

## Nuevo trato a las materias primas

---

THEODORE H. MORAN es Profesor Adjunto de Ciencias Políticas y Facultad Asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Vanderbilt e interviene en las conclusiones y comprobaciones de hipótesis sobre economía política internacional. Su última obra, *Expansión exterior como necesidad institucional para el capitalismo corporativo: Investigación para un experimento radical*, será publicada por *World Politics* en abril de 1973.

---

Las fuertes tendencias actuales hacia el nacionalismo económico han estado brindando a muchos países productores de materias primas tanto la ocasión como el coraje para expulsar a los inversionistas extranjeros. Las grandes corporaciones multinacionales están perdiendo sus minas, pozos o plantaciones en favor de los nacionalistas en los países subdesarrollados, y parecen casi impotentes para impedirlo. Muchas veces las compañías productoras de cobre, hierro, petróleo, caucho, bananas, té o madera cometieron el error de creer que aún estaban viviendo en el apogeo de un imperialismo ya pasado de moda. Resulta por eso natural que muchos observadores miren con aprobación, si no con secreta alegría, los cambios que están ocurriendo con respecto a esta situación y tiendan a congratularse si la United Fruit es expulsada de sus plantaciones en Centroamérica, si la Unión Minière es nacionalizada en el Congo, o la Anaconda y la Kennecott lo son también en Chile.

La primera pregunta que uno debe plantearse en estos casos es la de si esos países nacionalistas, después de alcanzar por fin cierto grado de "independencia" económica en el sector de sus materias primas, serán capaces de mantener la producción en un pie de eficiencia. ¿Pudo el general Ovando y sus sucesores resistir a la tentación de retribuir a sus seguidores dentro del ejército boliviano, llenando los cargos disponibles en la empresa que perteneciera a la Gulf Oil con miembros de sus familias? ¿Podría el presidente Kaunda encontrar técnicos zambianos en número suficiente para reemplazar a los extranjeros que trabajan en las minas del Roan Selection Trust, si estos últimos abandonaran el país? ¿Tendrá más suerte el presidente Velasco Alvarado que la American Smelting and Refining o la International Petroleum Corporation en sus esfuerzos

para controlar las huelgas de inspiración política en unos de los principales sindicatos del Perú? El mantenimiento de altos niveles de eficiencia y bajos costos parece constituir claramente una preocupación primordial de los nuevos grupos nacionalistas. Es posible que ellos tengan que dedicar toda su atención a estos problemas. Si aquellos países que están luchando, en sus propios términos, por cierto tipo de independencia económica, no pueden mantener la producción en un nivel eficiente, simplemente estarían matando la gallina de los huevos de oro.

Pero la relación entre el nacionalismo económico y la corporación multinacional es más compleja que la que los temores y esperanzas tradicionales sugieren. Aun cuando los nacionalistas pudieran arreglárselas para superar los problemas relacionados con el mantenimiento de la eficiencia en la etapa de producción, podrían encontrarse con la sorpresa de que lejos de haber conquistado su independencia económica, han pasado a ser más dependientes que antes. Quizás ellos han aceptado con demasiada facilidad el argumento marxista convencional, de que las grandes sociedades industriales necesitan las materias primas que produce el tercer mundo, y de que incluso podrían derrumbarse si fueran privadas de ellas.

Esto ha conducido a los nacionalistas a presumir que, controlando las fuentes de materias primas, podrían adquirir una posición sumamente firme. Sin embargo, sería más apropiado sostener que los grandes países industriales necesitan asegurarse fuentes de materias primas hasta tal punto que están dispuestos a pagar el precio de neutralizar a los nacionalistas que amenacen con derribar el viejo sistema de dependencia.

Las corporaciones multinacionales que han sido derrotadas o amenazadas por los nuevos nacionalistas están iniciando ya ese proceso encaminado a neutralizar a sus contendores. La mayor parte de las empresas internacionales en el sector de las materias primas son corporaciones complejas, verticalmente integradas. Ellas por lo general controlan todos los planos de la industria respectiva, desde la producción hasta la distribución a los distintos grupos de consumidores, pasando por la refinación, el procesamiento y la fabricación de productos finales. Estas corporaciones, además, venden ya sea a sus propias subsidiarias o a clientes habituales mediante contratos de largo plazo en mercados mundiales semicontrolados. Y frente a la tendencia actual hacia el nacionalismo económico, no se han quedado tranquilos, ni se han limitado a llorar después de las expropiaciones. Sin actuar necesariamente en forma maliciosa o conspirativa, han adoptado todas las medidas protectoras que estaban al alcance de sus manos.

