

Problemática política y económica de las transnacionales en el contexto latinoamericano

MIGUEL S. WIONCZEK

En vez de hacer un intento de referirme al panorama completo del comercio, la inversión y el desarrollo económico de América Latina, me concentraré en un solo aspecto, acaso el más importante, de tan amplio tema: los conflictos políticos y económicos que surgen de la presencia de las corporaciones transnacionales en Latinoamérica. En vista de que estos conflictos se refieren no sólo a las transnacionales y a los países en donde actúan, sino también a las relaciones entre aquéllas y éstos, así como a las relaciones entre dichos países y los de origen de las empresas, trataré, en primer lugar, de señalar y definir los problemas y, en segundo término, de presentar algunas propuestas constructivas que sean aceptables para los países de América Latina y para otros en donde también actúan las transnacionales, a fin de encontrar la solución pacífica de tales problemas.

En la actualidad existe al parecer un acuerdo en todo el mundo: no solamente existen los conflictos entre las transnacionales y los países receptores sino que la intensidad de tales conflictos está llamada a aumentar en el futuro cercano, por lo cual debe emprenderse alguna acción al respecto. En su más reciente discurso acerca de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pronunciado en Houston, Texas, pocas semanas atrás, el Secretario de Estado norteamericano señaló a las empresas transnacionales como uno de los problemas hemisféricos clave. El otoño pasado, un economista titular de la Brookings Institution aventuró una opinión en el sentido de que aumenta con agudeza la posibilidad de un conflicto internacional en lo que concierne a las corporaciones transnacionales y que el choque de intereses nacionales a ese respecto podría convertirse en el futuro cercano en un problema central de la economía y la política mundiales. En América Latina y en el resto del mundo en desarrollo, un creciente número de responsables de política, asesores y personas que influyen en la opinión pública expresan preocupaciones similares.

Por otro lado, aún persiste el desacuerdo entre los principales países de donde provienen las transnacionales y no sólo los países receptores en desarrollo, sino también algunos ya desarrollados, respecto al origen y la naturaleza de los conflictos y a las maneras de enfrentarse a ellos en el ámbito internacional. En consecuencia, las transnacionales se han

convertido últimamente en tema de detallados estudios y de debates en muchos foros internacionales: en las Naciones Unidas, tanto en Nueva York cuanto en Ginebra; en la OCDE, en París, y en el marco del recién interrumpido “nuevo diálogo” entre Estados Unidos y América Latina, en Washington. En todas estas discusiones los países receptores y numerosos expertos independientes han postulado directa o indirectamente la urgente necesidad de elaborar nuevas “reglas del juego” para las transnacionales, bien sea que tengan la forma de “reglas de comportamiento”, bien de “lineamientos” o bien “un código de conducta”.

En las Naciones Unidas, después de que un Grupo de Personas Eminentes dio a conocer, el pasado otoño, un informe sobre “Los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo y en las relaciones internacionales”, el Consejo Económico y Social de esa organización estableció la Comisión de Corporaciones Transnacionales con el propósito, entre otros, de hacer recomendaciones que puedan conducir eventualmente a elaborar un código de conducta aplicable a las transnacionales y que proteja los intereses de los países que las acogen, sobre todo los que están en vías de desarrollo. Cabe añadir, a fin de que conste en el expediente, que Estados Unidos, el mayor país sede de transnacionales, expresó las reservas más serias acerca del contenido y las recomendaciones de dicho informe y en lo referente a sus supuestos fundamentales. Al parecer, Estados Unidos no comparte la opinión del informe de las Naciones Unidas respecto a que existen, en lo esencial, relaciones antagónicas entre las transnacionales y los países huéspedes, especialmente en el mundo en desarrollo, por medio de las cuales el poderío económico de aquéllas afecta gravemente al más débil poder soberano de éstos. Tampoco parece que Estados Unidos acepte las propuestas de la mayoría del Grupo de Personas Eminentes de las Naciones Unidas respecto a que los gobiernos y la comunidad internacional deberían corregir este desequilibrio mediante pasos que aumenten la capacidad negociadora de los países receptores en desarrollo frente a las transnacionales.

La discusión del tema de las transnacionales, que se planteó por primera vez en la OCDE a comienzos de este decenio, se mantuvo suspendida en dicha Organización por más de dos años. Sólo recientemente, ante la presión de ciertos países europeos y de algunos antiguos dominios británicos, a la vez países de origen y países receptores de las transnacionales, se ha replanteado el asunto. Como el tema está en estudio, acaso resulte prematuro especular acerca de la eventual coincidencia de puntos de vista de los países

Nota: El autor presentó este trabajo, en marzo del año en curso, al participar en las Christian A. Herter Lectures de 1975, dedicadas en esta ocasión a examinar las relaciones hemisféricas. Estas Conferencias se celebran cada año en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, de la John Hopkins University, en memoria de su fundador.

miembros de la OCDE respecto al problema de la posible regulación internacional de las transnacionales. Sin embargo, existen motivos para creer que las diferencias en el seno de la familia de la OCDE respecto a la manera de percibir los conflictos subyacentes es quizá mucho mayor que lo que cabría esperar.

