la limitación de las remesas o los permisos para expandirse, pueden ser logrados por las empresas mediante la retención de nuevos desarrollos como ámbito para negociar⁽¹⁷⁾.

Finalmente, las compañías pueden atenuar las políticas nacionales de control usando una variedad de formas legales de constitución para mover y suministrar fondos y beneficios, ellas pueden arreglar la asignación del control de la propiedad de sus activos a un patrón de jurisdicción que sea preferido. El traslado internacional de fondos puede ser llevado a cabo a través de una variedad de transacciones internas que son difíciles de controlar.

3.4 Renegociación de acuerdos.

El uso de la renegociación de acuerdos para contrapesar los controles nacionales, significa que la compañía tiene que realizar nuevos contratos que cambien los términos de los acuerdos originales cuando sea prevista la posible terminación de las operaciones.

Una compañía que prevea un cambio de circunstancias que pueda afectar su negocio, puede sugerir algún tipo de sociedad con el gobierno que no concluya con sus términos originales ni de acuerdo a las intenciones del país anfitrión.

(16) Ibid.: p.227.

(17) Ibid.: p.228.

(18) Ibid.: p.221.

(19) Aunque el objetivo de este artículo es demostrar las opciones que tienen las compañías petroleras internacionales para atenuar la obsolescencia de su negocio, he considerado necesario mencionar esta medida porque discontinuar las operaciones es la forma más fácil, simple y directa de contrarrestar el poder del Estado. Por tal razón, no puede ser excluida de la lista. El discontinuar las operaciones ha sido expuesto solo por efectos de entendimiento y disciplina de investigación. Ibid.: pp.220-221.

3.5 Paralización de nuevas inversiones.

Rehusarse a hacer nuevas inversiones, así como discontinuar las operaciones es una de las herramientas más directas para contrarrestar el impacto de los controles nacionales. La compañía internacional sólo detiene el flujo de dinero para nuevos proyectos. Haciendo eso, ejerce presión sobre el gobierno que necesita la inversión extranjera. Con entusiasmo nacionalista, los países frecuentemente han excedido el control óptimo y han sido forzados a relajar o abandonar tales controles cuando se dan cuenta que están perdiendo nuevas inversiones o expansiones potenciales⁽¹⁸⁾.

3.6 Discontinuar operaciones.

La forma más simple y directa de contrapeso de poder disponible para la empresa internacional es la de discontinuar las operaciones en los países en los cuales los controles nacionales han hecho no atractivo el ambiente del negocio⁽¹⁹⁾.

4 Casos prácticos.

4.1 El caso del programa canadiense de energía.

Este caso trata de mostrar que los estados no están indefensos, que ellos no son títeres sin ayuda sujetos a los caprichos del capital internacional sino que, por el contrario, son jugadores económicos clave capaces de usar el capital internacional en favor de sus propios intereses.

En síntesis, la teoría de la obsolescencia del negocio, desarrollada por Raymond Vernon, establece que, en el primer momento, cuando no se han hecho descubrimientos comerciales de los recursos naturales, las compañías internacionales -con todas sus capacidades técnicas y económicas- tienen todo el poder negociador en sus manos, pero cuando un proyecto de recursos naturales deviene en exitoso, entonces el Estado, propietario de tales recursos, adquiere este poder y eventualmente puede llegar a nacionalizar las operaciones de la compañía.

El Programa Nacional Canadiense de Energía (NEP), fue implementado en 1980 teniendo tres objetivos principales. Primero, proveer seguridad energética. Lo que significa mayor autosuficiencia a Canadá en petróleo y menor dependencia del mercado mundial. Segundo, establecer justicia en los precios en relación al reparto de beneficios, lo que se traducía en un precio mucho menor para el petróleo doméstico que para el importado y un mayor beneficio económico por energía para el gobierno federal. Tercero, el incremento de oportunidades para la participación canadiense en la industria petrolera, lo que significaba mayor propiedad canadiense que al momento era de propiedad extranjera en más de un setenta por ciento⁽²⁰⁾.

La política básica del NEP consistía en un nuevo esquema de impuestos que se aplicaba por igual a las compañías canadienses y extranjeras (impuesto a las ganancias sobre petróleo y gas); una nueva noción en relación a los precios -los precios a boca de pozo se incrementarían lenta y paulatinamente hasta 1986. Pero el corazón del NEP estaba basado en la “canadización” (el NEP tenía como objetivo la obtención del cincuenta por ciento de propiedad canadiense en la industria petrolera).