Las grandes corporaciones multinacionales no son en modo alguno todopoderosas. Sin embargo, a menudo poseen la habilidad necesaria para transferir sus fuentes de beneficios en determinada rama, desde el plano de la producción, sobre el cual están perdiendo control, a otros niveles en los cuales todavía pueden ejercer influencia, para traspasar a los nacionalistas los principales costos y cargas de los sectores nacionalizados. Bien podría ocurrir que en la década de 1970 los grandes países industriales y sus corporaciones internacionales, en forma paradójica, se beneficiaran de este proceso de nacionalismo económico, y que los productores primarios del tercer mundo resultaran ser los perdedores.

¿Qué es lo que determina la fuerza relativa de los nuevos nacionalistas *vis-à-vis* las corporaciones multinacionales, cuando los primeros desplazan a estas últimas en la etapa de producción de la industria de materias primas? ¿De qué poderes dispone la corporación multinacional para buscar fuentes de utilidades en otro tipo de operaciones, al margen de la función de producción, que escapen al control de los nuevos nacionalistas, y cuáles son los instrumentos de que disponen estos últimos para actuar en forma exitosa como miembros de pleno derecho del oligopolio internacional? Este artículo analiza precisamente estos problemas. ¿Es razonable esperar cierto grado de "independencia" para aquellos países cuyos productos primarios hasta ahora han sido controlados por extranjeros, o es más probable que los nacionalistas tengan que enfrentar nuevas formas de "dependencia" tal vez peores que todas las que han experimentado en el pasado?

#### INTEGRACIÓN VERTICAL: UNA EXPERIENCIA EXITOSA

No hay dos industrias idénticas en el sector de los recursos naturales. Sin embargo, el éxito de la mayor parte de los oligopolios existentes en este campo —desde la agricultura tropical hasta el petróleo y la petroquímica, pasando por los metales ferrosos y no ferrosos— ha provenido de un proceso ininterrumpido de integración vertical. En el pasado, las compañías multinacionales controlaban, y podían disponer a su antojo, de todas las etapas del negocio, desde la extracción del producto en las minas, pozos o plantaciones hasta el procesamiento y fabricación de los productos elaborados, y su venta y distribución al consumidor final en los grandes países industrializados. Los beneficios (o excedentes) generados por tal sistema —sea que enriquecieran a los accionistas privados o suministraran recursos para promover el bienestar de la población y el desarrollo nacional— han provenido, y continuarán proviniendo, de las restric-

ciones a la competencia y del mantenimiento de vínculos de integración vertical.

Muchas de esas grandes y poderosas corporaciones multinacionales, que tradicionalmente han manipulado el flujo internacional de materias primas, comienzan por controlar la producción de bananas, estaño, cobre o petróleo. A partir de ese punto, han desarrollado gradualmente un sistema de integración vertical, expandiéndose hasta incluir la refinación y el procesamiento de los productos primarios y, finalmente, el control de las plantas manufactureras. Asimismo, y por último, controlaron los canales de comercialización y distribución, a través de los cuales sus productos llegaban a los consumidores en los grandes países industriales. Con frecuencia, este proceso se invirtió: las compañías que refinaban, fabricaban o consumían determinados productos, invadieron su retaguardia con el objeto de asegurar sus propias fuentes de abastecimiento. Muchos de los recién llegados a la fase de producción de recursos naturales eran empresas usuarias de los productos finales, que procuraron integrarse hacia atrás, a menudo con el apoyo de sus respectivos gobiernos. Cualquiera que fuera el punto desde el cual se iniciaran, por lo general estos movimientos tendieron a conformar una empresa compleja, totalmente integrada. La Anaconda Company, que fuera la mayor firma en el sector de los recursos naturales fuera de las petroleras, constituye una buena ilustración de los distintos aspectos de este proceso: tratándose del cobre, el níquel y el molibdeno, la compañía ha estado moviéndose hacia adelante, desde la extracción de los minerales hacia el procesamiento de los mismos; tratándose del aluminio, la compañía se ha movido hacia atrás, desde la fabricación hasta la adquisición y control de fuentes propias de bauxita en el área del Caribe. El lema de la Anaconda —“de las minas al consumidor”— describe en forma adecuada las operaciones que realizan muchas otras corporaciones multinacionales.

