

## ¿Presionar a los gobiernos para defender negocios internacionales privados?

*Hernán Rodríguez Fisse\**

### RESUMEN

Las gestiones de lobby que hacen los hombres de negocios para defender las inversiones internacionales, tienen efectos en sus propios gobiernos, en los gobiernos de los países donde están localizadas sus empresas y hasta en las relaciones bilaterales. Los casos analizados, que demuestran la existencia de métodos de presión para lograr objetivos económicos, se sitúan en un contexto internacional de Guerra Fría y en países que pusieron énfasis en un rol activo del estado como empresario.

### Palabras clave

Lobby, grupos de poder, presión, nacionalización, negocios

Pressure governments in order to defend private international business deals?

### ABSTRACT

Lobbying efforts made by businessmen to protect international investments, have an impact on their own governments, on the governments of the countries where their businesses are located and even on bilateral relations. The cases analyzed, which prove the existence of coercive methods to achieve economic objectives, take place against an international background of Cold War and in countries that emphasized the active role of the state as entrepreneur.

### Keywords

Lobby, power groups, pressure, nationalization, business

\* Administrador Público Universidad de Chile, periodista Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencia Política Universidad de Chile. Doctor (c) en Estudios Americanos con especialidad en Relaciones Internacionales, Facultad de Humanidades (IDEA) Universidad de Santiago de Chile (Usach). Profesor de la cátedra de Negocios Internacionales Facultad de Administración y Economía Usach. Correo electrónico: zejelchile@gmail.com.

## Introducción

Uno de los propósitos principales de este ensayo es analizar cómo las gestiones de lobby, desplegadas por empresas privadas con inversiones internacionales, cuando deben defender sus intereses desarrollan mecanismos de presión hacia las autoridades que gobiernan sus propios países, para que estas a su vez hagan lo mismo en relación con aquellos lugares donde sus negocios corren peligro. Al mismo tiempo se podrá observar cómo este fenómeno impacta en las relaciones bilaterales de los actores involucrados y en el desempeño de la economía del país receptor de inversión extranjera. Para demostrar lo señalado se consideran los casos de nacionalización de la empresa estadounidense productora de petróleo en el Perú, durante el gobierno del general Velasco Alvarado, en 1968, y de nacionalización de las empresas que elaboraban cobre en Chile, también de propiedad de inversionistas provenientes de Estados Unidos, a partir del triunfo electoral de Salvador Allende, en 1970.

El marco teórico, presentado a continuación, introduce el libro *Grupos de interés y lobby en Chile*, de nuestra autoría, editado por Zéjel (Santiago, 2006).

Los grupos de interés se convierten en grupos de presión cuando realizan gestiones con las autoridades públicas, destinadas a mantener o modificar determinadas decisiones que los afectan. Las gestiones son mecanismos de presión que habitualmente ninguno de los actores involucrados reconoce como tales, pero que, sin embargo, existen. Así ocurre también en Estados Unidos, país donde ‘hacer lobby’ es una actividad regulada legalmente y donde funcionan oficinas de profesionales del lobby, que brindan ese servicio al cliente que lo quiera contratar.

Las presiones que pueden ejercer grupos de interés como empresas, organizaciones gremiales, sindicales y estudiantiles, ya sea de manera directa por algunos de sus dirigentes o por medio de la contratación de los servicios de lobbystas, habitualmente se inician mediante el mecanismo de la persuasión. Este consiste en tratar de convencer a la autoridad de la validez de la demanda formulada, a través de la entrega de antecedentes e información pertinente. Los actores involucrados tratan de mantener sus conversaciones de manera reservada. Si llegan a fracasar en esta etapa, lo más frecuente es hacer pública la demanda, recurriendo a los medios de comunicación de masas como diarios, revistas, radios y televisión. Si el grupo que ha formulado la demanda cuenta con una capacidad de movilización significativa, puede recurrir a desfiles callejeros, con lienzos y pancartas; si se llega a paralizar el tránsito vehicular o se infiltran personas que incurren en la violencia, la fuerza policial podrá impedir que continúe la manifestación, aunque esté autorizada. La convocatoria en la actualidad se hace vía internet, que ha demostrado ser muy efectiva. El objetivo de tales convocatorias es acceder a

la opinión pública y obtener apoyos de parte de otros sectores de la sociedad que tengan interés en involucrarse, resultados que dependerán mucho de los recursos que el grupo demandante disponga.

Un tercer mecanismo para presionar a las autoridades es amenazarlas con la realización de determinadas acciones, como por ejemplo anunciar la paralización de actividades en determinado plazo. Las paralizaciones más frecuentes, a nivel internacional, son las suspensiones de créditos, ayudas o embargos de determinados bienes. El paso siguiente y final es la acción directa, en la cual el grupo demandante procede a dar cumplimiento a las amenazas anunciadas; entonces, se terminan las posibilidades de negociación y gana el más fuerte.

