

Las relaciones "norte-sur" y las empresas multinacionales

FELIX PEÑA

La crisis petrolera ha puesto de evidencia que los cambios ocurridos en los últimos años en el sistema internacional que emergió de la segunda guerra no se limitan sólo a las relaciones Este-Oeste y a la estructura del subsistema de potencias centrales, sino que también afectan las llamadas relaciones Norte-Sur. Existen indicios concretos de un incremento en la capacidad de negociación internacional de los países del segmento Sur, o al menos de algunos de ellos, producido por una revalorización de sus aportes al sistema económico de las grandes potencias. En particular, dicha revalorización se refiere al aporte "mercados" y al aporte "materias primas".¹

Nota: Informe elaborado por encargo del Overseas Development Council y presentado en la reunión "A Dialogue on World Development", organizada por dicha institución con el patrocinio de la Charles F. Kettering Foundation. La reunión se realizó en el Belmont Conference Center, en Elkridge, Maryland (Estados Unidos), del 18 al 21 de marzo de 1974. Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a la que pertenece.

¹ En el momento de concluirse este informe resulta incierta aún la forma en que finalmente se resolverá la crisis del petróleo. Se percibe si una escalada de amenazas, que como las del Secretario de Defensa de Estados Unidos (declaración de 6-1-74) o la del *Wall Street Journal*, denotan irritación. Las propuestas de embargo de los depósitos árabes en los bancos occidentales demuestran también que el golpe ha sido duro y que el lenguaje de la fuerza se está imponiendo. La actitud francesa frente a la propuesta Kissinger sobre un entendimiento de los países consumido-

Examínaremos en este informe los cambios en las relaciones Norte-Sur, y el incremento del poder de negociación de los países del Sur, a fin de que dentro de ese contexto podamos comprender mejor el fenómeno de las empresas multinacionales desde una perspectiva de países en desarrollo. Este fenómeno tiene alta significación política, ya que es a través de la acción de las grandes corporaciones internacionales que se establece lo que podríamos llamar la "línea de principal tensión" (en el sentido de Stanley Hoffman) en las relaciones entre los dos

res refleja las características multipolares del subsistema de potencias centrales, y que tampoco demuestra que entre ellas el frente es unido. Las declaraciones del presidente electo de Venezuela sobre la posible nacionalización del petróleo venezolano y sobre la utilización del petróleo como arma política (ver conferencia de prensa del señor Carlos Andrés Pérez, en el *Jornal do Brasil* del 7 de enero de 1974), y la certeza que existe sobre la incidencia de la demanda estadounidense de petróleo internacional en el precio del mismo (ver editorial del *Jornal do Brasil*, del 5 de enero de 1974, donde por otro lado se asume una posición similar a la de Francia frente a la propuesta Kissinger), hacen que sea insuficiente atribuir la crisis del petróleo sólo a la guerra en el Medio Oriente. No hay que descartar que la crisis del petróleo provoque algún tipo de acción militar. Parece más difícil prever cuál será el efecto final de la crisis en tal caso en la redistribución del poder mundial. Lo que sí parece más claro es que tal redistribución de poder se habrá de operar y que las relaciones Norte-Sur no volverán a ser las de antes de la crisis. La interdependencia existente entre economías de alto consumo de productos primarios y las productoras ha sido reconocida por el Vicepresidente de Estados Unidos en su declaración del 8-1-1974.

segmentos del sistema internacional. Puesto en otros términos, así como en pleno apogeo de la confrontación nuclear se entendió que el resultado de las relaciones Este-Oeste dependería de la forma en que se resolviera la competencia por la superioridad en materia de tecnología nuclear, en el período de confrontación industrial y tecnológica, el lugar que finalmente ocupen los países en desarrollo en el concierto de naciones dependerá en gran medida en la forma que resuelvan el desafío —positivo y negativo— que les plantean la creciente participación de corporaciones internacionales en su propia actividad económica y política.²

I. LA LLAMADA RELACION NORTE-SUR Y EL INCREMENTO DEL PODER DE NEGOCIACION INTERNACIONAL DE LOS PAISES "SUR"

¿A qué nos referimos cuando afirmamos que el mundo está dividido en dos segmentos, denominado uno Norte y el otro Sur? Hablar de Norte y Sur, si bien presenta ciertas connotaciones geográficas, en el fondo suele ser una forma de referirse a la distinción entre países ricos y pobres, industrializados y en vías de industrialización, desarrollados y subdesarrollados, centrales y periféricos, etc. Aun reconociendo zonas grises o intermedias entre las dos categorías, esta dicotomía se relaciona con la existencia de países que han alcanzado un grado tal de desarrollo económico que les permite ofrecer a sus habitantes un nivel de bienestar elevado y generalizado; y con la presencia de otros cuyas economías carecen de la potencialidad necesaria para alcanzar dichos niveles de bienestar o al menos con tal extensión. La dicotomía se plantea entonces en términos de bienestar y se mide, entre otros indicadores, por el producto *per capita*.

Si bien siempre han existido países más desarrollados que otros, es apenas a partir de la década del cincuenta que comienza a tomarse conciencia de este tipo de bisegmentación del sistema internacional.³ Un factor decisivo para ello ha sido la masificación producida por el fenómeno de la descolonización y su repercusión en el plano institucional. En especial, es la descolonización la que crea en las ex metrópolis la necesidad de contribuir a solucionar problemas económicos que se plantean en las naciones emergentes. Necesidad alimentada por el interés de mantener una presencia económica por las exigencias de la guerra fría (temor a que las ex colonias entraran en la órbita del Este), y también por problemas de conciencia.⁴ Simultáneamente, en el plano institucional la acción de las Naciones Unidas fue decisiva para esta toma de conciencia tanto por el

lado de los países del segmento Norte como por el de los países del segmento Sur. La institucionalización más marcada de la dicotomía fue la creación de la UNCTAD en 1964. A partir de entonces la UNCTAD fue el foro formal de una relación que tuvo mucho más de confrontación que de diálogo.

"No alineados", "Tercer mundo", "77", han sido desde entonces fórmulas de identificación entre los países del segmento Sur, que pronto fueron comprendiendo que su problema no era sólo el de un desarrollo menor medido en términos de bienestar, sino sobre todo el de una marginación internacional medida en términos de poder. Esta nueva toma de conciencia se ha ido dando en forma lenta como resultado de un proceso acumulativo en el que han jugado múltiples factores. Así en forma gradual la dicotomía Norte-Sur ha ido adquiriendo la forma de la dicotomía clásica en relaciones entre grandes potencias y pequeñas potencias, pero en la que el criterio de distinción no sería ya tanto la dimensión geográfica o de población, sino la capacidad de movilizar los recursos de poder apropiados para influir en las decisiones vitales del sistema internacional actual.

Esto ha resultado más claro para aquellos países que comprenden que su problema no es exclusivamente el de alcanzar mayores niveles de bienestar sino el de alcanzar los niveles de poder necesarios a fin de determinar qué tipo de bienestar desean.⁵ Es aquí donde se plantea en forma aguda el problema de la dependencia. Dependencia entendida en el sentido de vinculaciones asimétricas de un país con su contexto internacional global y regional, que limitan en mayor o menor grado su capacidad o voluntad para controlar los efectos internos de factores externos y su capacidad o voluntad para ejercer influencia real sobre su contexto externo. Son países que como Brasil, Argentina, México, Venezuela, Colombia, Perú, Chile, para tomar sólo los principales del caso de América Latina, tienen la potencialidad necesaria para aspirar a un grado de participación internacional real superior a la actual.⁶ Participación internacional real en el sentido de capacidad para influir en las decisiones que afectan decisivamente la estructura y el funcionamiento del sistema internacional, y en particular, del sistema económico internacional (por ejemplo el caso de las negociaciones monetarias o comerciales). Su problema consiste entonces en adoptar en el plano interno y en el externo las políticas necesarias para movilizar o acrecentar sus recursos de poder y utilizarlos en función de un incremento pronunciado de su capacidad de negociación a efectos de adquirir el grado de autonomía necesario para determinar qué tipo de bienestar desean alcanzar.