Para comprender los límites dentro de los cuales los nuevos nacionalistas deben maniobrar si desean ejercer su “autonomía”, tan difícilmente conquistada, en la etapa de producción, es necesario examinar las razones que explican la integración vertical. Esta justificación radica más en el deseo de evitar riesgos que en el propósito directo de maximizar los beneficios. Cada vez que los productores o consumidores de materias primas se enfrentan con la amenaza de quedar a merced de los oligopolios, en alguna etapa sobre la cual no ejercen control, tienden a asegurarse contra ese riesgo<sup>1</sup>. Cuando

<sup>1</sup>Este proceso puede ser definido en términos de maximización de beneficios: la compañía estima la probable disminución de sus utilidades, como consecuencia de la amenaza oligopólica, y la compara con los gastos que habría que efectuar para hacer desaparecer esa amenaza.

afloja la demanda, los productores no desean encarar un grupo limitado de fuertes compradores, en las etapas de procesamiento o de consumo. Cuando la demanda aumenta, los fabricantes y consumidores tratan de asegurarse fuentes de abastecimiento que les garanticen un suministro por lo menos equivalente al que proporcionan a sus competidores, y no desean quedar a merced de un solo productor o de un grupo de productores fuertemente monopolístico.

A veces, la forma más fácil de asegurarse contra el riesgo de enfrentar un monopolio, es comprar los negocios que componen las etapas adyacentes a las propias operaciones, hacia adelante o hacia atrás. El resultado es la integración vertical, a través de vínculos formales de propiedad. En otras ocasiones, se acude a modelos informales de integración vertical, a través del establecimiento de "vínculos de lealtad" entre compradores y vendedores a precios fijados por el productor, en virtud de contratos de largo plazo y a través de financiamientos conjuntos. Las inelasticidades de la oferta y la demanda tienden a transferir bruscamente el poder de negociación desde los compradores a los vendedores y viceversa. Para prevenirse contra este riesgo, los productores y consumidores que no poseen nexos de propiedad entre ellos prefieren comerciar sobre bases preestablecidas, y están deseosos de pagar un premio o de hacer un descuento, en las distintas etapas del negocio, a fin de mantener el sistema informal de integración vertical. John Tilton<sup>2</sup>, por ejemplo descubrió que la mayor parte de las ventas en aluminio, bauxita, cobre, plomo, manganeso, estaño y zinc se basan en vínculos más firmes y estables que las meras consideraciones de precio.

Este examen de los fundamentos de la integración vertical en las industrias de materias primas tiene dos implicaciones cruciales para determinar la posición de los nuevos nacionalistas que tratan de tomar el control de estas fuentes de recursos, en la etapa de producción, en sus respectivos países. Si el sector nacionalizado es suficientemente competitivo y no existe el peligro de que pueda ser organizado en forma monopolística, los fabricantes o consumidores carecerán de incentivos para establecer vínculos estables con esas empresas, en lugar de acudir a otros proveedores; si las actividades nacionalizadas son suficientemente no competitivas como para que sus nuevos propietarios puedan actuar como monopolistas, tampoco existen incentivos para que un fabricante o consumidor mantenga vínculos con él, en lugar de integrarse hacia atrás y desarrollar fuentes alternativas de abastecimiento controladas por ellos mismos.

<sup>2</sup>John E. Tilton, *The choice of trading partners: an Analysis of international trade in aluminum, bauxite, copper, Lead, Manganese, Tin, and Zinc*, disertación doctoral, Yale, 1966.

Las perspectivas de éxito de los países nacionalistas dependen de su habilidad para evitar ambos extremos. En esos extremos, en cambio, se encuentran los principales peligros que aquellos deben afrontar, y la probabilidad de que se desarrollen nuevas formas de "dependencia".

#### EL PROBLEMA DE LOS BENEFICIOS

Por lo tanto, es posible avanzar alguna generalización acerca de qué es lo que determina la fuerza relativa de los nacionalistas *vis-à-vis* las corporaciones multinacionales verticalmente integradas, cuyos lazos han sido rotos en la fase de producción. ¿De qué poderes disponen las corporaciones multinacionales para transferir sus fuentes de beneficios a otra fase de sus operaciones, fuera del alcance de la mano de los nacionalistas, o para obligar a los nuevos productores "independientes" a sobrellevar la mayor parte de los riesgos y costos de la industria respectiva en el plano internacional?