Al parecer, entre Estados Unidos, América Latina y el Caribe existe un punto muerto, en el marco del "nuevo diálogo" hemisférico, respecto al tema de las transnacionales. La posición más reciente de Estados Unidos acerca de esto fue presentada por el secretario Kissinger en su discurso de Houston, de esta manera:

"Estados Unidos está dispuesto a adoptar las siguientes medidas al respecto:

"Concertar una nueva declaración de principios que regule el tratamiento de las empresas multinacionales y la transferencia de tecnología.

"Crear sistemas intergubernamentales que impidan y resuelvan las disputas sobre inversiones y los problemas entre gobiernos que surjan de esos conflictos.

"Establecer nuevos medios de cooperación para afrontar los conflictos legales y de jurisdicción relativos a las empresas multinacionales.

"Alentar a las empresas privadas para que hagan sus aportes vitales a la América Latina, en formas adecuadas a las necesidades políticas y económicas de los países en que actúen."

La posición latinoamericana al respecto fue elaborada, con considerable detalle, en enero último, en Washington, justamente antes de que se interrumpiera el "nuevo diálogo" como consecuencia de haberse incluido en la Ley de Comercio de 1974, de Estados Unidos, sanciones comerciales contra Venezuela y Ecuador en su calidad de miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

América Latina no comparte el punto de vista estadounidense respecto a la necesidad de nuevos sistemas intergubernamentales para resolver conflictos referentes a las inversiones. Por otra parte, desea ir más allá de una simple declaración de principios que regule el tratamiento de las transnacionales y considera que las nuevas medidas de cooperación deben tener la forma de un acuerdo internacional en el que se formule un conjunto coherente de reglas de conducta para dichas empresas. Por último, los latinoamericanos postulan que los principios generales referentes a las transnacionales, incluidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, deben constituir la base de las relaciones hemisféricas en ese campo.

El artículo respectivo de la Carta establece que cada Estado tiene el derecho de

"...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."

La preocupación latinoamericana respecto a las adversas consecuencias políticas y económicas de las transnacionales para los países que las reciben y respecto a la distribución inequitativa entre esos países y los de origen de los costos y beneficios económicos resultantes de las operaciones de dichas empresas, antecedió al comienzo del "nuevo diálogo" y a la adopción, por las Naciones Unidas, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Los países latinoamericanos, al plantear la inclusión de las transnacionales en el temario del "nuevo diálogo", en el otoño de 1973, definieron su posición de la siguiente manera:

"Existe una honda preocupación en el ámbito latinoamericano por la actitud de las ET que se inmiscuyen en asuntos internos de países en los cuales realizan sus actividades y pretenden sustraerse a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes. Las ET 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 Estados Unidos a fin de superar las dificultades o fricciones resultantes y evitar las que pudieran originarse por la conducta de las ET que violen los principios aquí expuestos."

Las discusiones llevadas a cabo el año pasado en el marco del "nuevo diálogo" aclararon de manera considerable los puntos sustanciales de la opinión general de América Latina acerca de las transnacionales. Pueden distinguirse cuatro consideraciones básicas:

1) Los problemas que derivan de las actividades de las transnacionales en los países que las reciben, no se limitan al hemisferio, sino que tienen carácter mundial.

2) Puesto que los asuntos controvertidos no son sólo económicos, sino también políticos, deben tratarse conjuntamente y el mismo tiempo.

3) Dichos asuntos no se prestan a arreglos bilaterales entre los países receptores y las transnacionales; éstas, igual que otros inversionistas extranjeros, deben aceptar la soberanía, el régimen jurídico y la jurisdicción de los países que las acogen, y debe dejarse a éstos y a los países de origen que negocien ciertas "reglas de conducta" que deberán acatar las transnacionales.

4) Los países de origen deben dar seguridades a los receptores de que vigilarán que las "reglas de conducta" pactadas sean cumplidas por las transnacionales.

Se percibe con facilidad la amplia brecha existente entre los puntos de vista de Estados Unidos y de América Latina respecto a las "reglas de conducta". Estados Unidos considera que los asuntos referentes a ellas pertenecen exclusivamente al ámbito hemisférico; adopta la posición de que los conflictos y dificultades son principalmente, si no es que por completo, de naturaleza económica; insiste en que se establezcan mecanismos intergubernamentales para resolver conflictos referentes a las inversiones; y si bien admite la responsabilidad conjunta de Estados Unidos y de los países

latinoamericanos receptores en la elaboración de los “principios de conducta” aplicables a las transnacionales, adopta la posición de que el poder del Gobierno de Estados Unidos sobre las transnacionales de origen estadounidense es de tal manera limitado que cuando mucho dicho país podría apenas comprometerse a emplear su capacidad de persuasión en lo que se refiere a la puesta en práctica de los “principios de conducta” acordados.

