

# Empresas multinacionales: Doctrina Calvo

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

*Introducción.* América Latina como región en formación necesitó en sus comienzos de vida independiente del aporte inmigratorio de otras áreas. Posteriormente desde el punto de vista económico también requirió la presencia de capitales extranjeros.

Pero pocos se imaginaron la íntima relación existente entre estos dos aspectos de un mismo proceso.

Sólo el transcurrir del tiempo nos hace apreciar la claridad en la exposición de un principio jurídico enunciado en el siglo pasado: la Doctrina Calvo.

En la actualidad este tema cobra plena vigencia, ya que observamos que el mismo es uno de los aspectos más conflictivos en la relación América Latina-Estados Unidos.<sup>1</sup>

1. *Actores y grupos principales.* No sería completo nuestro estudio si analizamos sólo la relación interestatal. Es por ello que tendremos en cuenta como actores, además de los estados, a las organizaciones internacionales y a los grupos de presión nacionales e internacionales, entre los que encontramos a las empresas internacionales o multinacionales.

2. *Sistema de relaciones entre los actores.* Se tendría que estudiar en esta parte la evolución en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos con respecto a las empresas de ese origen radicadas en la región y los conflictos provocados. Pero este análisis superaría la intención de este trabajo.

Es por ello que sólo señalaremos a continuación la

1. Los otros aspectos conflictivos en esta relación son para nosotros: sistema de gobierno, medidas unilaterales de Estados Unidos que afectan a América Latina, seguridad continental y jurisdicción marítima. (Alfredo Bruno Bologna, "América Latina y Estados Unidos", trabajo presentado al Primer Coloquio Interseccional de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Rosario, 16 y 17 de mayo de 1975.)

cronología de las conferencias internacionales americanas en las que se haya tratado el tema.

2.1. *Primera Conferencia Internacional Americana.* La I Conferencia Internacional Americana se celebró en Washington del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890.

En esta Conferencia se aprobó una recomendación sobre "Reclamaciones e intervención diplomática", cuyo artículo 2o. dice:

"La Nación no tiene ni reconoce a favor de extranjeros ningunas otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas en igual caso por la Constitución y las leyes."<sup>2</sup>

Estados Unidos votó negativamente esta recomendación.

De esta manera los países latinoamericanos adoptan como postura propia la Doctrina Calvo.<sup>3</sup>

A los fines de nuestro estudio conviene enunciarla, tomando como fuente la obra original del autor.

Dice Calvo: "Una de las cuestiones más importantes de derecho internacional discutida en los tiempos modernos, es la referente a la responsabilidad que incumbe a los gobiernos por los daños y perjuicios que causen las facciones a los extranjeros.

"Es tal la importancia de este asunto, que su desenlace puede afectar no sólo a los derechos internacionales de los estados, sino también a la legislación propia, particular de cada pueblo. Si se establece que lo son, se llegará bien

2. James Brown Scott, *Conferencias internacionales americanas (1889-1936)*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington, 1938, p. 44.

3. Carlos Calvo, internacionalista argentino (1822-1906).

pronto en la práctica a crear un privilegio absurdo y funestísimo a favor de los estados más poderosos y en contra de los débiles o que en circunstancias especiales no hayan podido consolidar su situación política; y no escucharán nunca las reclamaciones que bajo este respecto les hicieran los segundos teniendo éstos, en cambio, que atender y cumplir las suyas, como ha sucedido en más de una ocasión con las indemnizaciones pedidas por algunos gobiernos de Europa a los estados suramericanos.

"Mas no supondría solamente lo que acabamos de decir, sino que equivaldría a conceder un privilegio injustificable a favor de los extranjeros y contrario a los naturales. Si éstos no tienen derecho alguno de exigir que se les resarza de los daños y perjuicios que hayan sufrido, ¿cómo han de tenerlo los demás?"

"La consecuencia jurídica inmediata, ineludible, de reconocer semejante principio sería el sostenimiento de dos desigualdades y dos enormes privilegios: una interior, privilegio de los extranjeros, y otra exterior, que lo sería del Estado más fuerte."<sup>4</sup>

Para sustentar esta doctrina, Calvo se basaba en Vattel y Heffeder y en los comentarios aparecidos en los diarios *Morning Post* y *London News*, desfavorables a la intervención europea en México.

Desde el punto de vista histórico, se fundamenta en un hecho que el mismo autor relata.

"En 1851 la isla de Cuba había sido invadida por López y sus partidarios que enarbolaron allí por segunda vez la bandera de la rebelión. Sofocada por las tropas de la Reina, las autoridades españolas mandaron fusilar cincuenta norteamericanos, que formaban parte de la expedición. Fue tal la irritación que en Nueva Orleans produjo esta noticia, que el pueblo amotinado hirió a varios españoles, destruyó algunas de sus propiedades, insultó la bandera de España, ultrajó al Cónsul y allanó el Consulado. El Gobierno español reclamó las indemnizaciones correspondientes; pero el Ministro de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de América, Mr. Webster, manifestó que no las estimaba procedentes, porque consideraba que los extranjeros que se establecían en el territorio de la República para ocuparse de sus negocios, se sometían, *ipso facto*, a las mismas leyes y tribunales que sus ciudadanos y que el gobierno no podía ser responsable de las consecuencias de un motín.