Se pueden observar tres percepciones vinculadas con los cambios que se están operando en el sistema internacional, que parecen haber jugado en la captación del verdadero sentido de la dicotomía Norte-Sur. Ellas son: a) la de un aumento del grado de permisibilidad ofrecido por el sistema internacional como consecuencia del paso de una era de confrontación nuclear a una de confrontación industrial y tecnológica; b) la de

² Algunas de las ideas presentadas en este informe las hemos desarrollado en forma más detenida con Celso Lafer en: Celso Lafer y Félix Peña, *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, y en particular en el capítulo "Aportes a una perspectiva latinoamericana del sistema internacional", Buenos Aires, Nueva Visión, 1973; Félix Peña, "Tendencias institucionales en las relaciones comerciales internacionales", *Foro Internacional*; Félix Peña, "El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de países en desarrollo", *Estudios internacionales*, núm. 22, p. 47, 1973.

³ Ver al respecto el libro de Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963.

⁴ Los problemas de conciencia son importantes en la medida en que se traducen en actitudes de la opinión pública. El caso de la opinión pública norteamericana con respecto a la guerra del Vietnam es ilustrativa al respecto.

⁵ Si el problema económico clásico es el de asignar recursos escasos para necesidades crecientes, el determinar cuáles son las necesidades más valoradas por una comunidad es un problema político. Lo que los países que cuestionan su dependencia reivindican es la autonomía para determinar cuáles son sus necesidades, o sea, para decidir qué tipo de desarrollo y qué estilo de vida desean, y para determinar el camino que les conviene seguir a fin de lograr sus objetivos.

⁶ Cabe recordar que si se introduce la variable integración prácticamente todos los países latinoamericanos estarían en esta situación.

una tendencia a la congelación en la distribución del poder mundial como consecuencia de mecanismos de autodefensa de las grandes potencias vinculados a la necesidad de mantener la confrontación nuclear en estado latente; y c) la de la emergencia de un nuevo nivel de relaciones internacionales —las transnacionales— en el que operan actores no estatales con un poder muchas veces superior al de muchos estados.⁷

a) *La primera percepción* se refiere al margen de maniobra existente en la actualidad para el desarrollo de estrategias de maximización de poder en el campo internacional. En la era de la confrontación nuclear que sigue a la segunda guerra mundial, el sistema internacional tenía características de bipolaridad y heterogeneidad ideológica en el subsistema de grandes potencias. Todos los demás países, con excepción de ciertas zonas grises, estaban alineados en uno u otro bloque. Dentro de cada bloque se estratificaban de acuerdo con su importancia relativa desde un punto de vista estratégico nuclear. Todo desafío a la adscripción a uno de los bloques era severamente sancionado (Hungría, Cuba). Aun los intentos más suaves de diversificar las relaciones hacia países del otro bloque eran repudiados por la respectiva potencia hegemónica (por ejemplo, los casos de Quadros y Goulart en Brasil, y de Frondizi en la Argentina). La rigidez de este planteo comienza a debilitarse como consecuencia de la primera dispersión del arma nuclear (en particular los casos de la Francia de De Gaulle y de la China de Mao) y de la autoesterilización de la misma (peligro de destrucción total de los contendientes en caso de guerra). La confrontación nuclear se mantiene en estado latente, pero a partir de los sesenta es visible el surgimiento de una nueva era en la que la confrontación se plantea en términos industriales y tecnológicos.

En esta nueva era el subsistema de potencias centrales se caracteriza por su multipolarismo y por la atenuación del conflicto ideológico. Es la era de la política de Kissinger, del viaje de Nixon a Pekín, del entendimiento creciente entre la URSS y Estados Unidos, y del enfrentamiento abierto de las grandes potencias a través de sus corporaciones. Visto desde las potencias centrales, el resto del mundo deja de ser un campo en el cual deben buscar aliados en función de un conflicto nuclear, y en el cual deben impedir a toda costa que el rival penetre, y comienza a ser un campo en el cual es posible obtener mercados y abastecimiento de materias primas cada vez más escasas. Las reglas del juego y los criterios para definir amigos y enemigos cambian en el mundo de las grandes potencias, primero porque se pasa del terreno militar al económico, y segundo, porque en lugar de ser dos los actores centrales, comienzan a ser varios. Y para quienes tienen mercados y materias primas que ofrecer, comienza a ser posible explotar las ventajas derivadas de la confrontación entre las potencias más industrializadas, y a ser posible la diversificación de las fuentes de abastecimiento de los recursos externos necesarios para su propio desarrollo.

Los países "pobres" en términos de bienestar, descubren entonces que pueden ser "ricos" en términos de poder. Por cierto no en poder global, pero sí en términos de poder en campos específicos.⁸ Pueden ser "ricos" aquellos que tienen

mercados de amplia dimensión (aunque éstos sean potenciales) o los que los pueden obtener a través de un proceso de integración. Por ejemplo, el caso de Brasil o el de los países del Grupo Andino. O pueden ser ricos los que poseen materias primas escasas. Es el caso de los países productores de petróleo, de cobre, de proteínas, etc. Y es en esos campos específicos donde los países del segmento Sur pueden basar sus estrategias —conjuntas o individuales—⁹ para adquirir mayor poder global a fin de traducirlo en una participación acrecentada en la adopción de decisiones vitales para la estructura y funcionamiento del sistema internacional. Una estrategia que persiga esa finalidad exigirá compensar las desventajas globales evidentes de los países del Sur, con las ventajas particulares que tienen en campos vinculados con la vulnerabilidad del aparato productivo de las grandes potencias.

b) *La segunda percepción* se refiere a un peligro externo. Por ende tiene el carácter de un desafío. Desafío relacionado con la supervivencia de los países del sur como actores significativos y aún independientes del sistema internacional.

El desafío se presenta en lo que podríamos llamar la "perspectiva Kissinger" de la organización del sistema internacional. Se manifiesta en una marcada tendencia al congelamiento de la distribución del poder mundial.^{9bis} No es contradictoria esta tendencia con la de la multipolaridad. Por el contrario, es completamente funcional a la misma, si se recuerda que el conflicto nuclear ha sido controlado gracias a que en ese plano existe una situación de bipolarismo. Sólo los Estados Unidos y la URSS están en condiciones de afrontar una guerra total. Pero si se pasara de una situación de multipolarismo económico a una de multipolarismo nuclear, se plantearía entonces un problema serio de seguridad internacional. Resulta así fundamental evitar que las reglas del juego de la confrontación industrial y tecnológica se extiendan a la confrontación nuclear, pues en este caso ésta dejaría su estado latente y pasaría nuevamente al primer plano. Por ello, en la perspectiva de las potencias nucleares, el mantenimiento de un orden internacional pacífico parece estar vinculado a la no dispersión del arma nuclear y a un entendimiento estrecho entre las potencias que ya lo han adquirido. Un mundo en que el orden y la paz sea asegurados por un directorio de grandes potencias es funcional a su interés nacional. Pero también podría ser más racional desde el punto de vista de la asignación de recursos cada vez más escasos y de la utilización de las ventajas derivadas del progreso tecnológico. Es que un relativo congelamiento de la actual estratificación internacional, a través de la interrupción de la dispersión del poder nuclear, exigiría asimismo la no dispersión del poder tecnológico. Al menos de la capacidad de generar tecnología de avanzada. ¿No es entonces funcional a esta

⁹ La experiencia de los convenios de productos básicos es interesante en cuanto a acción conjunta. Sería difícil pronunciarse en forma general sobre si conviene o no la concertación de convenios de productores cuando éstos figuran países del segmento Norte. El caso del convenio del trigo es ilustrativo al respecto. Sobre estos temas ver los trabajos del Grupo de Estudios Jurídicos de la Carnegie Endowment for International Peace, del que participa el autor; Celso Lafer, "El Convenio Internacional del Café", en *Derecho de la Integración*, vol. VI, núm. 12 (marzo de 1973), pp. 111-135; del mismo autor, *Comercio Internacional: Fórmulas jurídicas y realidades político-económicas*, Grupo Carnegie, 1973; Felipe Paolillo, *Los Convenios Internacionales sobre el Trigo*, Grupo Carnegie, 1973; Francisco Villagran Kramer, *Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos*, Grupo Carnegie, 1973.