La gestión de lobby puede incluir cada uno de los mecanismos de presión mencionados: persuadir, hacer pública la demanda, amenazar, actuar directamente. Lo más probable es que tales mecanismos ocurran en ese orden, pero no necesariamente será así. Existen situaciones, por ejemplo, en que el grupo de interés inicia su demanda con una paralización de actividades (acción directa), lo que hace más difícil el proceso de negociación con la autoridad respectiva. Las formas de presionar señaladas son consideradas, en el campo de la ciencia política, como legítimas y además observables por la opinión pública, tanto nacional como internacional, especialmente cuando intervienen los medios de comunicación o en el caso de una huelga. Eso no significa que el grupo que ejerce presión pueda salirse de esos cauces y proceda con métodos habitualmente sancionados por la sociedad, como son el soborno, el chantaje, el secuestro, el crimen.

En los casos que se analizan aquí –las inversiones estadounidenses en Perú y Chile–, la investigación incluyó un seguimiento en la prensa escrita de la época, y de las medidas que los actores involucrados fueron tomando. Se procedió así para constatar la forma en que sus demandas se fueron incorporando al sistema político estadounidense y para atender las respuestas que los actores demandantes obtuvieron de parte de las autoridades de Estados Unidos en ese entonces. Al respecto, sólo fue posible investigar el lobby efectuado en forma pública; no obstante, de acuerdo al marco teórico, se da por descontado que existió el lobby privado.

En relación a las inversiones de empresas chilenas en Perú y Argentina, consideradas en esta investigación, se trata de negocios internacionales desarrollados a partir de la implantación del modelo neoliberal en la economía, muy diferente al que imperaba en los años sesenta del siglo pasado. Si bien hoy en día los conflictos de intereses entre las empresas y los Estados no han desaparecido, y las gestiones de lobby continúan muy activas, la forma de resolver las controversias ha evolucionado hacia métodos que tienden a descartar la violencia, como acontecía en el pasado.

## Nacionalización del petróleo en Perú

La International Petroleum Company (IPC), subsidiaria de la Standard Oil en el Perú, producía el 75% del petróleo total, generado en el subsuelo peruano, y era la principal fuente laboral en Talara, al norte del país, desde 1914. La extracción se efectuaba en los campos de La Brea, Pariñas y Lobitos; la refinación del petróleo se efectuaba en las instalaciones de la compañía en Talara. Desde el comienzo de este negocio, estuvo en discusión la propiedad del recurso. En 1922, un laudo arbitral determinó que los propietarios tenían que pagar una serie de impuestos, pero no dejó resuelto el asunto de la pertenencia.

Cuando en 1963 asumió la Presidencia del Perú el arquitecto Fernando Belaunde Terry, este se comprometió a llegar a un acuerdo definitivo al respecto, en un plazo de 90 días; era una de sus promesas de campaña electoral. En noviembre de ese mismo año, el Congreso peruano declaró nulo el laudo de 1922. Ante ello, el gobierno de Estados Unidos reaccionó rechazando la acción unilateral y determinó que la ayuda externa a Perú quedaba condicionada a la solución del problema.

En 1968, la disputa seguía sin resolverse, el prestigio del Presidente Belaunde se veía afectado, los sentimientos nacionalistas de las Fuerzas Armadas estaban irritados y las relaciones con Estados Unidos eran poco cordiales. La oposición nacionalista a la empresa estadounidense fue liderada por la familia Miró-Quesada, propietaria del diario *El Comercio*, que de manera sistemática le pedía al gobierno que tomara el control de la compañía petrolera norteamericana. La propuesta era que se aplicara el mismo modelo de la nacionalización mexicana del petróleo, efectuada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, en 1938. A su vez, Estados Unidos presionaba a través de su Departamento de Estado, congelando los fondos de la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID), destinados al Perú.

La facción de línea dura en el Ejército, a favor de la nacionalización, la encabezaba el general Juan Velasco Alvarado, jefe del Comando Conjunto. Se comentaba que aquel le tenía un odio personal a la International Petroleum Company, porque cuando fue capitán de infantería, durante la guerra con Ecuador, la compañía negó el uso de los vehículos de la refinería para trasladar las tropas al frente. Además, Velasco, oriundo de Piura, cercano a Talara, conocía de cerca la influencia de 'los gringos' en los asuntos locales.

Finalmente, Belaunde anunció un acuerdo con la IPC. El 13 de agosto de 1968 se firmó el Acta de Talara, donde la compañía aceptaba renunciar a sus derechos al subsuelo y entregar los campos de La Brea y Pariñas a la Empresa Petrolera Fiscal (EPF). El gobierno peruano aceptaba cancelar todo reclamo de deudas contra la compañía y que el petróleo extraído por la IPC se vendiera a su

refinería de Talara. Terminada la ceremonia del acuerdo, el director de la EPF dijo por televisión que ‘la página once’ del convenio, que contenía el precio de venta, faltaba misteriosamente. El escándalo provocado generó una crisis política, siendo expulsado del partido gobernante (Acción Popular) su candidato presidencial Edgardo Seoane. Al mes siguiente renunció el directorio de la EPF y el gabinete ministerial. Belaunde fue incapaz de controlar su partido y debió enfrentar una opinión pública cada vez más molesta a causa de su incapacidad de cumplir con las reformas que había prometido. Los rumores de golpe militar eran frecuentes.