La brecha se hace aún mayor cuando se examina más de cerca el punto de vista latinoamericano. De acuerdo con él, las “reglas de conducta”, elaboradas mediante negociaciones hemisféricas conjuntas, e independientemente de su forma legal, deberán contener los siguientes principios:

1) Las transnacionales se someterán a las leyes y reglamentos del país en el cual realicen sus operaciones y en caso de litigio estarán bajo la jurisdicción exclusiva de los tribunales de dicho país.

2) Las transnacionales se abstendrán de cualquier interferencia en los asuntos internos del país receptor.

3) Las transnacionales también se abstendrán de interferir en las relaciones entre el Gobierno de un país receptor y los de otros estados, así como de perturbar dichas relaciones.

4) Las transnacionales no serán instrumento de la política exterior de otro Estado ni servirán como medio para extender al país huésped las disposiciones jurídicas del país de origen.

5) Las transnacionales se sujetarán a las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo del país receptor y contribuirán positivamente a llevarlos a la práctica.

6) Las transnacionales darán al Gobierno del país que las acoge la información pertinente acerca de sus actividades, a fin de asegurar que ellas se realicen en concordancia con las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo de dicho país.

7) Las transnacionales llevarán a cabo sus operaciones de tal manera que resulten en un ingreso neto de recursos financieros para el país receptor.

8) Las transnacionales deberán contribuir al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país que las recibe.

9) Las transnacionales se abstendrán de realizar prácticas restrictivas de los negocios.

10) Las transnacionales deberán respetar la identidad sociocultural del país receptor.

Los alegatos en el sentido de que estos diez principios contienen infundadas acusaciones implícitas respecto a que las corporaciones transnacionales han realizado en ocasiones actividades políticas y económicas contrarias a los intereses económicos y a la soberanía política de los países en desarrollo en los cuales realizan sus operaciones, pueden anularse de manera harto fácil debido a las abundantes pruebas que existen en América Latina a ese respecto. Además, no es necesario argüir que las empresas transnacionales son malas o amorales, puesto que la cuestión planteada no se refiere a valores morales. Las transnacionales, igual que otras unidades económicas, no son, en cuanto tales, morales

o amorales. Tienen sus propias metas: poder, crecimiento y beneficio. De acuerdo con las situaciones específicas, estos propósitos pueden o no coincidir con los objetivos políticos, sociales o económicos de los países en los que funcionan las transnacionales, o bien pueden ir en contra de ellos.

Desde hace mucho tiempo, los países avanzados de economía de mercado han reconocido la posibilidad de conflictos entre los objetivos privados y los sociales en el ámbito nacional. De otra suerte, no tendrían caso las regulaciones públicas de las actividades privadas, regulaciones que por lo que se refiere a Estados Unidos se remontan al siglo XIX. Si no existiera la posibilidad de tales conflictos, bien podrían desaparecer organismos gubernamentales estadounidenses tales como la Federal Reserve Board, la Securities and Exchange Commission, la Food and Drug Administration o la Anti-Trust Division del Departamento de Justicia.

Los problemas que han surgido recientemente con las empresas transnacionales en escala internacional se deben a que estas poderosas unidades privadas funcionan internacionalmente, a que sus metas y objetivos privados no necesariamente coinciden con los de los países receptores, a que la distribución de los costos y los beneficios de sus operaciones favorecen a los países de origen y a que un mejor equilibrio de dichos costos y beneficios se ve impedido por la relación, históricamente condicionada, de “sociedad desigual” entre las transnacionales y los más de los países huéspedes.

Sin recurrir a la literatura radical es dable sustanciar con facilidad la validez de este diagnóstico. Tampoco es necesario agitar el fantasma del supuesto nacionalismo creciente en los países en desarrollo que acogen a las transnacionales, debido a que los conflictos con ellas también ocurren en países desarrollados tales como Canadá, Francia o Australia. A mayor abundamiento, el nacionalismo siempre ha existido en el mundo en desarrollo. El que ahora se perciba más claramente como un fenómeno de alcance mundial se debe quizá a dos razones: primera, que la revolución de las comunicaciones ha permitido que las sociedades avanzadas perciban múltiples manifestaciones del nacionalismo en todo el planeta y segunda, que la importancia de las transnacionales en la producción total, en el comercio y en las transacciones financieras del mundo aumenta constantemente. Por lo que respecta a la importancia creciente de las transnacionales en la economía mundial, existen abundantes pruebas procedentes de las fuentes más serias, incluyendo voluminosos y bien documentados informes del Poder Legislativo de Estados Unidos.