Resulta siempre azaroso formular amplias generalizaciones sobre industrias diferentes. Sin embargo, el principio involucrado en todos estos casos es inicialmente simple: la fuerza relativa de los nacionalistas o de las corporaciones multinacionales en una industria internacional depende de quién controla la etapa en donde se encuentran situadas las principales barreras para ingresar a la competencia. Una vez que se ha respondido a esta cuestión, es necesario dar un paso más y examinar si los nacionalistas están en condiciones de explotar sus ventajas en aquellos casos en que controlan efectivamente la etapa crucial de la industria.

En industrias donde no existen grandes barreras que se opongan a la competencia en la fase de producción —tal como ocurre en el caso de las bananas, el azúcar o el café, por ejemplo— las nacionalizaciones de fincas o plantaciones no contribuyen a fortalecer de una manera apreciable la posición de los nacionalistas. Hasta la mitad de la década de 1950 la United Fruit Company se encontraba verticalmente integrada por completo, comenzando por sus plantaciones en Centroamérica, y continuando con los sistemas de transporte y el negocio de la importación y distribución de bananas a los comerciantes mayoristas en los Estados Unidos. Frente a las presiones nacionalistas emergentes, la United Fruit comenzó a vender muchas de sus plantaciones en Guatemala y Panamá, a agricultores locales o al gobierno:

CUADRO 1

SUPERFICIE DE LAS PLANTACIONES DE BANANAS EN AMÉRICA CENTRAL UNITED FRUIT

	Guatemala	Honduras	Costa Rica	Panamá
1963	20,749	20,971	27,737	31,000
1966	7,350	25,618	21,046	26,322

FUENTE: Henry Arthur, Hames Houck, George Beckford, *Tropical Agribusiness Structures and Adjustments-Bananas* (Boston, Harvard Business School, 1968), p. 53.

A continuación, la compañía completó la producción proveniente del resto de sus plantaciones, con compras efectuadas a productores independientes en un mercado competitivo y a precios competitivos. En 1963, la United Fruit debió comprar en el mercado el 23 % de sus requerimientos. En 1966, la compañía no pareció necesitar de ese tipo de compras para suplementar su producción propia. En breve, la mayor parte del peso de las fluctuaciones ocurridas en la oferta y la demanda fue transferida enteramente a los productores independientes, que competían en el mercado. La compañía matriz, mientras tanto, mantuvo el control de las etapas claves, referentes a la organización del transporte y a la distribución de esos bienes perecibles.

Tratándose de otras industrias, el fundamento del control no radica ni en la etapa de producción ni en la de comercialización y distribución final del producto, sino más bien en la de procesamiento o refinado. En la producción de aluminio, por ejemplo, los requerimientos en materia de capital y tecnología envueltos en el proceso de refinación son los factores más importantes que determinan las barreras para entrar en la competencia. En el proceso de reducción de la bauxita a alúmina y de ésta a aluminio, el volumen de capitales necesario para construir enormes fuentes de energía eléctrica —complementadas con represas, explotaciones carboníferas y ferrocarriles— así como para construir modernas fundiciones y refinerías, limitan las posibilidades de que Jamaica o Guinea acrecienten su "autonomía". La posición negociadora de esos países vis-à-vis las grandes corporaciones verticalmente integradas, tales como Alcoa o Pechiney, no es suficientemente fuerte, aunque sus yacimientos minerales son relativamente ricos. Los mismos factores explican parcialmente las dificultades que experimentó Bolivia al nacionalizar la

industria del estaño, antiguamente controlada por Hochschild o Patiño, después de la revolución de 1952. Los complicados minerales bolivianos todavía tienen que ser fundidos en plantas localizadas en Inglaterra o Texas City, controladas por los anteriores propietarios de las mismas, quienes por otra parte se encuentran desarrollando activamente nuevas fuentes competitivas en Tailandia, Malaysia e Indonesia.