El 3 de octubre de 1968, tropas de las Fuerzas Armadas de Perú se tomaron el Palacio Pizarro de Gobierno, en la ciudad de Lima, sacaron al Presidente Fernando Belaunde Terry desde su oficina y a empujones se lo llevaron, con lo puesto, al aeropuerto Jorge Chávez. Allí lo subieron a un avión que partía con destino a Buenos Aires, a cumplir un largo exilio que continuó más tarde en Estados Unidos. A continuación fue proclamado el establecimiento de un ‘Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas’, encabezado por el militar de más alta graduación, el general Juan Velasco Alvarado.

El nuevo gobierno declaró entre sus propósitos la transformación de las estructuras económicas y sociales del Perú; terminar con la dependencia externa, especialmente de Estados Unidos; y buscar una tercera vía para el desarrollo del país, que no fuera ni capitalista ni comunista. Entre las medidas anunciadas estaba que las empresas fueran administradas por sus propios trabajadores (autogestión) y de crear un ‘hombre peruano nuevo’, consagrado a la ‘solidaridad y no al individualismo’. Esto último se lograría modificando los valores nacionales.

Rosemary Thorp, economista de la Universidad de Oxford, en su libro *Perú 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy* (1978), menciona las crecientes vicisitudes económicas que enfrentaba el Perú en la década de 1970, como consecuencia de la declinación de la oferta de las exportaciones agrícolas tradicionales. El impacto era grande para una economía que siempre había estado basada en exportaciones tradicionales. De manera permanente, el país sufría ciclos de ‘bonanza y quiebra’. Para superar esta situación, Thorp dice que el Perú requiere un grupo de empresarios locales dinámicos y sofisticados, junto a un Estado experimentado y competente. En palabras de Douglas C. North, en el libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, la situación era aquella en que “no hay reglas del juego que permitan estructurar incentivos en el intercambio humano o sanciones políticas, sociales o económicas” (2006:67). No estaban claras las limitaciones institucionales, en términos de conocer aquellas actividades que los individuos pueden desempeñar y las que tienen prohibición de hacer. Era el típico escenario

de una sociedad estancada en el largo plazo y con una declinación absoluta de su bienestar económico.

Si el discurso de intensa retórica de las Fuerzas Armadas no impactó a la opinión pública peruana e internacional –ambas acostumbradas a las interrupciones del sistema político democrático por golpes militares–, lo que ocurrió seis días después de la captura de los poderes del Estado, dejó atónitos a los que tenían grandes intereses económicos en el país. En efecto, a mediodía del 9 de octubre, Velasco Alvarado anunció que, en esos momentos, tropas de la Primera Región Militar, acantonadas en Piura, ocupaban las instalaciones de la empresa estadounidense International Petroleum Company en Talara, y tomaban el control de los yacimientos La Brea y Pariñas.

Al desalojo del Presidente Belaunde Terry desde el Palacio de Gobierno, se unía dentro de la misma semana, y con el mismo estilo, la expulsión de los ejecutivos estadounidenses de la empresa petrolera y la incorporación de esta al Estado peruano mediante una expropiación.

La revista *Time* del 14 de febrero de 1969, bajo el título de “Perú: desafiando los Estados Unidos”, escribió lo siguiente:

Perú parece dirigirse hacia un gran conflicto global con los Estados Unidos, que podría producir graves repercusiones en toda América del Sur [...] La disputa se centra en la Standard Oil de Nueva Jersey, subsidiaria de la International Petroleum Co., cuyos campos petroleros y refinerías peruanas fueron capturadas en octubre pasado, por el nuevo régimen militar del país, encabezado por el general Juan Velasco Alvarado. El pretexto: que la IPC hace años había adquirido ilegalmente su concesión petrolera en el Perú.

Los Estados Unidos pidieron que la Junta Militar pague a la Standard Oil un precio justo por las propiedades de la IPC [...] Se ha definido una cifra de 142 millones de dólares. Si no es así, como bien saben los peruanos, Estados Unidos se vería obligado, en virtud de las disposiciones de la Enmienda Hickenlooper, a suspender la ayuda económica al Perú en un plazo de seis meses [...] En la actualidad, la ayuda asciende a 34 millones de dólares al año, más otros 45 millones en compras preferenciales de azúcar peruana [...].