"Sin embargo, Mr. Webster consintió en indemnizar al Cónsul, alegando que dicho funcionario se hallaba especialmente colocado bajo la protección de los Estados Unidos de América. España se dio por satisfecha con esta solución.

"Igual jurisprudencia se ha seguido —continúa diciendo Calvo— en casos numerosísimos, de los cuales citaremos el de la Revolución francesa de 1789, el de la última insurrección polaca y el de la formidable lucha sostenida, poco tiempo ha, por los Estados Unidos norteamericanos. En todos los casos los extranjeros han sufrido daños y perjuicios gravísi-

mos y sin embargo, ninguna nación ha exigido la responsabilidad de los gobiernos respectivos."<sup>5</sup>

El principio general de esta doctrina es que el Estado no es responsable por las pérdidas causadas a los extranjeros en tiempo de guerra civil.

Esta doctrina tiene aplicación práctica a través de la Cláusula Calvo.

Se entiende por Cláusula Calvo, en general, una cláusula incorporada a los contratos firmados por estados con extranjeros —de concesiones de servicios públicos, de obra pública, etc.— por la cual el extranjero se compromete a someterse a los tribunales del Estado para el arreglo de las controversias que se suscitarán a raíz de la ejecución del contrato, y por tanto a no recurrir por este motivo a la protección diplomática de su propio Estado.<sup>6</sup>

En términos más resumidos, significa que el extranjero renuncia a la protección diplomática de su país.

Sin embargo, en estos términos jamás se ha expresado Calvo. Esto es necesario aclararlo. Lo que ocurre es que Calvo habló con tanta claridad de la igualdad entre nacionales y extranjeros que como una consecuencia de su doctrina se llega a esta aplicación práctica. En razón de justicia, nadie discute esta denominación.

Para confirmar este criterio agregamos los antecedentes expuestos por Calvo: "...las constantes reclamaciones de las grandes potencias europeas cerca de los estados americanos. Todas se han fundado en ofensas personales, reales unas veces, otras abultadas por sus agentes, pintadas siempre por ellos con vivos colores. Y la regla que en más de un caso han tratado de imponer los primeros a los segundos es *que los extranjeros merecen más consideración y mayores respetos y privilegios que los mismos naturales del país en que residen*. Este principio cuya aplicación es notoriamente injusta y atentatoria a la ley de la igualdad de los estados y cuyas consecuencias son esencialmente perturbadoras, no constituye regla de derecho aplicable en las relaciones internacionales de los de Europa y siempre que se ha exigido por alguno, la contestación del otro ha sido absolutamente negativa y debía ser así, porque de lo contrario los pueblos relativamente débiles estarían a merced de los poderosos y los ciudadanos de un país tendrían menos derechos y garantías que los residentes extranjeros.

La mayor parte de los tratados celebrados por las repúblicas de la América del Sur con los estados de Europa establecen el principio de igualdad entre los extranjeros y los nacionales, con lo cual resuelven implícitamente la cuestión."<sup>7</sup>

Destacado el aporte de Carlos Calvo en esta cuestión, seguimos examinando las conferencias interamericanas donde se admite su doctrina.

5. *Ibidem*.

6. Green Haywood Hackworth, *Digest of International Law*, Tomo 5, p. 635, cit. por Juan Carlos Puig, "Renuncia individual a la protección diplomática", en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 1969, núm. 35/36, p. 110.

7. Carlos Calvo, *op. cit.*, p. 391.

4. Carlos Calvo, *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, D'Amyot-Durand et Pedone-Lauriel, París, 1868, t. 1, p. 388.

2.2 *Segunda Conferencia Internacional Americana.* La II Conferencia Internacional Americana se realizó en México del 22 de octubre de 1901 al 31 de enero de 1902.

En esta conferencia se firmó una "Convención relativa a los derechos de extranjería", cuyos artículos más importantes para nuestro estudio son:

"2. Los estados no tienen ni reconocen a favor de los extranjeros otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas por su Constitución y por sus leyes. En consecuencia, los estados no son responsables de los daños sufridos por los extranjeros por causa de actos de facciones o de individuos particulares, y en general de los daños originados por casos fortuitos de cualquier especie, considerándose tales, los actos de guerra, ya sea civil o nacional, sino en el caso de que la autoridad constituida haya sido remisa en el cumplimiento de sus deberes.

"3. En todos los casos en que un extranjero tenga reclamaciones o quejas del orden civil, criminal o administrativo contra un Estado, o sus nacionales, deberá interponer sus demandas ante el tribunal competente del país; y no podrá reclamarse por la vía diplomática sino, en los casos en que haya habido, de parte de ese tribunal, manifiesta denegación de justicia, o retardo anormal, o violación evidente de los principios del Derecho Internacional."<sup>8</sup>

Estados Unidos no firmó esta Convención.

2.3 *Sexta Conferencia Internacional Americana.* La VI Conferencia Internacional Americana se celebró en La Habana, del 16 de enero al 20 de febrero de 1928.

En esta Conferencia se firmó la "Convención sobre condiciones de los extranjeros", cuyo artículo 2o. establece:

"Los extranjeros están sujetos, tanto como los nacionales, a la jurisdicción y leyes locales, observando las limitaciones estipuladas en las convenciones y tratados."<sup>9</sup>

Estados Unidos ratificó esta Convención salvo los artículos 3 y 4. Es decir que aceptó el artículo segundo citado.