El gobierno federal también usó a la compañía petrolera nacional PETROCAN para incrementar la propiedad y planeó un rol expandido para PETROCAN, en términos de adquisiciones, con la intención clara de convertirla en un participante mayor en la escena petrolera. El gobierno de Canadá reconoce que el Programa Nacional de Energía representa un punto de partida fundamental, en muchos aspectos, del actual ambiente de política (...) algunas compañías pueden entender a las nuevas condiciones como insatisfactorias. El programa de adquisiciones del gobierno de Canadá es un comprador dispuesto, a precios justos y razonables⁽²¹⁾.

Con el objeto de lograr la llamada “canadización”, el gobierno desarticuló un programa de incentivos de asignaciones por agotamientos devengados sobre los gastos en exploración y desarrollo, y lo substituyó por el Programa de Incentivos Petroleros (PIP), que significaba el otorgamiento de subvenciones a compañías que estuvieran basadas en

la propiedad canadiense. Para las compañías que tuvieran más del 75 por ciento de propiedad canadiense, el PIP proveía el 35 por ciento de los costos en tierras provinciales y el 80 por ciento en tierras de frontera; las compañías que tuvieran menos del 75 por ciento de propiedad canadiense, recibirían tales subvenciones sobre la base del porcentaje que tuvieran.

La reacción contra el NEP, fue rabiosa y vociferante. El programa era descrito indistintamente como “socialista”, “filosóficamente repugnante” y “desastroso” por los miembros de la industria⁽²²⁾, especialmente por aquellas compañías americanas que tenían operaciones en Canadá.

Una de las cosas más temidas para un gobierno es poner tal presión en los inversionistas que los obligue a cerrar todas sus operaciones, y aunque los canadienses estaban aplicando una política de “canadización”, ellos, al mismo tiempo, promovían contratos de *joint venture* (especialmente aquéllos con mayor participación canadiense) porque querían también inversionistas internacionales en su país; entonces, se tuvieron que hacer algunos cambios al NEP. El gobierno ofreció pagar algunos de los costos de exploración de los proyectos que estaba apoyando, del dinero que recibiría una vez que la producción empezara. Pero los mayores cambios no vinieron de una reforma global al programa sino de concesiones otorgadas caso por caso.

Un buen ejemplo de este tipo de compromiso es el acuerdo alcanzado entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales e *Imperial Oil* en la concesión de *Alberta Cold Lake Tar Sands*. *Cold Lake* era uno de los llamados mega-proyectos claves para el objetivo de autosuficiencia del gobierno. *Cold Lake* fue cancelado en 1980 porque los cálculos económicos de *Tar-Sands* fueron destrozados por el NEP. En setiembre de 1983, a *Imperial Oil* se le otorgó una exoneración de impuestos hasta que el proyecto estuviera totalmente pagado. Combinado con un incremento en los tipos de petróleo vendible a precios mundiales y una reducción de las regalías debidas a Alberta, *Cold Lake* volvió a ser un negocio muy lucrativo⁽²³⁾.

(20) Departamento Canadiense de Energía, Minas y Recursos. *The National Energy Program*. Ottawa: Supply and Services Canada, October 1980. p.2.

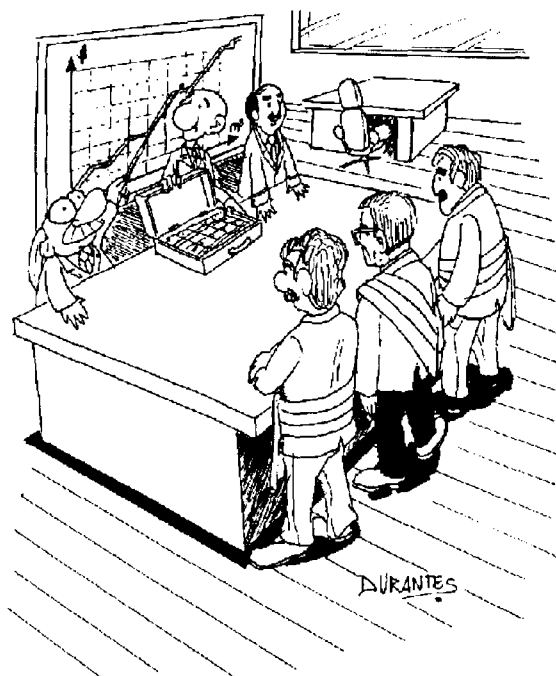
(21) *Ibid.*: p.52.