La semana pasada en la televisión, Velasco afirmó que la IPC debe 690,5 millones de dólares por todo el petróleo que se ha bombeado desde suelo peruano [...] En su intervención, Velasco declaró desafiante que el Perú estaba dispuesto a aceptar las consecuencias de sus acciones y

denunció la aplicación inminente de la Enmienda Hickenlooper como “agresión económica”. Además Velasco hizo un llamamiento a otros países de América Latina para apoyar a Perú en su confrontación con Estados Unidos, porque al no demostrar firmeza y unidad, mañana otros países sucumbirán. (*Time*, 14/02/1969)

En 1964 y como consecuencia de la expropiación de empresas en Cuba, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado incorporó a la Ley de Ayuda al Extranjero una enmienda propuesta por el senador republicano por Iowa, Bourke B. H. Hickenlooper. Allí se propone la suspensión de la ayuda externa a aquellos países que incurran en los casos de: a) nacionalización, expropiación, incautación de propiedad, control de propiedad de cualquier ciudadano o asociación de propiedad en no menos del 50% de ciudadanos de Estados Unidos; b) repudio o anulación de contratos o acuerdos existentes con cualquier sociedad, corporación o asociación de propiedad en no menos del 50% de ciudadanos norteamericanos; c) impuestos discriminatorios, exacciones u otras medidas que tengan el efecto de nacionalizar o incautar propiedades de estadounidenses. La enmienda conlleva la finalidad de disuadir de que se efectúe la expropiación sin compensación de la inversión extranjera, mediante la preservación del derecho de los dueños para atacar cualquier incautación en que se viole el Derecho Internacional.

Estados Unidos no invocó la Enmienda Hickenlooper y tampoco la Enmienda Pelly, que quita la ayuda militar, pero sí aplicó una política de fuerte presión económica, una suerte de bloqueo informal a la economía peruana. Continuaron los préstamos previamente autorizados, pero no se entregaron nuevos. La Casa Blanca logró su objetivo de impedir que el nacionalismo de los militares se radicalizara y afectara otras inversiones en Perú. La IPC, mediante un fuerte lobby, convenció a las autoridades de Washington para que se le otorgara un crédito de 150 millones de dólares al gobierno peruano, con el único propósito de que se destinara al pago de los bienes expropiados de su empresa.

El pago se efectuó mediante un acuerdo firmado el 19 de febrero de 1974, entre el enviado especial estadounidense James Greene, vicepresidente del banco Manufacturer Hanover; el embajador Taylor Belcher; y el ministro de Asuntos Exteriores del Perú, general Miguel Ángel de la Flor. El acuerdo fue conocido como Greene-Mercado, por ser Mercado Jarrín el primer ministro de entonces.

Los prestamistas del crédito evaluaron que el Perú entraba en un ciclo de prosperidad económica, gracias a los altos precios alcanzados por el petróleo a nivel internacional, en el segundo semestre de 1973, y a la certeza del inminente hallazgo de nuevos yacimientos en la selva peruana.

El deterioro de las relaciones bilaterales entre el Perú y Estados Unidos se agudizó con el reconocimiento que hizo Velasco a los países del bloque soviético, en plena Guerra Fría. A fines de 1968 se establecieron acuerdos comerciales y compra de armas a la Unión Soviética. Más de 800 miembros del ejército y la aviación fueron a Moscú para ser capacitados. A su vez, asesores soviéticos llegaron al Perú.

La defensa territorial de las 200 millas marítimas por parte de la marina peruana, llevó a la captura de naves atuneras estadounidenses que pescaban dentro de ese territorio. En febrero de 1969 se desató la llamada guerra del atún, cuando Estados Unidos respondió a las capturas, suspendiendo la asistencia militar que otorgaba a las Fuerzas Armadas peruanas. En represalia, Perú expulsó del país a la misión militar estadounidense.

## Nacionalización del cobre en Chile

Salvador Allende asumió como Presidente de Chile el 4 de noviembre de 1970, luego de obtener la primera mayoría electoral (36,3%) y ser ratificado por el Congreso Nacional, de acuerdo a la Constitución de 1925. De inmediato, en un plazo de dos semanas, envió al Parlamento un proyecto de ley para nacionalizar el 100% de las empresas de la gran minería del cobre, de propiedad de compañías estadounidenses, de acuerdo a lo señalado por el Programa de Gobierno de la Unidad Popular:

Contar con un Estado que tenga el dominio de la gran minería, el sistema financiero, el comercio exterior, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos y en general aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país [...].

Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), el Estado había adquirido el 51% de las acciones de las compañías estadounidenses productoras de cobre, en un proceso que se conoció como 'chilenización'. El 11 de julio de 1971, la totalidad de los parlamentarios de izquierda, centro y derecha, por unanimidad, aprobaron la ley de nacionalización del cobre, que incluyó una reforma a la Constitución de 1925. Este cambio en las reglas del juego democrático, le otorgó al Presidente de la República la facultad para reducir, de la indemnización que correspondía pagar a las compañías Kennecott Copper Corporation, Braden Copper Company, Anaconda Company y Andes Copper Mining, las rentabilidades



excesivas que habían obtenido entre los años 1955 y 1970. Existía la presunción de que las condiciones de explotación de las minas, obtenidas en Chile, eran más favorables que las existentes en otros países para industrias de este tipo.