2.4 *Séptima Conferencia Internacional Americana.* La VII Conferencia Internacional Americana se realizó en Montevideo del 3 al 26 de diciembre de 1933.

A los fines de nuestro estudio interesan dos aspectos de la misma. En primer lugar, la recomendación LXXIV sobre "Responsabilidad Internacional del Estado" que en su artículo 2o. expresa:

"Reafirma como principio de Derecho Internacional, la igualdad civil del extranjero con el nacional como límite máximo de protección a que se puede aspirar en las legislaciones positivas de los estados."<sup>10</sup>

En segundo lugar se aprobó una "convención sobre Derechos y Deberes de los Estados", cuyo artículo 9o. expresa:

8. James Brown Scott, *op. cit.*, p. 78.

9. *Ibidem*, p. 367.

10. *Ibidem*, p. 546.

"La jurisdicción de los estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes. Los nacionales y los extranjeros se hallan bajo la misma protección de la legislación y las autoridades nacionales y los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los de los nacionales."<sup>11</sup>

Estados Unidos ratificó esta Convención con reservas.

2.5. *Novena Conferencia Internacional Americana.* La IX Conferencia Internacional Americana se efectuó en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948.

En esta Conferencia se suscribió el "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", conocido también como "Pacto de Bogotá", que de acuerdo con García Robles constituye uno de los textos que más se acercan a la Doctrina Calvo.<sup>12</sup>

El artículo 7o. del mencionado Tratado establece:

"Las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expedidos los medios para acudir a los tribunales domésticos [nacionales] competentes del Estado respectivo."<sup>13</sup>

En las reservas formuladas al Tratado, el Gobierno norteamericano no aceptó este artículo.

También tiene importancia para nuestro estudio la firma en esta Conferencia de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que concreta en dos artículos el principio de no intervención que ya había sido motivo de discusión en otras conferencias interamericanas.<sup>14</sup>

"Art. 15. Ningún Estado o grupo de estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen" (actual art. 18).

"Art. 16. Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza" (actual art. 19).

11. *Ibidem*, p. 469.

12. César Sepúlveda, Antonio Martínez Báez y Alfonso García Robles, *Carlos Calvo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974, p. 68.

13. "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", en *El sistema interamericano*, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1966, p. 480.

14. En la "Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados", firmada en Montevideo en 1933, el art. 8 dice: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro". Estados Unidos la firmó con reservas. En el "Protocolo adicional relativo a no intervención", firmado en Buenos Aires en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de 1936, el art. 1o. expresa: "Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes". Este protocolo fue ratificado por Estados Unidos.

A través de estos textos podemos apreciar la claridad que mantuvo América Latina para lograr el respeto de su soberanía a través de la Doctrina Calvo.

3. *Objetivos perseguidos por los actores.*<sup>15</sup> Luego de analizar el sistema de relaciones corresponde ahora estudiar los objetivos que persiguen los actores.

3.1. *Objetivos perseguidos por Estados Unidos.* A partir de 1969 se produce dentro del sistema interamericano una reestructuración mediante la cual Estados Unidos y América Latina entran en un período de confrontación, principalmente a raíz del criterio distinto con respecto a las empresas multinacionales.

3.1.1. *Posición presidencial.* La postura más clara en este aspecto con respecto a las empresas multinacionales fue expresada por el presidente Richard M. Nixon el 19 de enero de 1972: "...me parece imprescindible exponer, tanto a nuestros ciudadanos como a los de otras naciones, las normas de política de este gobierno sobre futuras situaciones relacionadas con actos de expropiación: 1) Según el Derecho Internacional, tienen derecho a esperar: que cualquier expropiación de intereses norteamericanos no tenga carácter discriminatorio; que si se hace, sea con fines de beneficio público; y que sus ciudadanos reciban compensación pronta, adecuada y efectiva de parte del país que hace la expropiación. En consecuencia, cuando un país expropie bienes norteamericanos de cuantía sin hacer estipulación razonable de tal compensación a los ciudadanos norteamericanos, supondremos que los Estados Unidos no concederán nuevos beneficios económicos al país que haga la expropiación, salvo que —y hasta que— se haya determinado que esa nación está tomando medidas razonables para proporcionar compensación adecuada, o que existen factores importantes que afecten intereses norteamericanos y que exijan que se continúe otorgando todos esos beneficios o parte de ellos. 2) Frente a las circunstancias de expropiación que se acaban de describir, hemos de presumir que el Gobierno de los Estados Unidos retirará su apoyo a los préstamos sometidos a consideración de bancos multilaterales de desarrollo. . ."<sup>16</sup>

En términos similares a los expresados vuelve a reiterar Nixon la posición del Ejecutivo norteamericano en el Tercer Informe Anual al Congreso Norteamericano el 9 de febrero de 1972.

Al parecer esta determinación de Nixon estaba fundamentada en el informe elaborado por la comisión presidencial presidida por Albert L. William, miembro de la empresa IBM, quien solicitaba que se tomaran enérgicas medidas, incluso la suspensión de la ayuda económica, para sancionar a aquellas naciones que expropiaban bienes estadounidenses sin pronta y adecuada compensación.<sup>17</sup>

3.1.2. *Departamento de Estado.* El 23 de marzo de

15. A fin de agilizar la lectura del trabajo se incluyen en esta parte también los medios de que disponen los actores de acuerdo con la metodología que estamos empleando. Alfredo Bruno Bologna, "Metodología para el estudio de las relaciones internacionales", en *Estrategia*, núm. 34.