^{9bis} Cf. J. A. Araujo Castro, "O congelamento de Poder Mundial", en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, núm. 33, enero de 1972.

⁷ El desarrollo de estas ideas se encuentran en Lafer y Peña, *op. cit.*, núm. 2.

⁸ Cf. Seyom Brown, "The Changing Essence of Power", en *Foreign Affairs*, enero 1973, p. 286.

necesidad de división de trabajo tecnológico que se puede alcanzar a través de las corporaciones internacionales?¹⁰

Situado en la "perspectiva Kissinger" del sistema internacional, nuestra actitud quizá debería ser similar y nuestra respuesta a la última pregunta quizá sería afirmativa. En toda estructura oligárquica el problema no se plantea para quien detenta el poder sino para quien queda marginado. Y muchas veces el cuestionamiento de la estructura se efectúa aun cuando con la misma se obtenga más bienestar. No negamos que la cristalización de la actual distribución del poder mundial y que una división del trabajo tecnológico pueda redundar en un mayor bienestar material para la humanidad. Pero nuevamente recordamos que el hombre y los pueblos no han actuado históricamente sólo motivados por la búsqueda del bienestar material, y que aun si así fuera, quedaría planteada la pregunta de qué tipo de bienestar material desean. Existen signos más que evidentes que al menos en el caso de los pueblos latinos lo que se valora no es el tipo de bienestar que han alcanzado los países altamente industrializados, ni que tampoco se desea pagar el costo individual y social que ha significado alcanzar dicho bienestar (recordemos solamente las dos grandes guerras, o el costo del modeio soviético). Pero no sólo creemos que lo que hemos denominado la "perspectiva Kissinger" del sistema internacional —el nuevo concierto de naciones— no será aceptado en la práctica por los países del llamado Sur, sino que también creemos que tal cristalización de la distribución del poder mundial sería contraria a la historia, en la que no se conocen experiencias exitosas a largo plazo en la materia ni en el plano interno ni en el internacional.

c] *La tercera percepción* está estrechamente vinculada con las dos anteriores. Es la de la emergencia de las relaciones transnacionales a través de la acción de actores no gubernamentales. Es Aron quien introduce en la teoría de las relaciones internacionales la idea de "sociedad transnacional" para referirse a una dimensión de relaciones complementaria o paralela a las interestatales. No puede negarse que siempre han existido interacciones a nivel social junto con las intergubernamentales. El turismo, las empresas que actúan a escala multinacional, las iglesias más o menos internacionales, los grupos políticos o sindicales que forman parte de movimientos que traspasan las fronteras, los diarios y libros que circulan por múltiples países informando e influyendo, son fenómenos ampliamente conocidos desde hace mucho en la vida internacional. Las innovaciones revolucionarias en los medios de transporte y comunicaciones, la prosperidad existente en numerosos países, la ausencia relativa de guerras o su traspaso a la "periferia", han introducido sin duda un cambio cuantitativo en las relaciones transnacionales. Pero, sin embargo, donde entendemos que se ha producido un cambio realmente significativo es en la incidencia que ese tipo de relaciones y ese tipo de actores no gubernamentales están adquiriendo en las relaciones propiamente interestatales.

Puede afirmarse que en particular los actores centrales del proceso de transferencia internacional de recursos (productos,

¹⁰ El factor costo de mano de obra es quizá el que más impulsa la búsqueda de una descentralización de la producción manufacturera "labour intensive" a los países periféricos de mano de obra abundante. Cf. por ej., John Diebold, "Precarious path of the multinationals", en *Wall Street Journal*, agosto 17, 1973. Este hecho exige una revisión por parte de los países "Sur" de sus estrategias de fomento de exportación de manufacturas, incluyendo sus demandas de tratamiento preferencial en los mercados de países muy industrializados.

capitales y tecnología), que cada vez más revisten la forma de grandes corporaciones internacionales de producción y de servicios, se han transformado en agentes significativos de vinculación entre las distintas unidades del sistema internacional global. Por el volumen y calidad de los recursos de poder que movilizan y controlan, están adquiriendo una capacidad tal para influir en los acontecimientos internos e internacionales que torna relativamente difícil comprender la política internacional si se prescinde de su existencia y se continúa con el mito del monopolio exclusivo de dicha política por parte de los agentes gubernamentales (el diplomático y el soldado en el lenguaje de Aron). Los problemas recientes de la ITT en el campo de la política interna de Estados Unidos y en las relaciones de este país con Chile son sólo los ejemplos más publicitados de lo que se afirma. Intentemos, por ejemplo, profundizar el análisis del debate interestatal acerca de la reestructuración del sistema monetario internacional y de la "crisis" del dólar, o acerca del reordenamiento del comercio mundial, o del tratamiento a las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo, o de la forma y las condiciones en que se transfiere tecnología a estos mismos países, y todo ello sin considerar la confrontación entre las grandes corporaciones de Japón, Estados Unidos y Europa, y observaremos que sólo nos hemos detenido en las exteriorizaciones superficiales de conflictos que nos resultarán así incomprensibles.

No se trata de sostener que la totalidad de las relaciones interestatales contemporáneas se puedan comprender en función de la confrontación de poderosos actores no gubernamentales. Sólo se quiere recordar la emergencia de un nuevo tipo de política internacional en el que interactúan estrechamente actores gubernamentales y no gubernamentales, y en el que a veces la evolución de acontecimientos significativos está muy marcada por el comportamiento de estos últimos, que llega a escapar al control de los primeros.¹¹

En la política "transnacional", los actores nacionales (gobiernos o empresas) orientan sus acciones hacia actores nacionales de otra unidad política del sistema internacional, a efectos de obtener de éstos un comportamiento favorable a sus objetivos y, en ciertos casos, asumiendo el carácter de actor "interno" de un determinado sistema político nacional y participando desde adentro, de una manera directa o indirecta, en el ejercicio de la autoridad política. Se trataría en este caso de lo que Rosenau¹² llama vinculación por penetración entre dos sistemas políticos nacionales, y este tipo de vinculación se ilustra con el ejemplo de las filiales de las corporaciones internacionales o con el de los partidos políticos o sindicatos internacionales. La vinculación por penetración se basa en la existencia de actores internos de un sistema político nacional con lealtades *duales*, una de ellas orientada a un centro de decisión externo que no es necesariamente estatal, pero que a su vez puede estar estrechamente relacionado a un Estado. Imaginemos las filiales en cualquier país de la ITT, la IBM o la General Motors, o la versión nacional del Partido Comunista.¹³

¹¹ Cf. Karl Kaiser, "Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics", en *International Organization*, vol. XXV, núm. 4, otoño de 1971, pp. 790 y ss.

¹² Cf. James Rosenau, "Toward the Study of National-International Linkages", en Rosenau J. (ed.), *Linkage Politics*, The Free Press, N. Y. 1969, pp. 44 y ss.