El contralor general de la República, un poder independiente del Estado, quedó facultado para determinar el monto de las indemnizaciones que correspondía pagar a las empresas de la gran minería del cobre y la Corporación del Cobre (Codelco) debía entregar las cifras de rentabilidad. El resultado fue el siguiente:

MINA	INDEMNIZACIÓN	RENTABILIDAD EXCESIVA
Chuquicamata	223.5 millones dólares	300 millones dólares
El Salvador	62.4 “ “	64 “ “
El Teniente	99.5 “ “	410 “ “

El promedio total de rentabilidad de las tres minas, en los quince años de explotación por parte de compañías extranjeras, fue de un 52,8%. En otros países, en los mismos años, había sido de 9,95%. Para calcular las rentas se tomaron los balances de las empresas presentados para fines tributarios en Estados Unidos. Se estimó para Chile que la rentabilidad podía ser de un 12%; en consecuencia, todo lo que excedía a ese porcentaje se le descontaba de la indemnización que correspondía pagar.

Los ejecutivos de las compañías, en sus oficinas de Estados Unidos, reaccionaron con rapidez al tener la información de lo que estaba ocurriendo con sus negocios en Chile. Sus mecanismos de presión, mediante el lobby, se hicieron presentes en la prensa y con las autoridades de la Casa Blanca, encabezadas por el Presidente Richard Nixon.

La revista *Time*, del 7 de octubre de 1971, bajo el título de “El gran zarpazo”, expresó:

La deducción significa que las compañías no recibirán ni un penique por sus bienes [...]. Una facción de la línea dura dentro de la administración Nixon está tratando sobre represalias para demostrar que Estados Unidos no es un blando en relación con las incautaciones.

El *New York Daily News*, del 5 de octubre de 1971, encabezó su artículo con la frase “Detengan al ladrón”, señalando que

el ladrón es Salvador Allende, el jefe marxista de la República Sudamericana de Chile. Sometámonos mansamente a este robo y le daremos

alas a cualquier dictador de a centavo y a cualquier pirata barato del mundo para que empiece a sacarle pelos de la barba al Tío Sam [...].

El *Evening Star*, el 4 de octubre de 1971, luego del título “Chile se quita la máscara”, dice:

La deducción es un caso de robo cínico y desembozado. Chile está cometiendo un gran hurto, no solamente con los inversionistas norteamericanos, sino con el Gobierno de los Estados Unidos, que ha asegurado alrededor de 150 millones de dólares de las labores en las minas de cobre. Si la administración Nixon no adopta medidas económicas para desquitarse, la nueva treta latinoamericana para robar a los inversionistas norteamericanos se extenderá y se intensificará...

El *New York Times*, en su edición del 4 de octubre de 1971, dijo, entre otras afirmaciones: “La deducción es arbitraria y constituye una maniobra de contabilidad grotesca, que efectivamente anula la posibilidad de cualquier pago por las minas de cobre”.

La *Revista Newsweek* de la primera semana de octubre de 1971, escribió lo siguiente:

Anaconda y Kennecott desahogaron su furia con las matemáticas marxistas [...]. La teoría contable del señor Allende no es más que un sutil pretexto para la confiscación, manifestó el presidente de Anaconda, John Place, y el presidente de Kennecott, Frank Milliken, agregó: “El Presidente Allende de alguna manera calculó que la pretendida rentabilidad excesiva durante los dieciséis últimos años era mayor que nuestras ganancias totales en Chile durante ese período”.

A esta síntesis de la prensa escrita de Estados Unidos hay que agregar la publicación de un libro blanco que hizo la Kennecott Cooper Corporation. Con el título de *Confiscación de El Teniente. Expropiación sin compensación*, analizó desde su propia mirada la deducción de rentabilidades excesivas.

En cuanto a las gestiones de lobby realizadas al interior del gobierno de Nixon, el secretario de Estado, William Rogers, y el subsecretario Charles Meyer, participaron en una reunión con los ejecutivos de Anaconda y Kennecott.

Los diarios *Evening Star* y *Washington Post* informaron los días 22 y 23 de octubre de 1971, respectivamente, que William Rogers manifestó:

Estados Unidos no vacilaría en aplicar la Enmienda Hickenlooper y suspendería toda la ayuda a Chile, si este país no revisaba su decisión de nacionalizar las propiedades de las empresas norteamericanas de cobre, sin una total indemnización [...]. Se dice que uno de los asistentes consultó si la suspensión de toda ayuda no aparecería como una “bofetada a la cara” de Chile, y que la respuesta, no confirmada, de Rogers habría sido: “Es el único lenguaje que entienden”.

La reacción del propio Nixon quedó graficada con la siguiente frase: “Voy a hacer chistar, estrangular, a la economía chilena”. Sobre ello existe un testimonio cinematográfico. En la película *Nixon*, del director Oliver Stone, donde se narra la biografía del Presidente de Estados Unidos, interpretado por el actor Anthony Hopkins, hay una escena donde aparece expresando la frase señalada, en una reunión con ejecutivos de las empresas nacionalizadas.

Con motivo de la reunión de la UNCTAD III, celebrada en Santiago de Chile, durante el mes de abril de 1972, el representante de la Casa Blanca, John Irwin, señaló en su discurso la siguiente alusión a la nacionalización del cobre chileno: “Algunas expropiaciones gubernamentales conducen a actos cuya legitimidad no reconocemos, porque son contrarias a los principios aceptados de la ley internacional”.