16. *Declaración presidencial de política, ayuda económica y seguridad de las inversiones en las naciones en período de desarrollo*, Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de los Estados Unidos, Buenos Aires, 1972, p. 3.

17. "Pide sanción EE.UU. por bienes que se expropian", en *La Capital*, Rosario, 14 de septiembre de 1971, p. 2.

1972, Charles W. Bray, portavoz del Departamento de Estado expresó: "El Gobierno de los Estados Unidos tiene como cuestión de principio la responsabilidad de representar en forma eficaz los intereses generales de empresas norteamericanas en ultramar."<sup>18</sup>

En el discurso pronunciado en la Conferencia de Tlatelolco el 21 de febrero de 1974, el secretario de Estado, Henry A. Kissinger, dijo: "Algunos de nuestros problemas más molestos se han suscitado en relación con diferencias acerca de los respectivos derechos y obligaciones de las empresas privadas norteamericanas que funcionan en países anfitriones. Por una parte, y de conformidad con la Doctrina Calvo, la mayoría de las naciones de este hemisferio afirma que el inversionista extranjero no tiene derecho a invocar la protección de su gobierno. Por la otra, Estados Unidos ha sostenido que las naciones tienen derecho de defender la causa de sus inversionistas. Esta convicción se refleja en las estipulaciones legislativas de las enmiendas González y Hickenlooper."<sup>19</sup>

Este criterio fue reiterado por Kissinger en el almuerzo ofrecido por el Combined Service Club en la ciudad de Houston, Texas, el 1 de marzo de 1975.

3.1.3. *Congreso.* Los grupos de presión en Estados Unidos han logrado a través de enmiendas sancionadas por el Congreso de ese país una serie de sanciones para las naciones que expropian bienes de ese origen sin la debida y justa compensación.

En este aspecto podemos mencionar:

3.1.3.1. *Enmienda Hickenlooper.* 1962. La misma expresa que el Presidente de Estados Unidos suspenderá la ayuda al Gobierno que nacionalice, expropie o incaute propiedades de ciudadanos norteamericanos.

3.1.3.2. *Enmienda Pelly.* 1968. La misma establece la prohibición de venta de armas por parte de Estados Unidos a los países que se apoderen, tomen bajo custodia o multen a barcos de pesca estadounidenses más allá de las doce millas.

Esta enmienda, contrariamente a la anterior, fue aplicada en distintas ocasiones a los países latinoamericanos.

3.1.3.3. *Enmienda González.* 1972. Por la misma se suspende la ayuda a todo país que capture a barcos pesqueros norteamericanos.

3.1.3.4. *Ley de Comercio Exterior.* 1974. Por esta ley se excluye del sistema general de preferencias a los países que nacionalicen o expropian bienes norteamericanos.

Podríamos continuar analizando en esta parte los medios y objetivos perseguidos por el EXIMBANK, la Agencia Internacional de Desarrollo, etc., pero como no observamos modificaciones de fondo a los postulados expresados hasta aquí es que sólo los mencionamos.

3.2. *Objetivos perseguidos por las empresas multinacionales.* Más de 3 000 compañías norteamericanas tienen subsidiarias en América Latina, pero a sólo 140 de ellas (corporacio-

18. "Aclara EE.UU. sobre maniobras políticas", en *La Capital*, Rosario, 24 de marzo de 1972.

19. Conferencia de Tlatelolco, *Discurso del Secretario de Estado Henry A. Kissinger*, Doc. CT/S Inf. 5, p. 10.

nes multinacionales) corresponde el 90% de las inversiones directas de la región.<sup>20</sup>

En el Memorándum Plank se decía "que los 13 000 millones de dólares de inversiones privadas directas en América Latina no constituyen una masa particularmente grande, considerada no sólo con relación a nuestras inversiones en otros lugares, que alcanzaron a 59 000 millones, sino también con lo que el presidente Nixon recientemente nos expresó acerca de una economía de un billón de dólares".<sup>21</sup>

De acuerdo con los datos de 1969, las inversiones privadas directas de Estados Unidos en América Latina ascendieron a 13 100 millones de dólares. Esto equivale a una quinta parte de todas las inversiones privadas norteamericanas en ultramar y casi el 70% de todas las inversiones privadas en los países subdesarrollados.

De acuerdo con estos porcentajes observamos que las inversiones privadas norteamericanas representan una gran corriente financiera en la región.

Corresponde en este punto preguntar: ¿cuáles son los motivos del respaldo tan decisivo del Gobierno de Estados Unidos a sus empresas?

Sin tratar de examinar la influencia de los grupos de presión económicos, dos hechos son bien visibles ahora: 1) cargos clave en el Gobierno norteamericano son ocupados por funcionarios de las grandes empresas; 2) El respaldo financiero que brindan las empresas a la campaña electoral presidencial.

Con relación al primer punto basta mencionar dos ejemplos: 1) La designación de Robert McNamara (Ford Motor Company) como secretario de Defensa; 2) El reciente nombramiento de Nelson A. Rockefeller (Standard Oil) como vicepresidente de Estados Unidos.<sup>22</sup>

En cuanto al segundo aspecto es interesante destacar hechos recientemente conocidos.