¹³ Mucho es lo que habría que investigar aún en este terreno. Pero parece evidente que al menos en el caso de los países latinoamericanos la vinculación externa por penetración se ha acentuado y diversificado como consecuencia del proceso de industrialización de la posguerra y de

La importancia de las relaciones "transnacionales" y la existencia de un ámbito de "política transnacional", es un desafío no sólo a la teoría de las relaciones internacionales limitada por lo general a las relaciones "intergubernamentales", sino a la idea misma de lo que es la política exterior de un Estado. Parece poco realista seguir creyendo que los actos de política externa del Estado son sólo los que se elaboran y canalizan a través del órgano tradicional en la materia, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Junto con los actos de lo que puede llamarse el área diplomática, la política externa de un Estado se manifiesta a través de una gama variada de actos externos correspondientes a otros órganos del Estado (por ejemplo, el Banco Central) incluyendo las corporaciones públicas (por ejemplo, caso del ENI en Italia) y a través de actos internos con un efecto decisivo en la configuración del modelo de vinculación externa del país. Son los actos internos ligados a fenómenos económicos o políticos originados o relacionados con el contexto externo de un país.

Quizá en la perspectiva de un país dependiente del aporte de recursos externos para el funcionamiento y desarrollo de su sistema económico, un acto interno de política externa que es definitorio de una concepción de inserción al sistema internacional es el que se relaciona con las condiciones en que dichos recursos deben ingresar al país y en que las empresas que los utilizan deben operar: nos referimos a la regulación de la inversión extranjera, incluyendo las modalidades de la transferencia de tecnología y las consecuencias internas derivadas del hecho que una empresa sea controlada por centros de decisión externos (por ejemplo, acceso al crédito, o autorización para operar en ciertos sectores de la actividad económica, como puede ser el bancario). Volveremos luego sobre este tema.

Retomemos ahora la pregunta inicial, y tratemos de precisar el alcance actual de la dicotomía Norte-Sur. No se trata entonces sólo de mayor o menor riqueza, de mayor o menor bienestar, de más o menos desarrollo industrial. Poseer industrias con lo que ello significa desde el punto de vista de la estructura económica y social y alcanzar determinados niveles de bienestar son condiciones necesarias pero no suficientes para acceder al segmento Norte del sistema internacional. La diferenciación más profunda, sin embargo, tiende a residir en el hecho de que un país posea un grado elevado de capacidad propia de generación de tecnología que le permita desempeñar un rol

particular en la transferencia internacional de recursos, y por ende, pertenecer al círculo de potencias centrales de un sistema internacional dominado por la confrontación industrial y tecnológica. Si la industrialización basada en la importación tecnológica permitirá por cierto acceder al bienestar, sólo la industrialización sustentada en la madurez tecnológica de una sociedad, permitirá adquirir la capacidad para influir en forma real en las decisiones internacionales más vitales. En esta perspectiva la bisegmentación es ante todo un problema de participación política real en el sistema internacional.

No hay duda que la estratificación o distribución desigual de poder ha sido la esencia de todo sistema internacional. Pero siempre se ha basado en una diferencia cuantitativa de capacidades actuales o potenciales. Lo que variaba de país a país era el volumen de la "oferta" de poder, entendida como reserva de "capacidades" y como posibilidad y voluntad de movilización de las mismas. Se sabe que en la actualidad dicha estratificación es cualitativa además de cuantitativa. No es sólo cuestión de tener más poder. Se trata de tener más poder basado en una marcada superioridad en el plano científico y tecnológico. No sólo en materia nuclear. En los sectores de producción que hoy se consideran básicos para el desarrollo de un sistema económico nacional un grupo de países —los del segmento "norte"— posee en forma casi exclusiva los conocimientos tecnológicos necesarios para saber cómo producir la infraestructura científica para continuar el proceso de innovación tecnológica, y el control sobre los canales y las condiciones en que dicha tecnología —y los productos ligados al uso de la misma— se trasmite a los países del llamado segmento "Sur". Es evidente que ello no impide en estos últimos países el desarrollo industrial ni que entren a competir en el mercado mundial con la exportación de manufacturas. Sólo que para lograr dicho desarrollo industrial y para llegar a desempeñar un rol significativo en el comercio de manufacturas estos países dependen en gran medida del aporte de conocimiento tecnológico por parte de los países industrializados. Y esta dependencia puede llegar a condicionar el tipo de desarrollo industrial al que pueden aspirar y obligar de hecho a aceptarlo aun cuando el mismo no sea funcional a la combinación de recursos que poseen o a los valores predominantes en sus sociedades, y puede llegar a condicionar el modelo de vinculación externa del país.

Organski distingue un período anterior a 1750, en el cual ningún país era industrializado; el período en el que vivimos en el cual existen países industrializados, en proceso de industrialización y en una etapa preindustrial; y un período previsible en el cual todos los países serán industrializados.¹⁴ Sin embargo aun cuando se llegue a este período existen motivos para temer una especie de cristalización de la actual bisegmentación como consecuencia de una división de trabajo en el proceso de generación de tecnología y en el tipo de producción industrial que se encare en cada grupo de países. Es ese temor el que conduce a algunos países a cuestionar sistemáticamente todo intento de consolidación del actual esquema de distribución de poder en el mundo, y les impulsa a intentar maximizar las posibilidades de participar en las decisiones más vitales como son, por ejemplo, las que se refieren al ordenamiento del sistema monetario o del sistema comercial internacional, evitando además por todos los medios posibles que se les impongan pautas de comportamiento que puedan ser de alguna forma

la utilización de recursos financieros, empresariales y tecnológicos provenientes de corporaciones extrazonales y a través de la instalación de filiales de las mismas. La idea de la sustitución de importaciones ha sido extremadamente funcional al proceso de penetración, ya que creó la necesidad (valoración de recursos externos indispensables a la industrialización) y las condiciones (alta protección, y otros beneficios fiscales) para que el mismo se desarrollara. Las principales empresas internacionales vinieron a América Latina en parte porque valoraron las oportunidades de inversión existentes y por las condiciones propias de su sistema económico de base (el de los Estados Unidos, por ejemplo) que les impulsaba a la expansión, pero en parte también porque nuestros países decididos a una industrialización acelerada y atorados por la búsqueda inmediata de bienestar les crearon las condiciones más favorables imaginables para que aportaran los recursos tecnológicos que poseían (caso de la industria automotriz, por ejemplo). Si era lógico seguir otro camino, si los valores prevalecientes a la estructura de poder interno o internacional (recordemos nuevamente la bipolaridad de la década de los cincuenta y sus consecuencias en el plano ideológico) lo hubieran permitido, es algo que interesaría a los historiadores, pero su respuesta en nada afectará a los hechos tal como ocurrieron, y éstos parecen demostrar una vez más que para que haya dominación no es suficiente la existencia de una voluntad de dominar.

14 A. F. Organski, *World Politics*, Knopf, N. Y., 1968, pp. 338-376.

funcionales a objetivos de "congelación" de la estructura de poder como, por ejemplo, entienden que ocurre en relación con las políticas de control de nacimientos o de protección del medio ambiente.

Pero seamos realistas, los países que perciben, desean y pueden cuestionar las tendencias a la cristalización de la bisegmentación del sistema internacional, no lo hacen necesariamente por considerar que en sí tal bisegmentación es "buena" o "mala". Lo hacen a fin de evitar situarse definitivamente en el segmento sur. No comprenderlo así puede conducir a errores de apreciación al analizar el comportamiento del conjunto de países en desarrollo en mecanismos tales como la UNCTAD. El segmento sur no es homogéneo y los intereses comunes a la totalidad de países que lo componen son escasos. Todos invocan la justicia internacional: algunos porque creen en ella, por convicción o por no desesperar; otros, pues invocarla les resulta útil en su política orientada a adquirir un lugar en el segmento norte.