De las amenazas se pasó a la acción directa de manera casi inmediata. El secretario del Tesoro, John Connally, dio instrucciones para rechazar un crédito solicitado por Chile destinado a la compra de tres aviones Boeing para la Línea Aérea Nacional (LAN), en aquellos años de propiedad del Estado. En círculos políticos de Washington, esto se interpretó como una actitud implacable, con el fin de que el ejemplo de recurrir a las rentabilidades excesivas no tentara a otros países de la región. En Chile, para el gobierno de Nixon, estaba ocurriendo lo mismo que en Cuba y Perú, pero con un método diferente.

De muy poco sirvieron las acciones que a su vez tomó el gobierno de Chile para defenderse del lobby internacional, intenso, permanente y feroz, al que fue sometido el país. La defensa jurídica que siempre desplegó el gobierno de Allende, poco pudo hacer ante la arremetida de medidas económicas que afectaron directamente a la ciudadanía. Uno de los argumentos que utilizó el equipo que asesoró al Presidente de la República fue la resolución 1803 de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1962, que en sus artículos primero y cuarto declara lo siguiente:

Primero. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en

interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

Cuarto. La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad y de interés nacionales, las cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en rigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el derecho internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas. No obstante, por acuerdo entre Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional.

El Presidente Salvador Allende concurrió a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 4 de diciembre de 1972, y en el discurso que pronunció ante la Asamblea General se refirió a las acciones emprendidas por el gobierno de Estados Unidos en contra de Chile, para defender los intereses de las empresas nacionalizadas. Algunos párrafos de aquel discurso fueron los siguientes:

Hemos nacionalizado las riquezas básicas, hemos nacionalizado el cobre. Lo hemos hecho por decisión unánime del Parlamento, donde los partidos de gobierno están en minoría. Queremos que todo el mundo lo entienda claramente: no hemos confiscado las empresas extranjeras de la gran minería del cobre. Eso sí, de acuerdo con disposiciones constitucionales, reparamos una injusticia histórica, al reducir de la indemnización las utilidades por ellas percibidas más allá de un 12% anual, a partir de 1955 [...].

La nacionalización del cobre se ha hecho observando escrupulosamente el ordenamiento jurídico interno, y con respeto a las normas del derecho internacional, el cual no tiene por qué ser identificado con los intereses de las grandes empresas capitalistas [...].

Mi país es víctima de una gran agresión. Chile percibía por concepto de préstamos otorgados por organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, un monto de recursos cercano a ochenta millones de dólares al año. Violentamente, estos financiamientos han sido interrumpidos [...].

No pretendemos que estos préstamos sean restablecidos. Estados Unidos es soberano para otorgar ayuda externa o no, a cualquier país. Sólo queremos señalar que la drástica suspensión de estos créditos ha significado contracciones importantes en nuestra balanza de pagos [...].

Esta asfixia financiera de proyecciones brutales, dadas las características de la economía chilena, se ha traducido en una severa limitación de nuestras posibilidades de abastecimiento de equipos, repuestos, productos alimenticios, medicamentos. Todos los chilenos estamos sufriendo las consecuencias de estas medidas, las que se proyectan en la vida diaria de cada ciudadano y, naturalmente, también, en la vida política interna. Lo que he descrito significa [...]. *¡Presionar a un país económicamente débil! ¡Castigar a un pueblo por su decisión de recuperar sus recursos básicos!* (Allende 1973:56)

De esta manera, el Presidente Allende intentó contrarrestar la ofensiva iniciada por las empresas privadas norteamericanas nacionalizadas, y que contaba con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, importantes medios de comunicación y el sistema financiero público y privado, para presionar a Chile en pos de que modificara su proyecto de nacionalización del cobre.

En el “Informe Church”, presentado al Congreso de Estados Unidos por el senador demócrata Frank Church, a fines de 1975, se demuestra la participación que tuvieron los principales accionistas de las empresas nacionalizadas para generar las condiciones que llevaron finalmente a la caída de Salvador Allende, con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

## Nuevas controversias entre empresas y Estados

El incremento de los negocios internacionales, como consecuencia de incorporar el modelo neoliberal en la economía de la mayoría de los países latinoamericanos, ha facilitado la inversión que pueden hacer empresas chilenas en diferentes lugares del continente, y de manera muy especial en Perú y Argentina. En sus inicios, la inversión foránea tiende a situarse en países fronteras, por un conjunto de ventajas que ello involucra. Así se puede observar que Chile, junto con la llegada de inversión extranjera directa, proveniente de empresas que tienen sus casas matrices en países desarrollados, para diferentes áreas de la economía y sobre todo para la minería, también ha recibido capitales provenientes de países cercanos. Este escenario internacional, diferente al imperante en los años sesenta

del siglo pasado, potencia las posibilidades de conflicto entre los inversionistas y el país receptor.