A pesar de que la Ley Federal de Estados Unidos prohíbe a las corporaciones hacer contribuciones políticas directas, las empresas Gulf Oil Corporation y Good Year Tire Rubber Company han admitido haber hecho contribuciones por un total de 140 000 dólares (100 000 y 40 000, respectivamente) destinados a sufragar la campaña para reelegir al presidente Nixon en 1972.<sup>23</sup>

Por su parte, la American Airlines, la mayor compañía aérea del mundo, contribuyó con 55 000 dólares. En ese momento la empresa se encontraba bajo control de la división antimonopolio del Departamento de Justicia por su proyectada fusión con la Western Airlines. La American Airlines, la Good Year y la 3 M han sido condenadas por un tribunal por realizar contribuciones ilegales a la campaña del Partido Republicano. El investigador Archibald Cox había

20. "Cien multinacionales en América Latina... con sede en América del Norte", en *Progreso*, Buenos Aires, enero-febrero, 1973, p. 45.

21. Memorándum Plank, en *Clarín*, Buenos Aires, 15, 16 y 17 de septiembre de 1971.

22. Para ampliar este aspecto se puede ver G. William Domhoff, *¿Quién gobierna Estados Unidos?*, trad. de Carlos Gerhard, Siglo XXI, México, 1969.

23. "Watergate: aportes empresarios bajo presión para la reelección de Nixon", en *Clarín*, Buenos Aires, 12 de agosto de 1973, p. 5.

descubierto pruebas, poco antes de ser despedido, de otros 25 aportes secretos.<sup>24</sup>

3.3. *Objetivos perseguidos por los organismos financieros internacionales.* Debemos recordar en este punto la posición presidencial norteamericana, expresada por Nixon: "...frente a circunstancias de expropiación, hemos de presumir que el Gobierno de los Estados Unidos retirará su apoyo a los préstamos sometidos a consideración de bancos multinacionales de desarrollo".

Esta postura norteamericana la hicieron suya el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus filiales, la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional.

En el informe anual del Banco Mundial correspondiente al año 1972 podemos leer: "...en América del Sur, como en todas las demás regiones, ha habido períodos en que las posibilidades del Banco para prestar ayuda a uno u otro país han sido limitadas. De vez en cuando han surgido problemas sobre... diferencias entre países miembros respecto al pago de compensaciones por concepto de propiedades expropiadas".<sup>25</sup>

Este objetivo del Banco Mundial se concretó en una serie de medidas tomadas por esa institución financiera. Dos casos típicos existen en América Latina: 1) El Gobierno chileno de Salvador Allende no recibió créditos como consecuencia de su programa de nacionalizaciones; 2) El segundo ejemplo es el peruano. Desde 1969, a raíz de las expropiaciones efectuadas, Perú no recibió créditos del Banco Mundial, salvo uno por 30 millones de dólares en 1970 para la reconstrucción de caminos luego del terremoto de Huaylas. Como consecuencia de las negociaciones realizadas entre Perú y Estados Unidos, que comenzaron el 9 de agosto de 1973 para lograr acuerdos sobre las expropiaciones (excepto la IPC), el país volvió a recibir préstamos del Banco Mundial que se iniciaron con el del 14 de agosto de 1973 por 25 millones de dólares.

Este criterio discriminatorio para el otorgamiento de créditos fue varias veces criticado por los países latinoamericanos.<sup>26</sup>

Corresponde en este punto preguntarse ¿cuáles son los motivos del respaldo de los países industrializados a Estados Unidos en este aspecto?

Las razones para Carty son dos: 1) Esta institución bancaria es reacia a tomar decisiones que puedan molestar a la principal fuente de capital, Estados Unidos, que aporta el 31.25% del total, y 2) Los funcionarios bancarios europeos por lo común también se resisten, como sus colegas de Estados Unidos, a aprobar préstamos a favor de países que nacionalizan las propiedades extranjeras.<sup>27</sup>

3.4. *Objetivos perseguidos por América Latina.* Necesita una explicación el hecho de considerar a América Latina como un solo actor.

24. Julio Algañaraz, "Los otros doce escándalos de Nixon", en *Clarín*, Buenos Aires, 10 de febrero de 1974.

25. Banco Mundial-AIF, *Informe anual 1972*, Washington, 1972, p. 23.

26. XIII Reunión de la CEPAL, 1969; XXIV Reunión de Gobernadores del Banco Mundial, 1971, y XXV Reunión de Gobernadores del Banco Mundial, 1972.

27. Winthrop P. Carty, "Se inicia el deshielo entre Estados Unidos y Perú", en *Progreso*, Buenos Aires, septiembre, 1973, p. 47.



Observamos que a partir de 1969 se produce una reestructuración dentro del sistema interamericano que da como consecuencia la presencia de dos actores: Estados Unidos y América Latina.<sup>28</sup>

Durante la presidencia de Nixon, Estados Unidos reformuló su política con respecto al hemisferio. Se dejó de lado los grandes programas multinacionales (Alianza para el Progreso) y se entró en una relación bilateral con cada uno de los países latinoamericanos. Esto concretamente fue expresado en 1973, en Bogotá, por el secretario de Estado, William P. Rogers, cuando postuló "23 políticas distintas". Esta política es confirmada por su homónimo, el actual Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, en una entrevista realizada por la *Voz de las Américas* el 23 de abril de 1975.

Contrariamente, América Latina se presenta ante Estados Unidos como un bloque. La primera conferencia con conciencia política del papel que debe ocupar en la comunidad internacional, la realiza en 1969.