Así, el poder relativo de las corporaciones multinacionales y de los elementos nacionalistas depende de dónde se encuentran las principales barreras para entrar en la competencia, dentro de la cadena vertical que va desde la plantación o la mina al procesamiento y la distribución. Uno podría predecir, por lo tanto, cómo reaccionará la corporación multinacional cada vez que tenga que enfrentarse con acciones inspiradas en esta creciente tendencia hacia el nacionalismo económico. Las corporaciones tratarán de transferir sus fuentes de beneficios a una etapa del ciclo económico sobre la cual ejerzan un control más firme, y tratarán de transferir los riesgos e incertidumbres característicos de esa industria a sus nuevos propietarios locales "independientes". Cuando los nacionalistas, que hasta entonces habían tenido que actuar dentro de una estructura corporativa con una gravitación importante en los grandes mercados industriales, toman el control de una industria en su fase productiva, tienen que comenzar a actuar por sí mismos en un mercado impersonal, extremadamente volátil y crecientemente competitivo.

Es bien posible que los nacionalistas, enfrentados con esta perspectiva, lleguen a la conclusión de que su mejor estrategia debería consistir en continuar formando parte del sistema corporativo integrado, mientras aplican con cuidado toda la gama de instrumentos fiscales a su alcance para recuperar la mayor parte posible de las utilidades y canalizarlas hacia el gobierno. Este tipo de política es respaldada por la legislación tributaria de los Estados Unidos, que estimula a las corporaciones, especialmente en América Latina, a invertir la mayor parte posible de sus utilidades dentro de la jurisdicción de los países subdesarrollados<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>El *Foreign Tax Credit*, en efecto, otorga a las subsidiarias de empresas americanas préstamos sin intereses equivalentes al monto de los impuestos sobre las utilidades no remitidas, adeudados a los Estados Unidos. Por otra parte, existen disposiciones especiales en favor de las compañías de comercialización que operan en el hemisferio occidental, en virtud de las cuales se reduce en 14 % las obligaciones tributarias de las compañías norteamericanas que actúan en América Latina.

## COBRE Y PETRÓLEO: FUERZA DE NEGOCIACIÓN

La fase crucial que permite establecer el control oligopólico, en el caso de la agricultura tropical, el estaño y el aluminio, se encuentra fuera del alcance de las políticas nacionalistas. ¿Qué ocurre, en cambio, con las industrias de materias primas cuyas principales barreras para entrar en competencia se encuentran localizadas en la fase de producción?

Aquellos países que controlan la fase en que se encuentran las barreras cruciales a la competencia —tales como las industrias del cobre y el petróleo— deberían gozar de una posición bastante fuerte. Y la evidencia inicial indica que ello es así. Las tasas de tributación, en general, se han elevado en los países nacionalistas que producen cobre y petróleo, en la medida en que la capacidad local y la posición negociadora de los gobiernos de Chile y Zambia, de Irán y Libia han aumentado (Ver cuadro 2). En la industria del cobre, durante

CUADRO 2

PARTICIPACIÓN DEL PAÍS RECEPTOR EN LAS UTILIDADES LIBRES DE IMPUESTOS DE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS EN EMPRESAS DE MATERIAS PRIMAS

	Venezuela (Petróleo)	Chile (Cobre)
1930	<sup>1</sup>	16 %
1940	58 % <sup>2</sup>	28 %
1950	51 %	58 %
1955	52 %	69 %
1960	68 %	65 %
1965	66 %	69 % <sup>3</sup>

<sup>1</sup>No disponible. Probablemente menos que 30 %.

<sup>2</sup>1943.

<sup>3</sup>1964.

FUENTE: Raymond Vernon, "Foreign Enterprises and Developing Nations in the Raw Materials Industries", *The American Economic Review*, volumen LXI, Nº 2, mayo de 1970, p. 125.

la guerra de Vietnam, los mayores países exportadores —Chile, Perú, Zambia y el Congo, esto es, los países afiliados al Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre— cambiaron sus políticas de precios, separándose de los niveles fijados por las principales com-

pañías internacionales, y adoptaron los precios determinados por el mercado libre, lo que les permitió gozar de una bonanza al antiguo estilo. Además, pudieron establecer impuestos sobre los beneficios excesivos a las corporaciones productoras, con el objeto de retener la mayor parte de sus utilidades. En breve, ellos pudieron confrontar a las compañías y a los consumidores con un poder monopolístico concertado, en la fase de producción, y lo hicieron en forma exitosa.