Los motivos de controversia pueden tener múltiples orígenes y causales. Las más frecuentes ocurren cuando se desconocen las ‘reglas del juego’ imperantes en el lugar donde se efectúan las inversiones. Es fundamental informarse respecto de las características culturales dominantes y de la existencia de instituciones políticas, laborales, legales, tributarias, del medio ambiente, sólo por dar algunos ejemplos. No basta con hacer los cálculos de rentabilidad económica del negocio. También se pueden dar situaciones complicadas cuando un país, con gran interés en recibir inversión extranjera, no cuenta con las instituciones adecuadas para dar forma al intercambio humano (North 2006).

¿Cómo llegan los inversionistas chilenos al Perú? Durante el gobierno de Alberto Fujimori se implantó el modelo neoliberal en la economía peruana y a partir de 1993, en adelante, se instalaron numerosas empresas chilenas en el vecino país: Sigdo Koppers, Indura, Colchones Rosen, Madeco, Lucchetti, Enersis, Watt’s, Carozzi, LAN, Falabella, Sonda, Ripley, entre otras muchas más. Las formas de inversión fueron diversas: mediante la compra de empresas peruanas ya existentes, en sociedad con ellas o a través de la creación de nuevas empresas. Esto último correspondió a lo que hizo el grupo Luksic, en 1996, cuando compró un terreno para levantar la fábrica de pastas Lucchetti Perú S.A., al sur de Lima, frente al Refugio Vida Silvestre Pantanos de Villa, donde cohabitan numerosas especies de plantas, peces, aves, reptiles, insectos, moluscos y algas. Dos años después, con la fábrica en su etapa de construcción, la alcaldía limeña anuló las autorizaciones otorgadas. La objeción fue zanjada por el Juzgado de Derecho Público de Lima que falló a favor de la empresa, posibilitando la finalización de las obras, lo que permitió a la industria funcionar a plena capacidad a partir de 1999.

La mayor controversia entre la empresa chilena y el Estado peruano vino después, cuando el Congreso de la República del Perú, al investigar los actos de corrupción cometidos durante el gobierno de Fujimori, mostró videos donde aparece su asesor de seguridad, Vladimiro Montesinos, recibiendo dineros de diferentes personas. En una de las imágenes se ve a Gonzalo Menéndez, ejecutivo de Lucchetti Perú. También se acusó a la empresa de haber donado 213 mil dólares al partido político Alianza Perú 2000, que postulaba a Fujimori para un tercer período presidencial. La alcaldía de Lima retomó su denuncia y se inició un juicio por ‘supuesto tráfico de influencias’. La planta fue cerrada y en el juicio oral de septiembre de 2005, al no presentarse a la citación los ejecutivos de Lucchetti, fueron declarados reos en rebeldía y con orden de captura internacional. Cinco años después, el grupo Luksic ha continuado con nuevas inversiones, en otras áreas de la economía del Perú.

En Argentina, el diario *El Clarín* informó, en noviembre de 2010, que la empresa chilena LAN pagó un millón de dólares al ex ministro de Transportes de ese país, Ricardo Jaime, a través de su asesor Manuel Vásquez, por consultorías entre fines de 2006 y fines de 2007. La justicia argentina está procesando por supuestas irregularidades a uno de los colaboradores en el gobierno del entonces Presidente Néstor Kirchner. El 2 de diciembre de 2010, la Cámara de Diputados de Chile solicitó a la Fiscalía Centro Norte que investigara los supuestos delitos cometidos por LAN en Argentina, de acuerdo al artículo 251 del Código Penal que sanciona

al que ofreciere, prometiére o diere a un funcionario público extranjero, un beneficio económico o de otra naturaleza, en provecho de éste o de un tercero, para que realice una acción o incurra en una omisión con miras a la obtención o mantención para sí u otro, de cualquier negocio o ventaja indebidos en el ámbito de cualesquiera transacciones internacionales.

Al momento de describir brevemente este caso, sólo es posible señalar que se encuentra en etapa de investigación en Argentina y en Chile. Por la parte chilena, la causa la lleva el fiscal José Morales Opazo, de la Fiscalía Especializada en Delitos de Alta Complejidad.

## Conclusiones

Con respecto a las compañías estadounidenses, se puede concluir que actuaron con pocas limitaciones institucionales para la extracción de petróleo en Perú y cobre en Chile. Durante varias décadas aprovecharon una legislación tributaria altamente conveniente a sus propios intereses en ambos países, lo que les permitió obtener márgenes de utilidades muy superiores, en comparación con lo que sacaban en Estados Unidos, Canadá o Europa. En aquellos años era impensable grabar con un royalty a la minería. Siguiendo lo expresado por North (2006), no estaban señaladas condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. En estricto rigor, como no violaron ninguna norma o contrato, no había cómo aplicarles un castigo corrector. De ahí que se pueda concluir que el bajo costo en negociación les permitió maximizar utilidades. Hicieron lo que se les permitió hacer. En ese sentido, del bajo desempeño económico de Perú hasta 1968 y de Chile hasta 1971, recaen las responsabilidades en anteriores administradores del Estado.