Confirmando este criterio, Gabriel Valdés dice: "La primera reunión a nivel político celebrada por todos los países de América Latina en 140 años sin la presencia de los Estados Unidos fue la Conferencia de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), celebrada en Chile en 1969, que aprobó el Consenso de Viña del Mar y que trató las relaciones de América Latina con los Estados Unidos. Fue el mejor y más auténtico momento de unidad alcanzado por América Latina".<sup>29</sup>

Por lo anteriormente expuesto es que consideramos a América Latina como un solo actor y este hecho se reafirma a través de las reuniones que pasamos a estudiar referidas a las empresas multinacionales.

3.4.1. *XIII Reunión de la CEPAL*. En la XIII Reunión de la CEPAL, celebrada en Lima del 10 al 24 de abril de 1969, se aprueba la resolución 289 que con el título de "El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" expresa: "Orientar las inversiones privadas extranjeras para que, sujetas a las decisiones nacionales, contribuyan efectivamente al desarrollo de los países que la reciban."<sup>30</sup>

3.4.2. *CECLA. Consenso Latinoamericano de Viña del Mar*. En una reunión extraordinaria de la CECLA, realizada en Viña del Mar, Chile, del 15 al 17 de mayo de 1969, se elaboró el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar.

Al hacer entrega de este documento al presidente Nixon el 11 de junio de 1969, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés, dijo: "Es creencia generalizada que nuestro continente está recibiendo una ayuda real en materia financiera. Las cifras demuestran lo contrario. Podemos afirmar que Latinoamérica está contribuyendo a financiar el desarrollo de los Estados Unidos de América y de otras

naciones industrializadas. Las inversiones privadas han significado y significan para América Latina que los montos que se retiran de nuestro continente son varias veces superiores a los que se invierten. Nuestro capital potencial se empobrece. Los beneficios del capital invertido crecen y se multiplican enormemente, pero no en nuestros países sino en el extranjero. La llamada ayuda, con todos los condicionamientos que conocemos, significa mercado y mayor desarrollo para los desarrollados, pero no ha logrado por cierto compensar las sumas que salen de América en pago de la deuda externa y como resultado de las utilidades que genera la inversión privada directa. En una palabra, tenemos conciencia de que es más lo que América Latina da que lo que América Latina recibe".<sup>31</sup>

3.4.3. *VIII Reunión Anual del CIES*. En la VIII Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), celebrada en Bogotá, Colombia, del 30 de enero al 8 de febrero de 1973, se firmó la Declaración de Bogotá, que expresa (Capítulo IV. Literal D):

"Reiterar asimismo que las empresas transnacionales deben ajustarse a la política económica de los países en que ejercen sus actividades y estar sujetas a su legislación. Las controversias que puedan suscitarse con las empresas transnacionales serán resueltas por los tribunales del país donde aquéllas ejercen sus actividades, de conformidad con las leyes de éste, sin que en ningún caso puedan dar lugar a reclamaciones extranjeras."<sup>32</sup>

3.4.4. *Reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. El 15 de marzo de 1973 y por primera vez en América Latina, celebra sus sesiones en Panamá el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para los fines de nuestro trabajo interesa la resolución 330 aprobada por el mismo Consejo en su sesión del 21 de marzo de 1973 y que expresa:

"Observando con grave preocupación la existencia y aplicación de medidas coercitivas que afectan el libre ejercicio de la soberanía permanente de los recursos naturales de países de América Latina.

"Reconociendo que la aplicación o el fomento del uso de medidas coercitivas puede crear situaciones susceptibles de hacer peligrar la paz y seguridad de América Latina.

"Exhorta a los Estados Unidos a dictar medidas apropiadas para impedir la acción de aquellas empresas que deliberadamente pretenden coaccionar a países de América Latina.

"Pide a los estados que, para mantener y reforzar la paz y seguridad de América Latina, se abstengan de aplicar o fomentar el uso de todo tipo de medida coercitiva contra estados de la región."<sup>33</sup>

31. "CECLA: Consenso de Viña del Mar", en *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, junio de 1969, núm. 43, p. 292.

32. "Declaración de Bogotá", en *Comercio Exterior*, México, febrero de 1973, p. 137.

33. Omar Torrijos, "La cuestión del Canal", en *Estrategia* (Buenos Aires, marzo-abril, 1973), núm. 21, p. 99. Dentro del sistema de las Naciones Unidas se debe destacar también la aprobación por parte de la Asamblea General de la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" el 12 de diciembre de 1974. En el cap. II, art. 2-2 se expresa: "Todo Estado tiene derecho de: a) Reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser

28. Alfredo Bruno Bolonga, "Hacia una política exterior latinoamericana", en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 1972, núm. 41-42, p. 12.

29. Gabriel Valdés, "Obstáculos políticos a la integración latinoamericana" (trabajo presentado al Coloquio sobre "Les efforts d'intégration en Europe et en Amérique Latine", realizado en Lovaina, Bélgica, el 7 y 8 de marzo de 1973), en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, septiembre, 1974, núm. 17, p. 11.

30. CEPAL, *Vigésimo informe anual* (26 de abril de 1968-3 de abril de 1969), ONU, Nueva York, 1969, vol. 1, p. 107.

3.4.5. *XV Reunión de la CEPAL.* La XV Reunión de la CEPAL se celebró en Quito, Ecuador, del 20 al 30 de marzo de 1973.