Más recientemente los mayores países exportadores de petróleo, desde Venezuela hasta Irán —es decir, los países agrupados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo— se han aprovechado de la escasez de combustibles en Europa, el cierre del canal de Suez y la disminución de la capacidad transportadora, para amenazar a los consumidores europeos con reducir sus abastecimientos. El resultado de los convenios de Teherán, en 1971, que otorgaron mayores recaudaciones tributarias a los países productores, será un notable aumento de los ingresos provenientes del petróleo, en una fantástica suma que podría oscilar entre 11 mil y 23 mil millones de dólares por año.

Pero el dinamismo político de los grupos nacionalistas han empujado a algunos de los países productores de cobre (Zambia, Chile y el Congo) a ir más allá de la política inicial, consistente en mejorar su posición negociadora frente a las compañías y los consumidores industriales, y a nacionalizar las corporaciones extranjeras, tomando el control de las producciones respectivas. El mismo proceso parece estarse iniciando en Argelia y Venezuela, en la industria del petróleo. Esta tendencia, ciertamente, se acelerará antes de que las concesiones petroleras del Consorcio Iranio caduquen en 1979. ¿Tendrán éxito los países que controlan la fase de producción de una industria verticalmente integrada, en donde las barreras a la competencia son altas en esa etapa, en sus esfuerzos por mantener esa posición negociadora? La respuesta depende de la habilidad de sus organismos estatales y de sus gobiernos nacionales para desarrollar el delicado juego de los oligopolios internacionales.

#### LAS REGLAS DEL JUEGO

Para constituir y preservar un oligopolio, uno debe respetar sus reglas del juego. Las reglas de la industria internacional del cobre y el petróleo están diseñadas para prevenir el riesgo de nuevos competidores, especialmente de parte de fabricantes o consumidores integrados hacia atrás con sus fuentes de materias primas, y para obtener beneficios oligopólicos, evitando que sus clientes (o sus gobiernos, ya sean capitalistas o socialistas) experimenten la sensación de

estar enfrentando una situación intolerable de monopolio del poder en un área que escapa a su control. Si los grupos nacionalistas, tales como los de Libia o Perú, Irán o Chile, llegan a ocupar una fuerte posición negociadora dentro del sistema oligopólico internacional, depende de cuán escrupulosamente hayan aprendido las reglas del juego de la industria respectiva, y hayan construido sus propios vínculos formales e informales dentro de los grandes mercados industriales (socialistas y capitalistas), con miras a asegurar la integración vertical. Para hacerlo, estos países deben constituirse en fuentes de abastecimiento dignas de confianza, que no usen cada partida de su poder monopolístico en cada una de las fases del ciclo industrial. Las alternativas serían destruir el oligopolio y perder sus lucrativos beneficios o ser excluidos del mercado oligopólico y asumir la totalidad de sus incertidumbres y riesgos.

Como ya hemos visto, los buenos clientes constituyen un activo muy valioso para cualquier productor de petróleo o de cobre; una importante fuente de suministros, a su vez, es un activo muy importante para el cliente. Sólo en la teoría económica clásica se describía a las mercaderías como si fueran compradas, vendidas o intercambiadas en el mercado libre. En realidad, las corporaciones multinacionales en el sector del petróleo o del cobre invierten una gran cantidad de tiempo y esfuerzos para crearse una posición digna de confianza como vendedores. Los productores están deseosos de cobrar menos para asegurar su volumen de venta. Sus clientes están deseosos de pagar más con tal de disponer de fuentes de suministro relativamente seguras. No es suficiente que vendedores y compradores hagan arreglos ocasionales para el intercambio de mercaderías. En épocas de precios altos y de extrema escasez, cualquiera puede vender cobre o petróleo. Para sobrevivir a las vicisitudes del ciclo económico, sin embargo, y para asegurar un crecimiento sostenido y digno de confianza de las ventas, se requiere el establecimiento de vínculos de integración vertical, formales e informales, en los mercados de los grandes consumidores industriales. Un sistema integrado, obviamente, tiene sus costos reales, toda vez que, como observa Tilton, al comprar o vender los participantes no actúan motivados exclusivamente por el precio. Sin embargo, históricamente, estos costos adicionales han resultado una buena inversión para los miembros de los oligopolios, y para sus respectivos gobiernos, objetiva o subjetivamente, en términos de evitar riesgos.