Las grandes potencias conocen esto y por ello no les preocupa en lo inmediato lo que puede ocurrir en la UNCTAD. Nueva Delhi y Santiago de Chile confirman los límites que existen para el entendimiento entre los países en desarrollo. Algunos llegan más lejos y sostienen que en general los países en desarrollo son prescindibles para las grandes potencias. Es decir, que en la era de la confrontación industrial y tecnológica, por la existencia de mercados inmensos aún no suficientemente explotados en países del segmento norte y por el descubrimiento reciente de cuantiosos recursos naturales en los mismos o en países "seguros" (Australia, por ejemplo), los países industrializados pueden llegar a prescindir y marginar definitivamente a aquellos países en desarrollo que no se adaptan a sus condiciones y exigencias. Otros en cambio consideran que la dinámica misma de la competencia oligopolística entre las grandes empresas de los países industrializados les obliga a buscar y valorar todo mercado posible, o en el que pueda eventualmente penetrar el competidor. El comportamiento de las grandes corporaciones en los años recientes parece dar razón a quienes están en esta última posición, y permite prever que en los próximos años la competencia entre las grandes potencias por la conquista de mercados mundiales se ha de intensificar.

¿Afirmar que la bisegmentación es la característica central del sistema internacional en la perspectiva de países como los latinoamericanos, significa desconocer la importancia de la estructura bipolar o multipolar de dicho sistema? Todo lo contrario. Lo que ocurre es que el bipolarismo o multipolarismo del sistema internacional es una característica central producida por la forma en que se distribuye el poder en la cúspide, es decir, en el segmento norte. La idea de bisegmentación precisamente es útil para comprender el verdadero significado del bipolarismo o multipolarismo del sistema internacional para los países que no están en dicha cúspide o próximos a ella.

Para un país perteneciente al llamado segmento "sur", el hecho que el poder entre las grandes potencias se distribuya originando una estructura bipolar o una multipolar (con o sin bipolaridad latente) delimita el margen de maniobra del que puede disponer a efectos de desarrollar con éxito una política orientada a impedir la cristalización de la bisegmentación internacional y a acceder a posiciones de poder superiores en el sistema internacional.

Completando lo sostenido más arriba, podemos ahora proponer para su discusión, que en un sistema internacional con las características mencionadas los países en desarrollo, y en especial los que tienen reservas significativas de poder, pueden perseguir en condiciones aceptables de viabilidad objetivos de maximización de bienestar y de poder, obteniendo del exterior recursos financieros, tecnológicos y empresariales de valor para su desarrollo industrial. Para ello deberán aprovechar las consecuencias de la confrontación industrial y tecnológica entre los países poseedores de dichos recursos a fin de optimizar su posición negociadora en la adquisición de los mismos de manera tal que la utilización de recursos externos no intensifique la vinculación por penetración. A su vez, entendemos que pueden impedir la tendencia a la cristalización de la bisegmentación en su estado actual, en la medida que la utilización de recursos externos no inhiba el desarrollo de una capacidad tecnológica propia que les permita desempeñar en el sistema de transferencia internacional de recursos un rol similar al de las actuales grandes potencias.

El hecho de que los recursos productivos que valoran nuestros países están en poder de grupos económicos o empresas de distintos países que compiten entre sí; el hecho de que quienes poseen dichos recursos valoran los mercados que poseen nuestros países en función de esa competencia oligopolística y de su supervivencia como grandes empresas; el hecho de que se ha atenuado la rigidez de la confrontación nuclear e ideológica; el hecho de que al menos algunos países en desarrollo han tomado conciencia de lo señalado y que están dispuestos a extraer consecuencias, son en nuestra opinión datos significativos que no pueden escapar al analista de la vida internacional contemporánea y mucho menos a quien debe elaborar decisiones.

Hasta aquí el análisis sobre las características actuales de las relaciones Norte-Sur y sobre el incremento de la capacidad de negociación de los países del segmento Sur. El mismo es provisorio, apunta a provocar debate, y está basado en la percepción de tendencias. Si nos detuvimos aquí fue por dos razones.

En primer lugar porque entendemos que sólo en esta perspectiva es posible comprender el porqué del comportamiento de los países del segmento Sur frente a las corporaciones internacionales. Y diría aún que sólo así es posible comprender el comportamiento actual de los citados países frente a las grandes potencias.

En segundo lugar, porque creemos que en los documentos "Agenda for Action" y "Reassessing north-south economic relations" (en especial, este último),^{14bis} se presentan insuficiencias en el esfuerzo por comprender la naturaleza de la relación que preocupa a sus autores. Ello es natural, pues la perspectiva es la de los países del segmento Norte. Por un lado se insinúa un enfoque idealista. El mismo debe ser bienvenido y apreciado. Pero no coincide probablemente con lo que luego son las motivaciones de las actitudes y del comportamiento de los países grandes, y en particular de sus grupos económicos frente a los otros. Por el otro (por ejemplo p. 11 de la "Agenda"),

^{14bis}. Cf. Overseas Development Council, *The United States and the Developing World. Agenda for Action*, y Brookings Institution, *Reassessing North-South Economics Relations*.

dan legítimos argumentos basados en el interés nacional, en este caso de los Estados Unidos, que confirman la percepción de la tendencia al congelamiento del poder mundial a que habíamos hecho referencia.

En última instancia, se insiste en la creencia de que el problema "sur" es un problema de países "pobres". Sin duda, ello es cierto para los casos más dramáticos de atraso social y económico y de subdimensionamiento como unidades del sistema internacional. Pero sería un error serio asimilar a esta situación a los quince o veinte países del segmento sur, que agrupan a la mayoría de su población, y que si bien presentan insuficiencias estructurales marcadas y bolsones de atraso innegables, poseen recursos de poder suficientes como para que su relación con los países del segmento Norte no se siga considerando en términos de ayuda.

Lo que sí resulta claro es que sólo la acción concreta de los países del llamado segmento sur que así lo han comprendido podrá a través del tiempo cambiar los términos de la relación actual. Uno de los campos en que dicha acción se podrá manifestar, o se está manifestando, es precisamente el tratamiento de las corporaciones internacionales.

II. ALGUNOS ASPECTOS DEL FENOMENO DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN LA PERSPECTIVA DE PAISES DEL SEGMENTO "SUR"

Existe ya una acumulación de conocimiento empírico sobre el fenómeno de las corporaciones internacionales y su significación en el funcionamiento de la economía internacional, así como sobre sus efectos en los países sede y huéspedes. También se ha avanzado mucho en el análisis de estas empresas como actores significativos del sistema internacional. Sería superfluo insistir aquí en lo ya conocido, así como comenzar por las ya clásicas precisiones conceptuales.¹⁵

También existe un cierto acuerdo sobre el hecho de que este tipo de corporaciones pueden ser fuerzas dinámicas de importancia en función del crecimiento de la economía internacional. Donde quizá comienzan las disidencias es en precisar quiénes son los principales beneficiados por la existencia y acción de este tipo de empresas.¹⁶ ¿Los países "exportadores" de empresas multinacionales? ¿Los receptores? ¿La humanidad en su conjunto? ¿Sólo un segmento de ella?

Siguiendo la línea de argumentación que esbozábamos en el apartado anterior, quisiéramos ensayar ciertas reflexiones sobre el significado de la presencia de estas corporaciones internacio-

nales en los países del llamado segmento "sur". Pondremos el acento no tanto en los efectos de estas corporaciones en términos de "bienestar" sino en sus efectos en términos de "poder", ya que es aquí donde creemos que reside el problema principal. Daría la impresión, en efecto, que la fuerza que alimenta lo que se ha denominado reacción "nacionalista" de muchos países huéspedes con respecto a la presencia de las corporaciones internacionales,¹⁷ no se basa sólo en el temor de que a través de las mismas no se obtenga progreso material. Por el contrario, si bien existen algunas dudas sobre los beneficios estrictamente económicos derivados de la presencia masiva de filiales de empresas extranjeras en determinado país,¹⁸ el temor principal es de naturaleza política. Se relaciona, como sostuvimos antes, con la percepción de una tendencia aguda a acentuar el modelo de vinculación por penetración con respecto a sistemas políticos de grandes potencias de sistemas políticos que aún no se han consolidado.¹⁹ También se relaciona con la percepción de una división del trabajo tecnológico que cristalizaría la actual bisegmentación internacional, marginando a muchos países de las decisiones centrales que afectan la estructura y funcionamiento del sistema internacional. Por ello se vincula a la corporación internacional con el tema de la dependencia y de la participación internacional.