(22) JENKINS, Barbara. *Op.cit.*: p.139.

(23) *Ibid.*: p.150.

Un área donde el gobierno no hizo concesiones fue en las políticas de canadización del NEP. Definitivamente, tanto la propiedad canadiense como el control de las industrias de gas y petróleo se incrementaron como resultado directo de la aplicación del NEP.

Estas políticas nacionales, también tienden a incrementar los *joint ventures* entre los extranjeros y las compañías canadienses como se ha mencionado anteriormente.



Indudablemente, mediante la aplicación del Programa Nacional de Energía, el gobierno canadiense utilizó un poder de negociación que ha sido capaz de adquirir a través de los años y logró el desarrollo de su actividad petrolera. Como fue previsto, las poderosas corporaciones multinacionales tuvieron que aceptar el poder del gobierno canadiense y finalmente asintieron en que las medidas llevadas a cabo fueron justas y aceptables.

En este caso, podemos apreciar que si un gobierno aplica una buena política energética, la que

puede ser implementada sobre un buen número de años, es probable que los contratos negociados puedan ser más justos tanto para los gobiernos como para las compañías internacionales.

4.2 El caso del cobre chileno.

Este caso nos enseña como *Kennecott*, una empresa multinacional norteamericana, con operaciones en Chile, fue capaz de balancear el poder negociador chileno, usando los mecanismos que hemos expuesto anteriormente.

Kennecott siempre obtuvo recursos de su mina chilena El Teniente, como un arrendatario, extrae dinero de una propiedad fija.

Después de la segunda guerra mundial, *Kennecott* percibió un incremento en la vulnerabilidad de su posición, en virtud a que el punto de vista de los países de origen había cambiado y las compañías ya no tenían la opción de que el gobierno de los Estados Unidos intervenga militarmente para mantener la posesión física de la mina de *Kennecott*. ¿Cuál podía ser una posible estrategia para usar?

Como dice Theodore Moran, una estrategia de protección para la compañía podría significar tres tendencias. Primero, significaría tratar de poner en riesgo de nacionalización el menor capital propio de la compañía que fuera posible. Segundo, significaría alinear, desde la mayor cantidad de probables direcciones, apoyo internacional que compartiría automáticamente la ira de la matriz de *Kennecott* en caso de nacionalización. Tercero, significaría elevar al máximo posible para Chile el costo de nacionalización de la mina de *Kennecott*⁽²⁴⁾.

Desde el punto de vista de Moran, las estrategias de *Kennecott* para contrarrestar el poder chileno, estuvieron basadas en la dispersión del riesgo de la compañía en lugar de adquirir nuevos activos o incrementar el capital para aumentar el poder y control.

Para el asombro del presidente chileno, Eduardo Frei, los representantes de *Kennecott* ofrecieron un plan para agrandar El Teniente, vendiendo el 51 por ciento de la participación y manejando las operaciones a través de un contrato de gerencia conjunta⁽²⁵⁾.

(24) MORAN, Theodore H. *Transnational Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations: Spreading the Risk and Rising the Cost for Nationalization in Natural Resources*. En: *International Organization*.

(25) Informes Anuales de *Barden Copper Company* (subsidiaria de *Kennecott* para las operaciones chilenas) e Informes de *Kennecott Copper Corporation*. 1954-1965.

Según el plan de la compañía, ninguna inversión o fondos corporativos iban a ser traídos por *Kennecott* a Chile⁽²⁶⁾. El grueso de la expansión sería financiado por lo que procediera de la venta al gobierno chileno del 51 por ciento de la participación (\$80 millones), de la contribución de la corporación chilena del cobre (\$24 millones) y de un préstamo al nuevo *joint venture* de un banco en Washington (\$110 millones). Como consecuencia de esto, los fondos para la expansión del proyecto serían suministrados sin ningún nuevo riesgo financiero para la compañía.