En una rama industrial que estimula la integración vertical, el productor nacionalista puede ofrecer a sus compradores el mismo atractivo que ofrecería una compañía privada, y a un costo que no induzca a sus clientes a convertirse en productores. El miembro

oligopólico que ejerce toda la fuerza disponible en todo momento terminará por convertirse en el proveedor de última instancia. Incluso si tuviera éxito en inducir a otros miembros a seguir esa línea de conducta, la sustitución del producto, el desarrollo de fuentes alternativas o la integración hacia atrás de los consumidores con nuevas fuentes de suministro, trabajarán en el sentido de disolver el oligopolio. En breve, el productor nacionalista, lo mismo que la compañía productora, debe respetar hábilmente las reglas del juego del oligopolio, de acuerdo con las cuales todos pierden si uno de los miembros trata de efectuar un movimiento repentino encaminado a aumentar sus ventas, pero todo el mundo gana si todos se conciertan para actuar de consuno.

Pero las posibilidades de practicar ese delicado juego son particularmente difíciles —tal vez imposibles— para aquellos países cuyo nacionalismo ya los ha llevado a expropiar las industrias del cobre o del petróleo. En tales casos, los gobiernos llegan al poder, y la oposición los derrota, demostrando su capacidad para extraer más beneficios de las grandes industrias de exportación que los regímenes anteriores. En el corto plazo, tales pretensiones son con frecuencia correctas. Un gobierno podría tener dificultades para explicar por qué, en el pasado, frecuentemente aceptó precios impuestos por los productores, que eran inferiores a los del mercado libre, o por qué no utilizó todo su poder en el mercado de la industria petrolera cada vez que tuvo la oportunidad de hacerlo. Para los partidos de oposición, o los grupos económicos ansiosos de disponer de más divisas o de mayores retornos, podría ser fácil explotar estos temas en el plano de la política interna. En breve, el nacionalismo político induce a los gobiernos a aplicar toda la fuerza de su poder monopolístico sobre los consumidores, en cada una de las fases del ciclo industrial.

En la industria del cobre, Zambia, Chile, Perú y el Congo abandonaron los precios fijados por las compañías durante la guerra de Vietnam, cuando este último estaba bajo, y trataron (sin éxito) de elevar esos precios al nivel fijado por las compañías, cuando este nivel era más alto. En tal situación, se explica que los nacionalistas se hayan convertido lentamente en proveedores de última instancia: lo que ocurre es que no ofrecen a los fabricantes y consumidores incentivos para establecer lazos estables con ellos. Incluso el mercado abierto es preferible a un productor que confronta siempre a sus clientes con toda la fuerza de que dispone. Los consumidores tratan de comprar dentro del sistema integrado de las grandes compañías, en la medida en que las compañías puedan expandir su producción, y están constantemente expuestos a la tentación de integrarse hacia.

atrás, controlando por sí mismos las fuentes de producción. A medida que el oligopolio internacional del cobre tiende a diluirse, una parte creciente de las ventas regulares tiende a canalizarse sobre la base de convenios de largo plazo entre las grandes compañías productoras y los mayores fabricantes o consumidores industriales, mientras los países nacionalistas tienden a ser considerados como un mercado de pillaje, sujeto a grandes fluctuaciones en volúmenes y en precios. Finalmente, los nacionalistas independientes se ven obligados a asumir los riesgos y la inestabilidad de la industria internacional en su conjunto.

En la industria del petróleo existen muchas más posibilidades de que los productores nacionalistas —desde Venezuela o Argelia hasta Saudi Arabia e Iraq— eleven su participación en los beneficios, sin desafiar la estructura de toda esa rama industrial. Al mismo tiempo, el precio final del petróleo al nivel del consumidor puede elevarse considerablemente antes de que se plantee la posibilidad de que el petróleo sea sustituido en forma masiva por el carbón o la energía nuclear. Los poderosos intereses asociados con el carbón europeo, el gas natural y la energía nuclear tienen una fuerte influencia en la aceptación de los mayores precios aplicados al petróleo en los convenios de Teherán, en 1971, en detrimento del bienestar de los consumidores europeos en su conjunto. Pero los acuerdos de Teherán demostraban que lo que hasta entonces no había pasado de ser una pesadilla, la vulnerabilidad estratégica de los países industriales que enfrentan el riesgo de quedar repentinamente a merced de los productores monopolistas había llegado a ser una realidad.