Son muchos los aspectos que pueden seleccionarse para evaluar lo positivo o negativo de la presencia de empresas internacionales en un determinado país. Los criterios de selección variarán según se trate de efectuar la evaluación desde una óptica predominantemente económica (bienestar) o predominantemente política (poder).²⁰ Al examinar lo mucho que se ha escrito y dicho en los países en desarrollo²¹ sobre las corporaciones internacionales podríamos sostener que en una óptica de poder los siguientes son algunos de los aspectos que más preocupan:

— El hecho de que las filiales de corporaciones extranjeras tengan una gravitación importante en el sector extractivo o industrial, y en algunos servicios (bancarios y de transporte

¹⁷ Insistimos en que lo que se califica como reacción "nacionalista" no consiste sino en un conjunto de prácticas e instrumentos legales que en su casi totalidad reconocen precedentes en los países altamente industrializados, incluyendo los Estados Unidos. Ver referencias a estas legislaciones y prácticas en el citado memorándum de la Comisión de las Comunidades, así como en el memorándum de la misma Comisión en 1970 sobre *La politique industrielle de la Communauté*.

¹⁸ Cf., por ejemplo, los citados trabajos de Vaitsos.

¹⁹ Tengamos presente que la mayor parte de los países del segmento "sur", son por lo general países "nuevos", que aún no han consolidado su propia integración nacional ni han logrado estructurar un sistema político estable. Desde esta perspectiva el "nacionalismo" es una fuerza motora ineludible. El problema consiste en conciliar los requerimientos "nacionalistas" con los de la inserción en un sistema internacional con tanta fluidez en las comunicaciones de bienes e ideas como el actual.

²⁰ Para una presentación reciente de las ventajas y desventajas de la inversión extranjera remitimos al citado informe de las Naciones Unidas.

²¹ Son muchos los pronunciamientos de gobiernos, políticos y empresarios y sindicalistas de los países en desarrollo sobre el fenómeno de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología. Para sólo citar algunos recientes en América Latina: José Mindlin (de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo), "Capital Estrangeiro e Empresas Multinacionais", Sao Paulo, octubre de 1973; Theophilo Azeredo Santos (presidente de la Federación Latinoamericana de Bancos), *Empresas Internacionais e multinacionais*, Río de Janeiro, octubre de 1973; José Campillo Sáinz (subsecretario de Industria de México); *Exposición ante el grupo de personas eminentes designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, para estudiar los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo y en las relaciones internacionales*, N. Y., septiembre de 1973.

¹⁵ Aparte de la amplísima y conocida bibliografía sobre el tema, recordamos sólo dos documentos recientes: Naciones Unidas, *Las Corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*, ST/ECA/190 N. Y. 1973, y en particular sus referencias bibliográficas y apéndice estadístico; y Commission des Communautés Européennes, *Les Entreprises Multinationales dans le contexte des règlements communautaires*, COM (73) 1930, Bruxelles, 7 de noviembre de 1973. Puede consultarse una versión *Europe Documents*, núm. 768, del 9 de noviembre de 1973.

¹⁶ Cf. Constantine Vaitsos, *Transfer of Resources and Preservations of Monopoly Rents*, Center of International Affairs, Harvard University, Economic Development Report 168, 1970; y del mismo autor, *Income Generation and Income Distribution in the Foreign Investment Model*, de próxima aparición en Oxford Press y Fondo de Cultura Económica.

internacional), sin que existan suficientes mecanismos de contrapeso.²²

— El hecho de que las corporaciones internacionales tengan una gravitación pronunciada como agentes de vinculación externa, a través de su participación en el comercio y en la transferencia de recursos productivos.²³

²² Para datos sobre la importancia de las inversiones extranjeras en América Latina, su evolución, distribución por sectores, efecto sobre el comercio exterior, etc., ver: Fernando Fainzilber, *Estrategia industrial y empresas internacionales, posición relativa de América Latina y Brasil*, Naciones Unidas, CEPAL, Río de Janeiro, noviembre de 1970; CEPAL, *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*, E/CN, 12/868Add. 2, del 29 de enero de 1971; Consejo para América Latina, *Los efectos de las inversiones de los Estados Unidos de América y de otras naciones extranjeras en la América Latina*, informe elaborado por el consultor Herbert K. May, y publicado en enero de 1970. Para un caso particular, el de la Argentina, ver Fiel, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, marzo de 1973. Sobre el caso de Chile, ver Sergio Bitar, *La presencia de la empresa extranjera en la industria chilena en Desarrollo Económico*, julio-septiembre de 1973, pp. 243 y ss.

El problema de la gravitación de las empresas extranjeras en una economía relativamente desarrollada puede observarse, en el caso de la Argentina, en el hecho de que en 1971, de las 120 empresas más grandes (en términos de volumen de ventas), 64 eran filiales (con control total o parcial) de compañías extranjeras (de las cuales 31 eran de Estados Unidos). Esas empresas extranjeras vendían por valor de 3 154 millones de dólares. A su vez empresas argentinas (no se tiene en cuenta la variable tecnológica) eran 42, que vendían por valor de 1 365 millones de dólares. Las demás eran empresas estatales (14 en total, de las cuales algunas de las más importantes eran empresas de servicios, como por ejemplo ferrocarriles) que vendían por valor de 1 936 millones de dólares. Los datos han sido extraídos de *Cuestionario*, año 1, núm. 8, de diciembre de 1973.

El problema se presenta pero en distinta escala en el caso de Europa. Y como señala el citado memorándum de la Comisión, reside en la falta de un adecuado contrapeso a la presencia de las corporaciones externas. Nos atreveríamos a decir que cuanto menor es el contrapeso en términos de empresas del Estado o empresas nacionales, mayor será la propensión a reacciones nacionalistas, una vez que se tome conciencia de la importancia relativa de la empresa extranjera. ¿No ocurriría acaso lo mismo en Estados Unidos? Podría argumentarse que la concentración industrial es propia de toda economía capitalista. Sin embargo, en el caso de países como los latinoamericanos, el problema reside en el hecho de que dicha concentración se manifiesta fundamentalmente en filiales de corporaciones extranjeras.

La debilidad del sector privado explica además que para crear contrapesos el Estado decida incorporarse en forma directa a la actividad productiva, al menos en los sectores considerados como básicos para la economía. Esta tendencia es clara en América Latina, como puede observarse en casi todos los países (recordemos por ejemplo Perú, Argentina y México). Otro aspecto importante que debe tenerse en cuenta es el de la asimetría que se crea en un país en el que operan empresas extranjeras pero que carece de empresas multinacionales propias. Dicha asimetría se mide a través de la "balanza de inversiones" (ver al respecto el memorándum CEE).

²³ La participación de las empresas extranjeras en la exportación de manufacturas es elevada. En el informe de FIEL, y sobre la base de un estudio del INTAL, se observa que en el caso de la Argentina, en el año 1969, sobre un monto de exportaciones de manufacturas de 254.2 millones de dólares, el 73% corresponde a filiales de empresas extranjeras. Parte de estas exportaciones son comercio interno de empresas multinacionales (filial a filial, o filial a matriz). Desde el punto de vista económico podría sostenerse que éste es un hecho positivo, aun cuando cabe tener en cuenta el problema de los precios de transferencia en el caso de "comercio interno". Pero desde un punto de vista político, el problema reside en que las decisiones de exportación se adoptan en función del interés de la casa matriz, y no necesariamente éste coincide con el del país de localización de la filial. Además juega el problema de la sujeción de la filial a la legislación del país de la matriz, en el caso de prohibiciones de exportación. Recientemente eso se puso de manifiesto en la industria automotriz argentina cuando las filiales americanas opusieron obstáculos a la exportación de automotores a Cuba, dando lugar a una enérgica reacción del gobierno argentino (conferencia de prensa del Presidente Perón, 20 de diciembre de 1973). Sin embargo, el

— El hecho de que esa gravitación como agentes de vinculación externa las transforme en canales decisivos de transferencia de valores y de pautas de consumo que pueden afectar el estilo de vida nacional.