Una vez que el *joint venture* fue establecido, *Kennecott* demandó al gobierno chileno una inmediata revaluación del valor de libros del Teniente (de \$69 millones a \$286 millones), la compañía también demandó una reducción especial en sus impuestos (de sobre 80 por ciento a 44 por ciento), y pidió la celebración de un contrato de gerencia para manejar la operación de por lo menos 10 años. Desde una perspectiva contable, después de la revaluación del valor neto, *Kennecott* sería aún propietario del valor del 49 por ciento de una compañía cuyo valor era cuatro veces mayor al que había sido anteriormente. Desde una perspectiva de flujo de caja, *Kennecott* estaría recibiendo el 49 por ciento de lo procedente de una operación que exportaría 64 por ciento más producción a una taza impositiva partida por la mitad⁽²⁷⁾.

Para poder crear una red de apoyo internacional (para "alinearlos" en palabras de Moran), que pudiera ayudar a la compañía en caso de la tan temida nacionalización, *Kennecott* comenzó con asegurar el monto del 51 por ciento de la participación entregada al gobierno chileno (más intereses) pero obligándose asimismo al proyecto bajo un contrato de garantía contra nacionalizaciones con AID de los Estados Unidos. Así, en caso de nacionalización, la compañía recibiría una suma mayor que el valor neto que sus operaciones chilenas habían tenido antes de la revaluación de los valores en libros.

Kennecott demandó también que el préstamo bancario recibido debía ser debida e incondicionalmente garantizado por el gobierno chileno y sometido a las leyes del estado de Nueva

York. A través de esto, la compañía aseguraba la posibilidad de una demanda contra el estado chileno.

Estos arreglos significaron que *Kennecott* tuviera una demanda legal general contra el estado chileno ante cualquier corte internacional si las operaciones chilenas eran expropiadas, y que el banco importador-exportador, la agencia para el desarrollo internacional (AID), y el Congreso, sintieran los efectos de cualquier nacionalización simultáneamente con *Kennecott*. El banco importador-exportador quería su préstamo repagado tan pronto como el contrato de gerencia de *Kennecott* fuera roto; AID objetaría el pago de una demanda inmensa por seguro y *Kennecott* podría adscribirse para la movilización del apoyo por la enmienda Hickenlooper en el Congreso. El objetivo de *Kennecott* era hacer que cualquier amenaza de nacionalización resultara inevitablemente en una confrontación entre los gobiernos de Chile y de los Estados Unidos⁽²⁸⁾.

La compañía, para asegurar la reacción internacional contra cualquier amenaza de nacionalización, pensó en la siguiente estrategia: en vista que *Kennecott* tenía el manejo del *joint venture*, comenzó a firmar contratos de largo aliento con clientes europeos y asiáticos, y luego, vendió una colección de derechos sobre estos contratos a consorcios de bancos europeos y japoneses. *Kennecott* gastó en este proceso cerca de 45 millones de dólares.

Todas estas medidas significarían una reacción inmediata de los clientes contra cualquier anuncio o deseo de nacionalizar la compañía, y fue diseñada para ejercer presión internacional sobre cualquier acto nacionalista del gobierno que intente anular el contrato de *Kennecott* o repudiar las deudas del *joint venture* de El Teniente⁽²⁹⁾. El objetivo de estos acuerdos era asegurar que nadie expropié *Kennecott* sin generar malestar en las relaciones con clientes, acreedores y gobiernos en tres continentes. *Kennecott* estuvo tratando de llevar a cabo la expansión de un proyecto bajo condiciones de gran incertidumbre al menor riesgo para ella, mientras movilizó presiones internacionales en forma tal que elevara el costo de la nacionalización al máximo posible⁽³⁰⁾.

(26) El mecanismo usado en esa línea de acción es lo que se llama la paralización de nuevas inversiones, uno de los factores intervinientes que hemos tomado en cuenta anteriormente.

(27) MORAN, Theodore H. Op.cit.: p.278.

(28) Ibid.: p.279.

(29) Loc. cit.