La evolución de la política a partir de gobernantes individuales absolutos a gobiernos democráticos es concebida típicamente como un paso hacia una mayor eficiencia política. En el sentido de que el gobierno democrático da un porcentaje cada vez mayor al acceso del pueblo, al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa de un gobernante para confiscar riquezas, y desarrolla un cumplimiento obligatorio por un tercero de contratos con un poder judicial independiente de lo cual resulta, sin duda, un avance hacia una mayor eficiencia política. (North 2006:72)

El historiador chileno Francisco Antonio Encina, en su libro *Nuestra inferioridad económica* ([1915] 1962), señaló que la riqueza obtenida por el salitre se dilapidó porque se pensó que ese mineral era infinito, hasta que apareció la producción sintética a un costo muy inferior. Siguiendo ese planteamiento, es posible señalar que en los casos del petróleo y del cobre, la ausencia de limitaciones al negocio, les impidió a ambos países obtener recursos muy necesarios para un mejor desarrollo económico. Esa es una hipótesis. Obtener mayores recursos para el Estado, por vía impositiva, no asegura mejor desempeño para el país. Gobiernos corruptos también habrían podido dilapidar un potencial incremento de ingresos tributarios. En América Latina sobran los ejemplos.

Otra conclusión importante es que al llegar al poder dos gobiernos con objetivos revolucionarios, uno mediante golpe militar y el otro por la vía electoral, y tomar la decisión de cambiar las reglas del juego a las empresas estadounidenses, estas reaccionaron de la misma manera. No hicieron la diferencia si en un caso las expropiaron y en el otro existía un procedimiento legal, con mandato constitucional. Los propietarios del petróleo y del cobre ven lo ocurrido en Perú y Chile como un robo y recurren a dos de las instancias consideradas entre las más poderosas de Estados Unidos: la Casa Blanca y la prensa. Ambas instituciones cuentan con los mecanismos adecuados para presionar a aquellos gobiernos y países que ponen en riesgo los negocios de sus compatriotas.

Al observar lo que escribió la prensa estadounidense de la época y las medidas que adoptó el gobierno en contra de Perú y Chile, se puede llegar a establecer una similitud impresionante. Eso da cuenta, entre otras cosas, del intenso lobby desplegado y pagado, en una sociedad como la de Estados Unidos, donde es legítimo hacerlo por parte de quienes sienten afectados sus intereses.

La forma en que se resolvieron ambos conflictos, en un caso logrando que el dinero de un crédito, otorgado de Estado a Estado, se usara para pagar la indemnización de la IPC, y en el otro derrocando al Presidente Allende, por tener la osadía



de involucrarse en negocios lucrativos, permite formular la siguiente pregunta: ¿fueron legítimos los mecanismos de presión utilizados o se impusieron métodos violentos? Como se estaba en un contexto de Guerra Fría, el peligro del comunismo sirvió como pretexto para aplicar la política del garrote, sin contemplación, incluso tal vez más allá de lo que pretendían las propias empresas productoras de cobre, en el caso de Chile, en la defensa de sus intereses.

Con perspectiva histórica, es posible señalar que las nacionalizaciones del petróleo y del cobre, para Perú y Chile respectivamente, fueron los últimos actos del llamado 'Estado empresario', bastante más tardíos si los comparamos con las experiencias de México, Bolivia o Argentina, en la recuperación de sus riquezas básicas. Luego, para todos estos países vendrían las políticas neoliberales, en que el mercado desplazaría al Estado en su rol para asignar los recursos en la economía.

Con respecto a los casos más recientes de conflicto, generados entre inversionistas chilenos y dos países de América Latina, Perú y Argentina, han sido los tribunales de justicia los encargados de dirimir las controversias, siguiendo una larga tradición legalista heredada de la cultura hispánica.

Recibido abril 2011  
Aceptado mayo 2011

## Referencias bibliográficas

- Allende, Salvador, 1973. *La gira de Chile*. Santiago: Quimantú.
- Arriagada, Genaro, 2004. *Los empresarios y la política*. Santiago: Lom.
- Boeninger, Edgardo, 1997. *Democracia en Chile*. Santiago: Andrés Bello.
- Cotler, Julio, 1998. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Políticos.
- Durand, Francisco, 2003. *El poder incierto. Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Pontificia U. Católica.
- Encina, Francisco Antonio, ([1915] 1962). *Nuestra inferioridad económica*. Santiago: Universitaria.
- Gazmuri, Cristián, 1992. *La crisis de la democracia en Chile*. Santiago: Andrés Bello.
- Klarén, Peter, 2004. *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Políticos.
- Meynaud, Jean, 1972. *Los grupos de presión*. Buenos Aires: Eudeba.
- Murakami, Yusuke, 2007. *Perú en la era del Chino*. Lima: Instituto de Estudios Políticos.
- North, Douglas C., 2006. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Parodi, Carlos, 2000. *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Rodríguez Fisse, Hernán, 2006. *Grupos de interés y lobby en Chile*. Santiago: Zéjel Ediciones.
- Silva, Eduardo, 1993. *Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring. Chile 1973-1988*. Maryland: World Politics John Hopkins University Press.
- Thorp, Rosemary, 1978. *Perú 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Mc Millan and Co. Londres.