— El hecho de que la incorporación de tecnología por parte de las corporaciones internacionales, no sólo no siempre es funcional a los requerimientos de la economía local, sino que también puede ser un obstáculo al desarrollo de una capacidad tecnológica propia.

— El hecho de que al actuar las corporaciones internacionales en los sectores de mayor rentabilidad obstaculizan el desarrollo de una clase empresarial nacional, o peor aún, contribuyen a su desplazamiento (caso de la compra de empresas).²⁴

Como se puede observar, algunos de los motivos de preocupación en una perspectiva política no necesariamente lo serían en una perspectiva económica. Esto explica ciertas disidencias de apreciación sobre el fenómeno de las corporaciones internacionales que se observan según que quien opine se incline por una óptica u otra. Lo importante es que el personal político de un determinado país se mostrará siempre más inclinado a ver el problema desde un punto de vista de poder interno o externo.

Si tomamos el caso de los países de América Latina que han innovado en forma significativa sus políticas de inversión extranjera y de transferencia de tecnología en los últimos años, veremos que lo han hecho como consecuencia del predominio de una óptica política basada en una interpretación de largo plazo de interés nacional.²⁵

hecho de que finalmente las citadas filiales aceptaran exportar demuestra que cuando el gobierno de un país como Argentina decide jugar todo su peso para ajustar el comportamiento de una empresa internacional a sus políticas lo puede lograr.

²⁴ Este es uno de los factores que más irrita al empresariado nacional. Ver al respecto el artículo citado de José Mindlin, "O carácter complementar da empresa estrangeira parece-me, entretanto, un requisito básico de una política de desenvolvimento econômico brasileiro, e o investimento externo só será realmente útil se for canalizado para setores que exijam tecnologia dinamica, ou se representar preenchimento de lacunas em nossa estratégia de crescimento. A absorção do mercado pela empresa estrangeira nao consulta os interesses do país, além de estimular os esforços que ven sendo feitos pelos empresários nacionais, e, assim, a compra de empresas nacionais por estrangeiros deve ser descorajada, embora nao deva ser vedada en caráter absoluto, já que em certos casos pode ser útil, e também porque a liberdade de decisao empresarial deve ser respeitada, ainda que condicionada ao interesse geral".

²⁵ Las legislaciones más interesantes en tal sentido son la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y las nuevas leyes de inversiones extranjeras y de transferencia de tecnología de México y de la Argentina. Para un análisis de las nuevas tendencias en materia de política de inversión extranjera en América Latina, nos remitimos a 'Constantine, Vaitsos, "The changing policies of Latin American Governments Toward economic development and direct foreign investments", J/AJ/36/Rev. 1, del 26 de abril de 1973. En particular, considero de interés su análisis de los factores que habrían contribuido al desarrollo de las nuevas tendencias, y que son: 1. external factors and trends in the world economy (changing relative economic power particularly US power in the world economy); demonstration effects on policies on foreign direct investments; economic and other pressures exerted by interested foreign investors); 2. new social sectors and priorities in the centers of economic and political decision making; 3. enhanced knowledge about the operations, effects and treatment of foreign direct investments. También ver Davis Ricardo French, "La inversión extranjera en América Latina; tendencias recientes y perspectivas" en *El Trimestre Económico*, enero-marzo 1973, pp. 173 y ss. Dos trabajos recientes sobre aspectos legales de empresas multinacionales en América Latina: Félix Peña, "Empresas binacionales y multinacionales latinoamericanas; ideas en torno a algunos de sus aspectos

Es importante destacar que en todo caso se ha partido de la premisa de que las respectivas economías requieren el aporte de recursos externos. Es la idea de las brechas que tiene el sistema económico interno y que deben ser cubiertas mediante la importación de recursos externos. El consiguiente rechazo de un modelo de desarrollo totalmente cerrado, conduce a una apreciación positiva del papel que pueden desempeñar en la economía nacional las corporaciones internacionales en la medida que ellas se ajusten a condiciones prestablecidas.

También se puede observar una tendencia generalizada en los círculos más responsables a considerar que en sí misma la corporación internacional, como agente de transferencia de recursos escasos, no es ni buena ni mala.²⁶ De ahí que el problema esencial consiste entonces en obtener una relación con dichas corporaciones que esté de acuerdo con los objetivos nacionales.²⁷

De alguna forma esta percepción del fenómeno corporación internacional reenvía el problema al plano nacional. Y el mismo consiste en cómo lograr un determinado comportamiento de los agentes económicos de origen externo que sea funcional al modelo de desarrollo de cada país concreto. Para ello, es obvio que cada país debe conocer primero cuáles son sus objetivos nacionales, y qué es lo que valora como modelo de desarrollo. Solo así es posible definir el interés nacional, y sólo así es posible desarrollar una estrategia frente a las corporaciones internacionales para que en su acción en el país se adapten a lo que el país cree necesitar.

Este tipo de razonamiento nos lleva a sugerir los siguientes puntos como relevantes en la estrategia nacional de un país frente a las corporaciones internacionales:

— Inserción de dicha estrategia en una de desarrollo global de la economía nacional y de vinculación externa.²⁸

— En función de lo anterior, determinación de los recursos externos necesarios, y de los sectores o actividades para los que se los requiere.²⁹

— Determinación de las modalidades de inserción de los recursos externos necesarios, según sea el sector o actividad a que están destinados.³⁰

— Selección y aplicación de los instrumentos que permitan, de acuerdo con las opciones efectuadas en los puntos anteriores,

jurídicos, en *Derecho de la Integración*, núm. 13, julio, 1973, p. 11; Eduardo White, "Empresas multinacionales latinoamericanas", México, FCE, 1973.

²⁶ Ver al respecto recientes pronunciamientos del General Geisel del 18 de septiembre de 1973, y del General Perón, presidente de la Argentina del 20 de diciembre de 1973.

²⁷ La citada intervención del Lic. Campillo Sáinz (ver nota 21) es elocuente en tal sentido.

²⁸ Un ejemplo reciente en tal sentido lo constituye el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional del Gobierno Argentino, publicado en diciembre de 1973. Es claro que una política frente a las corporaciones internacionales no puede ser un fin en sí mismo (ver en tal sentido el memorándum CEE).

²⁹ Los textos legales citados en la nota 25 contemplan este punto y el anterior.

³⁰ La experiencia internacional es rica en la materia. Los recursos externos pueden obtenerse a través de inversión directa o de relaciones contractuales. No es posible pronunciarse *a priori* por una u otra. Dependerá de cada situación particular.

obtener los recursos externos requeridos en las mejores condiciones posibles.

— Determinación de la oferta internacional de recursos necesarios a fin de diversificar las fuentes de abastecimiento y aumentar el poder de negociación en el caso de existencia de múltiples proveedores.³¹

— Organización de una estructura administrativa capaz de aplicar la estrategia elegida y de controlar sus resultados.

En cada uno de los puntos anteriores la gama de posibilidades es inmensa. Muchas de ellas se encuentran fácilmente en la experiencia internacional, rica en todo tipo de instrumentos jurídicos y administrativos funcionales a una estrategia de control de la incorporación de recursos externos.