En relación con nuestro estudio es interesante destacar la aprobación de la resolución 339, cuyo título es: "Efectos de la acción de las corporaciones transnacionales", que dice:

"1) Encomienda a la Secretaría el estudio de los efectos que las actividades de las corporaciones transnacionales tienen sobre el desarrollo económico y social de la región, como cooperación a los estudios que el CIES está realizando, y en coordinación con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas que efectúan estudios sobre esta materia.

"2) Solicita a la Secretaría proporcione asistencia a los gobiernos latinoamericanos que así lo requieran para estudiar la acción de determinadas empresas transnacionales en esos países con respecto a su desarrollo.

"3) Pide al Secretario Ejecutivo trasmita al Secretario General de las Naciones Unidas la importancia de este problema y la necesidad de que los diferentes órganos del sistema de las Naciones Unidas estudien a fondo el comportamiento de las corporaciones transnacionales y sus efectos en los países en desarrollo."<sup>34</sup>

3.4.6. *III Asamblea General de la OEA.* Del 4 al 15 de abril de 1973 se reunieron en Washington los representantes de los 23 países miembros de la OEA en la III Asamblea Anual de ese organismo.

Nos interesa de esa Asamblea la resolución 130 que lleva como título "Empresas transnacionales", y que dice:

"1) Instar a los estados miembros a que adopten las medidas que sean necesarias a fin de evitar que empresas transnacionales incurran en actos de intervención en los asuntos internos o externos de los estados. Condenar las actividades intervencionistas de las empresas transnacionales que pretenden inmiscuirse en asuntos que son de la exclusiva competencia de los estados."<sup>35</sup>

Esta resolución fue aprobada por 22 votos y la abstención de Estados Unidos.

obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera; b) Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso; c) Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios". (*Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, Suplemento de *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1974, p. 5).

34. CEPAL, *Informe anual* (1o. de mayo de 1972-30 de marzo de 1973) (Nueva York, ONU, 1973), vol. 1, p. 213.

35. *Asamblea General. Actas y documentos del Tercer Período de Sesiones* (Washington, OEA, 1973), p. 145.

3.4.7. *Conferencia de Cancilleres de América Latina para la Cooperación Continental* Esta Conferencia se realizó en Bogotá del 14 al 16 de noviembre de 1973 como respuesta al "nuevo diálogo" expresado por el secretario de Estado norteamericano, Henry A. Kissinger, el 5 de octubre de 1973.

Teniendo presente que dentro del "nuevo diálogo" no era posible examinar exhaustivamente todos y cada uno de los problemas actuales que interesan a América Latina, la Conferencia llegó a la conclusión de que sería provechoso iniciar un intercambio de opiniones sobre ocho temas. Entre ellos se incluyó el de las empresas multinacionales. Al respecto el documento "Bases para el nuevo diálogo entre América Latina y los Estados Unidos" expresa:

"Existe honda preocupación en el ámbito latinoamericano por la actitud de empresas transnacionales que se inmiscuyen en asuntos internos de países en los cuales realizan sus actividades y pretenden sustraerse a la legislación y la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes. Las empresas transnacionales constituyen un factor adecuado de desarrollo latinoamericano siempre que respeten la soberanía de los países donde actúen y se ajusten a sus planes y programas de desarrollo. América Latina considera necesaria la cooperación de los Estados Unidos a fin de superar las dificultades o fricciones resultantes y evitar las que pudieren originarse por la conducta de empresas transnacionales que violen los principios aquí expuestos."<sup>36</sup>

3.4.8. *Conferencia de Tlatelolco.* Del 18 al 23 de febrero de 1974 se celebró en México la Conferencia de Tlatelolco, con la presencia de los cancilleres de América Latina y el Secretario de Estado norteamericano.

Referido a nuestro tema en la "Declaración de Tlatelolco" se expresa:

"...los Cancilleres de América Latina han tomado debida nota y continúan examinando las sugerencias hechas por el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, respecto a las controversias que pudieren surgir en torno a las inversiones privadas extranjeras. El Secretario de Estado de los Estados Unidos propuso la creación de un procedimiento de investigación o conciliación que reduciría el alcance de tales controversias deslindando las cuestiones de derecho de las de hecho. Ello proporcionaría una base objetiva para la solución de diferencias sin detrimento de la soberanía. Propuso además la creación de un grupo de trabajo interamericano para determinar los procedimientos adecuados que podrían adoptarse.

"Con relación a los problemas de las empresas transnacionales, los cancilleres discutieron los diversos aspectos de sus operaciones en América Latina y han acordado continuar el examen de la materia en una próxima reunión" (cap. IV, art. 4 y 5).<sup>37</sup>

3.4.9. *Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.* Como continuación de la Conferencia de Tlatelolco se realizó

36. Conferencia de Cancilleres de América Latina para la Cooperación Continental, *Bases para un nuevo diálogo entre América Latina y los Estados Unidos*, Bogotá, Colombia, noviembre 16 de 1973. D. C. 011.

37. Conferencia de Tlatelolco, *Declaración de Tlatelolco*, Doc. C. T.15, México, 24 de febrero de 1974, p. 8.

otra reunión del "nuevo diálogo" entre los cancilleres de América Latina y el Secretario de Estado norteamericano. La misma se celebró en Washington los días 17 y 18 de abril de 1974.