Sería difícil predecir cuándo los intereses de una potencia industrial y los de sus grandes corporaciones multinacionales, podrán coincidir, cuándo un gobierno podrá intervenir para proteger a la Anaconda o a la United Fruit. Pero es mucho menos difícil formular la hipótesis de que a los gobiernos industriales, como a los consumidores industriales, no les gusta ser enfrentados con el riesgo de luchar con un poder monopólico en el curso superior de sus principales actividades económicas. Es probable que las políticas de los países industriales tiendan a estimular o subsidiar cada vez más la reestructuración de las industrias internacionales, a través de las corporaciones multinacionales, de conformidad con sus propias necesidades. El deseo de evitar la confrontación con poderes monopólicos ha servido de fundamento para acumular inventarios, primero durante la época de guerra, y desde entonces en forma continua, tanto por parte de los Estados Unidos como del Reino Unido. Con la experiencia acumulada en las industrias del cobre y el petróleo, otros

países industriales comenzaron a considerar seriamente la posibilidad de acumular inventarios (incluyendo el petróleo) con el objeto de aumentar su poder negociador frente a los productores nacionalistas. Es así cómo ellos han estado considerando la posibilidad de subsidiar sus propias corporaciones (como ya lo hacen los japoneses) con el objeto de desarrollar fuentes alternativas de abastecimiento en áreas "seguras", tales como Canadá, Australia e Indonesia. Al mismo tiempo, las agencias estatales de comercialización, en los países socialistas o comunistas, emulan a sus contrapartidas capitalistas en el deseo de evitar riesgos y de incrementar la seguridad de sus proveedores. A menos que la cuestión se plantee en el corto plazo, o en relación con productos de escasa importancia para una economía industrial, es seguro que tanto los gobiernos capitalistas como socialistas tenderán a neutralizar el riesgo de enfrentar nuevos monopolios.

El resultado podría ser el peor de los mundos posibles para los países nacionalistas: la disolución de los oligopolios internacionales junto con la relegación de los países nacionalistas a la posición de mercados de pillaje, a los cuales se transfiere todo el peso de las fluctuaciones y los riesgos de la respectiva rama industrial.

#### LA NECESIDAD DE CONVIVIR CON EL NACIONALISMO ECONÓMICO

Cualquier estrategia oligopólica racional —ya sea bajo control estatal o privado— consiste en aprovechar las barreras a la competencia manteniendo los precios altos, en obtener altos beneficios de los consumidores finales a través del control sobre los recursos escasos o sobre las técnicas de producción. En una rama industrial verticalmente integrada, de corte oligopólico, las posibilidades abiertas a los grupos nacionalistas depende del lugar en que se encuentran colocadas las barreras a la competencia.

Donde las barreras a la competencia, en una rama industrial verticalmente integrada, se encuentran situadas fuera del control del gobierno nacionalista, la expropiación de la producción sólo puede destruir los beneficios que el país deriva de las compañías oligopólicas. Una estrategia mejor consistiría en negociar nuevos arreglos tributarios, que permitan extraer más beneficios de las compañías, y que a éstas les permitan permanecer en el país e incrementar su producción.

Donde las barreras a la competencia permanecen bajo el control de los gobiernos nacionalistas, los intereses del país resultan mejor servidos si éste mantiene su lugar dentro del sistema oligopólico internacional (solo o formando joint-ventures con las compañías ori-

ginales) y respetando hábilmente las reglas del juego aceptadas en esa rama industrial. Todavía está por verse en qué medida esto es posible, dado el carácter dinámico de las políticas nacionalistas. El ministro de relaciones exteriores de Chile bajo el presidente Allende, señor Almeida, se dirigió a las Naciones Unidas en relación de muchos países al sostener que las grandes sociedades industriales no comprenden la actual tendencia hacia el nacionalismo económico y la búsqueda de una mayor independencia, por parte de las regiones subdesarrolladas del mundo. Pero el futuro, en esta era que pertenece a las grandes potencias, podría demostrar que el nacionalismo no se da enfrentado con la enmienda Hickenlooper sino con una ironía económica: los nacionalistas bien podrían tener que soportar el hecho de que las naciones industriales aprendan a vivir con el nacionalismo económico —de hecho, aprendan a vivir con él demasiado bien.

Sin un esfuerzo deliberado, por parte de los países nacionalistas, el futuro puede traer nuevas formas de dependencia y dominación. Ellos son quienes deben aprender a vivir con su propio nacionalismo económico y su orgullo nacional. Su futuro depende de si son capaces de desarrollar las instituciones y capacidades necesarias para llevar una existencia económica interdependiente pero fuerte.