Sin embargo, una vez adquirida la conciencia de la necesidad de este tipo de estrategia, deben considerarse dos aspectos relevantes:

— Que una estrategia que responda a la acción de las corporaciones internacionales será tanto más exitosa cuanto mayor sea el atractivo que la economía nacional ofrezca —por distintos motivos— al inversor extranjero. Y es indudable que ello plantea un problema de dimensión mínima del mercado interno, o en caso contrario, la de una fácil aplicación del mismo, vía integración económica o vía apertura al mercado externo. En el fondo, la estrategia de respuesta persigue precisamente como objetivo revalorizar el mercado externo frente a las corporaciones internacionales ávidas de mercados, y para ello el Estado recurre a obtener el máximo provecho de su inalienable derecho a conceder el acceso a tal mercado.

— Que tan importante como la estrategia de respuesta, es organizar una capacidad permanente de análisis del comportamiento concreto de las corporaciones extranjeras en el país y de los efectos de tal comportamiento en relación con los objetivos perseguidos. Este análisis no puede prescindir del conocimiento sobre el comportamiento global de dichas corporaciones, ya que de tal forma se completaría el cuadro para detectar la estrategia de adaptación de las corporaciones frente a la denominada estrategia de respuesta de los estados.

Nuestra propuesta significa entonces una clara preferencia por el establecimiento de un sistema nacional de control de las corporaciones internacionales. Por cierto, dicho sistema podrá adoptar una dimensión regional en el caso de un grupo de Estados que encaran un proceso de integración y que en función del mismo establecen una política común de inversión extranjera y de transferencia de tecnología. La inserción de un país en un esquema de integración no sólo aumenta su poder de negociación a través de la ampliación del mercado, sino que en caso de existir planificación regional de inversiones posibilita la concertación de acuerdos entre el grupo de estados por un lado y las empresas multinacionales interesadas en operar en un determinado sector por el otro. Ello permitiría la realización de sistemas de producción integrados a nivel multinacional en que se contemplen los intereses de unos y otros.³²

³¹ En tal sentido son importantes las medidas que se han encarado en el Grupo Andino, en particular en materia de tecnología.

³² Ver J. N. Behrman, "Sharing international production through the multinational enterprise and sectorial integration", en *Law and Policy in*

¿Significa ello negar la importancia de un sistema internacional de control?³³ Entendemos al respecto que las distintas propuestas de tal tipo de control no han resuelto aún en forma satisfactoria la pregunta de ¿quién controla al que controla? Existen en tal sentido dos posibilidades: la primera, que el control de quien controla sea democrático e intervengan en el mismo todos los Estados; la segunda, que dicho sistema refleje en cambio la actual estratificación internacional y por tanto sea controlado por las grandes potencias. En el primer caso, es muy probable que el sistema será inefectivo. En el segundo, es seguro que no será funcional al interés de los Estados del segmento sur.

La mayor debilidad del régimen internacional de control reside en el hecho de que resultaría difícil definir el objetivo perseguido o el interés defendido con tal control. ¿Se controlaría en nombre de un supuesto interés público internacional? ¿Y quién definiría entonces dicho interés público? ¿Las grandes potencias? ¿Todos los Estados? Entendemos que para que un sistema de control sea útil es fundamental saber para qué se quiere controlar. Y por el momento entendemos que esa definición sólo puede obtenerse a nivel nacional, o eventualmente regional en el marco de un proceso de integración.

Sin embargo, cabe rescatar de las propuestas de un sistema internacional sobre las corporaciones internacionales, la función informativa. Entendemos que la recopilación y publicación constante de información sobre cuáles son las corporaciones, cómo se organizan, cómo actúan, qué técnicas utilizan, etc., constituiría una fuente de apoyo de extremado valor para los países del segmento sur que decidieran aplicar su propia estrategia de control de las corporaciones. Quede en claro: contribuiría al buen funcionamiento de un sistema nacional o regional de control, pero jamás sustituiría su necesidad.

Un aspecto importante de una acción internacional o regional en este campo ha de ser entonces —en nuestra perspectiva— todo cuanto signifique incrementar la capacidad de control por parte de los Estados nacionales, incluso —por cierto— de los “exportadores” de empresas multinacionales. Ello involucra un problema de organización estatal y de conocimiento acerca de cómo y por qué actúan las grandes corporaciones en el plano internacional.

Acciones de este tipo permitirían además legitimar las medidas racionales que puedan adoptar los países del segmento sur en función de su interés nacional, sin que ello dé lugar a condenas basadas en “racionalidades económicas” interesadas. Este tipo de condenas han sido utilizadas para debilitar el frente externo, y también el interno, de quienes han asumido la responsabilidad política de encarar el problema de las corporaciones internacionales en los términos planteados más arriba.³⁴

International Business, vol. 4, núm. 1, 1972 y pp. 1 y ss. El Grupo Andino es el único esquema de integración en que se ha avanzado en forma decisiva en el terreno de la programación sectorial del desarrollo industrial, tras la aprobación del programa de la industria metalmeccánica, y la preparación de programas para las industrias petroquímica y automotriz.

³³ Sobre los sistemas de control ver Francisco Orrego Vicuña, “El control de las empresas multinacionales”, en *Foro Internacional*, vol. XIV, julio-septiembre, 1973, núm. 1, pp. 196 y ss.

³⁴ Un ejemplo lo constituye la conocida condena del Council of American a la Decisión 24, y los primeros comentarios de *Business Latin America*.

Quizá es aquí donde quienes están preocupados en los países muy industrializados por las relaciones Norte-Sur, encontrarán un campo de acción que puede tener un gran valor para el mejor entendimiento entre las dos categorías de países. Esta acción adoptaría la forma concreta de demostrar que las políticas seguidas por los países en desarrollo no siempre son irracionales, y que por el contrario en casi todos los casos se basan en precedentes de los propios países industrializados.

III. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Creemos que todo esfuerzo que se realice para comprender mejor las relaciones Norte-Sur, y la razón misma de la existencia de este tipo de bisegmentación internacional, será de gran valor. Sólo así será posible identificar medidas de acción concreta.

Es en el contexto de las relaciones Norte-Sur que cobra todo su significado el problema de las corporaciones internacionales. Aislar el fenómeno de lo que es la estructura del sistema internacional significaría negarse a penetrar en la raíz política del problema.

Entendemos que sólo se podrá innovar en materia de relaciones Norte-Sur en la medida que los países del Sur comprendan que son ellos quienes deben defender sus intereses. En forma conjunta o aislada. O en ambas si es posible. Para ello no deben temer desarrollar una estrategia de confrontación. Siempre que ella sea racional y suponga un conocimiento apropiado de los límites de quienes son débiles. No todos los países del segmento sur lo harán. Pero es obvio que los demás no pueden esperar a los que se niegan a entrar en la historia.

La confrontación no excluye el diálogo. Al contrario lo supone. Pero lo que sí sería inimaginable es diálogo en el caso de que los países del segmento Sur no tengan vocación de poder. En tal caso, seguiría siendo monólogo aun cuando tuviera apariencias de diálogo.

Tampoco excluye la presencia de ideales. De un lado y de otro. Lo que excluye es la ingenua creencia de que los países se mueven exclusivamente en función de ideales. Habrá realmente diálogo entre los países Norte-Sur cuando el mismo, sin excluir la presencia de ideales, se plantee en términos de intereses. Por cierto que de intereses recíprocos.

Lo que sí sería positivo es que la relación Norte-Sur excluya incongruencias. Por ejemplo, la de invocar principios internacionales no respetados para justificar amenazas de uso de fuerza militar contra países del segmento sur que desarrollen una agresiva estrategia de revalorizar sus productos primarios, o para condenar la aplicación de políticas en materia de inversión extranjera o de transferencia de tecnología, similares a las usadas desde hace años por los países industrializados.

Es cierto que el analista político no puede desconocer que las incongruencias en las relaciones internacionales son un hecho. De un lado y otro. Son un instrumento de acción.

Pero el intelectual tiene al menos el deber de ponerlas en evidencia.