(30) Loc. cit

Finalmente, la estrategia de *Kennecott* consistió en dispersar su propio riesgo, y al hacer eso, protegerse a través de alianzas internacionales⁽³¹⁾. Así, la compañía podría esperar por la nacionalización (que vino efectivamente en 1971) con la esperanza de una buena compensación. La estrategia de *Kennecott* le permitió a la compañía expandir sus ganancias a finales de los sesentas sin ningún riesgo para ella y dejar el país, después de la nacionalización en 1971, con una compensación mayor al valor neto que sus pertenencias habían tenido en 1964⁽³²⁾. Pero, ¿en qué medida fue la estrategia exitosa si la nacionalización se llevó a cabo de todas maneras?

Después del período presidencial de Eduardo Frei en Chile, la posta fue tomada por Salvador Allende. En el Congreso chileno la llamada “Ley de Nacionalización” fue aprobada unánimemente y la nacionalización fue autorizada en favor de la “soberanía nacional”. Con tal presión que hubo a favor de la nacionalización de las compañías cupríferas, Anaconda y *Kennecott* probablemente no hubieran podido volver a obtener suficiente apoyo doméstico para continuar sus operaciones en paz.⁽³³⁾

Después de la nacionalización, las presiones sobre el gobierno de Allende para asumir sus obligaciones internacionales por El Teniente, llegaron en todas las direcciones que *Kennecott* había previsto con antelación⁽³⁴⁾. Los clientes de diferentes continentes y las instituciones financieras internacionales que habían prestado dinero al proyecto chileno-americano, así como el Grupo de los 10 en París y el gobierno de los Estados Unidos, ejercieron presión sobre el gobierno chileno. *Kennecott*, por su lado, hizo uso de la garantía incondicional que el gobierno chileno le había dado por la suma de la venta original, para obtener órdenes de comparecencia ante las cortes federales de los Estados Unidos en contra de todos los bienes chilenos que se encontraran en la jurisdicción de tales cortes, incluyendo los jets de Lan Chile cuando aterrizaran en Nueva York⁽³⁵⁾. En respuesta a estas presiones, en 1971, el presidente Allende anunció que

asumía la mayoría de los pagos de las obligaciones internacionales de la nacionalizada Teniente. Sin embargo, ignoró la cláusula de manejo de las operaciones por *Kennecott* contenida en los contratos.

Finalmente, cuatro meses después, en febrero de 1972, Allende llegó al final y anunció que su gobierno pagaría una compensación a *Kennecott* igual al monto de venta que había sido incondicionalmente garantizado por el estado chileno⁽³⁶⁾.

Justo antes que se cumpla con las obligaciones internacionales chilenas, los resultados de las estrategias empleadas por *Kennecott* pueden ser observadas. En conclusión, puede ser dicho que aunque la compañía dividió sus participaciones e intereses, al hacer eso mantuvo su poder de negociación en las manos y, aunque finalmente la compañía fue nacionalizada y no fue capaz de seguir en el país y en el manejo del *joint venture*, por lo menos hasta el décimo año como se establecía en el contrato de gerencia conjunta, sí fue capaz de recuperar el dinero invertido y más, utilizando los mecanismos de contrapeso y atenuando la obsolescencia de su negocio sin discontinuar sus operaciones.

5 Conclusiones.

La mayoría de las conclusiones han ido emergiendo a medida que se ha ido desarrollando el artículo, pero la primera conclusión es que tanto la compañía como el Estado tienen sus propios mecanismos para contrarrestar al otro.

Con la aplicación del Programa Nacional de Energía, el gobierno canadiense fue capaz de enfrentar el poder que las compañías con operaciones en Canadá poseían y, en tanto que el Estado asumió la propiedad de los proyectos de recursos naturales exitosos, fue capaz de incrementar considerablemente su poder de negociación. Las poderosas compañías no tuvieron más alternativa que aceptar las decisiones del gobierno de Canadá y finalmente entender que las medidas llevadas a cabo eran justas y aceptables. *AE*

(31) Para más detalles de esta estrategia, ver la parte del desarrollo de aliados como mecanismo que disminuye el poder de negociación del gobierno.

(32) *Ibid.*; p.281.

(33) ANDERSON, Jack. *The ITT Papers*. En: *The Washington Post*. Marzo 21-22; y *Papers Show ITT Urged us to Help Oust Allende*. En: *The New York Times*, julio 3, 1972.

(34) *Overseas Private Investment Corporation. Annual Report*. 1971. p.34.

(35) MORAN, Theodore H. *Op.cit.*; p.283.

(36) *Ibid.*; p.282.