Al término de la Conferencia se emitió un comunicado que en su artículo 11 expresa:

"La Reunión de Cancilleres decidió establecer un Grupo de Trabajo, integrado por representantes gubernamentales de todos los estados participantes, con el mandato de preparar, para someter a la consideración de la próxima reunión, un documento que contenga los principios de conducta que deben observar las empresas transnacionales. . . En la preparación del documento, el Grupo de Trabajo deberá tener en cuenta el Informe que sobre el particular haya preparado la ONU, así como los que emanen de otros foros internacionales."<sup>38</sup>

Del 8 al 11 de enero de 1975 se reunió en Washington el Grupo de Trabajo y los representantes de América Latina elaboraron el documento "Posición latinoamericana respecto a las transnacionales".

Este documento es uno de los esquemas más completos que se puede ofrecer sobre este controvertido tema de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Por razones de espacio no podemos hacer la reproducción total del mismo, pero para los fines de nuestro trabajo interesa el literal A de las pautas de comportamiento, que expresa:

"Las empresas transnacionales deben someterse a las leyes y reglamentos del país receptor y, en caso de litigio, someterse a la jurisdicción exclusiva de los tribunales del país donde operan."<sup>39</sup>

La tercera reunión del "nuevo diálogo" se debía celebrar en Buenos Aires en marzo de 1975. Argentina decidió suspenderla, luego de realizar las consultas con los demás países y observado que varios cancilleres no asistirían como reacción a la sanción de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos, que excluye del sistema general de preferencias a los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

3.5. *Organizaciones de integración. Pacto Andino.* Dentro de América Latina merece un tratamiento especial la constitución del Pacto Andino, en 1969, que concreta en cierta manera los objetivos perseguidos por la región.

En su III Período de Sesiones Extraordinarias, celebrado en Lima del 14 al 31 de diciembre de 1970, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en cumplimiento del artículo 27 del mismo, aprobó la decisión 24 sobre "Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías."

Sin tratar de analizar el contenido completo de esta decisión, interesa destacar para los fines de nuestro trabajo los artículos 50 y 51 de la misma:

"Art. 50. Los países miembros no concederán a los inversionistas extranjeros ningún tratamiento más favorable que el que otorguen a los inversionistas nacionales.

38. *Comunicado de Washington*, en *Crónica de la OEA* (Washington, junio, 1974), p. 4.

39. "Posición latinoamericana respecto a las transnacionales", en *Comercio Exterior*, México, abril de 1975, p. 377.

"Art. 51. En ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencias de tecnología se admitirán cláusulas que sustraigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencia nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas."<sup>40</sup>

Esta decisión del Pacto Andino no tiene precedentes en ningún otro proceso de integración económica regional entre países en desarrollo.<sup>41</sup>

*Conclusión.* Dijimos que América Latina se presenta dentro del sistema interamericano como un bloque a partir de 1969.<sup>42</sup>

Este hecho lo aprecia Kissinger y expresa: "Estados Unidos siente preocupación ante la creciente tendencia de algunos países latinoamericanos a participar en tácticas de confrontación entre los mundos en desarrollo y desarrollado. . . Al hacer esto obstruyen la asociación con las naciones industrializadas de las que, en última instancia, depende su propio progreso económico y social".<sup>43</sup>

No nos parecen acertados estos conceptos de Kissinger. Los países subdesarrollados pueden requerir la asistencia de los países industrializados, pero no depende sólo de éstos el progreso económico y social de los mismos.

El Secretario de Estado norteamericano admite la existencia de dos mundos, uno en desarrollo y otro desarrollado. Lo que no parece entender es que el desarrollo alcanzado por los países industrializados se debe en gran parte a la explotación del mundo subdesarrollado (Consenso de Viña del Mar).

América Latina junto al "Grupo de los 77" intenta cambiar este esquema para lograr un más justo orden económico internacional.

En este sentido, a pesar del tiempo transcurrido, observamos la plena vigencia que tiene para América Latina y los países subdesarrollados la Doctrina Calvo.

Los principios de igualdad entre nacionales y extranjeros traen como consecuencia la no intervención en los asuntos internos y externos de los estados, la no coacción económica y política, la subordinación de las empresas multinacionales a los tribunales nacionales, etcétera.

Recordando las palabras de Calvo, de no ser así "los pueblos relativamente débiles estarían a merced de los poderosos".

40. Junta del Acuerdo de Cartagena, *Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías* (Lima, agosto, 1971), p. 18.

41. Miguel S. Wionczek, "La reacción norteamericana ante el trato común a los capitales extranjeros en el Grupo Andino", en *Comercio Exterior* (México, mayo, 1971), p. 406. En este artículo se puede observar la reacción del Consejo de las Américas frente al trato común a los capitales extranjeros.

42. La libertad de acción dentro del sistema le permite a América Latina proyectarse a nivel mundial. Por eso estamos realizando los siguientes trabajos dentro de esta temática: Alfredo Bruno Bologna, *América Latina y Estados Unidos*; Guillermo M. Figari, *América Latina y la Comunidad Económica Europea*; María Susana Woelflin, *América Latina y el Grupo de los 77* y Miguel Figari, *América Latina y los países industrializados*.

43. *Kissinger sobre América Latina*. Discurso pronunciado por el Secretario de Estado norteamericano en el almuerzo ofrecido por el Combined Service Club en la ciudad de Houston, Texas, el 1 de marzo de 1975, en *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, abril, 1975, núm. 112, p. 204.