Pese al riesgo de repetir lo que ya se ha dicho muchas veces, parece forzoso recordar que la empresa transnacional moderna difiere de una compañía tradicional, radicada en un país de gran desarrollo y dedicada a realizar actividades internacionales de inversión y de comercio, no sólo por su tamaño y por el alcance geográfico de sus operaciones. Contrariamente a algunas definiciones todavía en boga, la mayoría de las empresas transnacionales no sólo son enormes compañías con unidades manufactureras establecidas en todo el mundo para lograr menores costos de producción y abastecer mercados mundiales sobre una base integrada y bajo las indicaciones de una política centralizada proveniente de la matriz. Ya no se trata de empresas manufactureras, mineras o bancarias *per se*, sino de enormes conglomerados, o partes de ellos, integrados tanto vertical cuanto horizontalmente. La

integración vertical significa que la empresa transnacional se dedica muy a menudo a realizar no sólo una serie de actividades que abarcan desde la fase de materias primas hasta la de producir bienes finales, sino que emprende -bajo el mismo nombre o con una razón social diferente- otras actividades tales como el comercio internacional y el financiamiento internacional. La integración horizontal se refiere al hecho de que una empresa muy grande realiza numerosas actividades, distribuidas en sectores heterogéneos, en muchos países y al mismo tiempo. En tales circunstancias, una sola actividad en un país determinado tiene importancia para la empresa transnacional sólo en el marco de su estrategia global. Muy a menudo, cierta situación de mercado, determinada actividad en un país receptor en desarrollo, tiene importancia marginal para el sistema transnacional. Aunque se trate de algo marginal y prescindible, el sistema lo defenderá en caso de enfrentamiento o de peligro, debido a que en cada oportunidad está en jaque el poder de todo el sistema y no sólo su viabilidad económica.

Así, la empresa transnacional podrá permanecer en el país receptor o retirarse de él, continuará la producción o la suspenderá, adquirirá mercancías o servicios locales o los importará, aportará recursos financieros o los retirará de la filial. La transnacional disfruta un vasto grado de independencia respecto a lo que el país huésped puede esperar de sus operaciones. Para hacer un símil literario, visto el país receptor desde las alturas de una empresa transnacional, parece muy a menudo sólo una estación ferroviaria o un puerto de paso; de esas localidades llegan los trenes o los barcos propiedad del sistema central, deteniéndose en ellas o haciendo un rodeo, cargando o descargando mercancías y pasajeros, permaneciendo algún tiempo para efectuar reparaciones o reabastecerse de combustible, todo de acuerdo con las decisiones del centro. No resulta difícil imaginarse por qué los países receptores en desarrollo, que durante muchos decenios hicieron todo lo posible por incorporar a sus sistemas productivos y colocar bajo su jurisdicción a las actividades económicas foráneas del tipo de enclave, no contemplan con ecuanimidad las modalidades recientes de las operaciones que realizan las transnacionales. Aunque supuestamente incorporadas a los sistemas productivos y jurídicos locales, dichas operaciones quedan fuera del alcance del país receptor en términos de las decisiones fundamentales.

Con la mayor buena fe, ciertas personas que expresan incredulidad ante los postulados latinoamericanos referentes a las "reglas de conducta" de las transnacionales, quizá digan que les resulta difícil creer que esas empresas no se comportan en el extranjero como "buenos ciudadanos corporativos". A este respecto cabe preguntar de inmediato a los organismos reguladores públicos de Estados Unidos si acaso observan tales empresas buen comportamiento en su país sede. Además, la cuestión no radica en que las transnacionales se comporten como "buenos ciudadanos corporativos" o no, en escala mundial. Aunque así lo hagan en términos del vocabulario de las relaciones públicas, puede muy bien ocurrir que de todas maneras actúen en contra de los intereses políticos, económicos y sociales del país receptor. El verdadero punto de conflicto consiste en el enfrentamiento de la soberanía del país huésped en vías de desarrollo y la soberanía de las empresas transnacionales, que constituye una extensión en el

ámbito internacional del enfrentamiento de la soberanía de cualquier país o Estado con muy grandes y poderosas unidades productivas nacionales. Cualquiera que no esté dispuesto a aceptar la validez de que "lo que es bueno para la General Motors es bueno para Estados Unidos" no debería tener dificultad en aceptar que lo que es bueno para la IBM, la British Petroleum o la Alcoa puede ser menos bueno, o incluso perjudicial, para un país en desarrollo relativamente débil, sea de América Latina o de cualquier otra parte.

El primer postulado de América Latina respecto a que las transnacionales deben someterse a las leyes y reglamentos del país en el que actúan y, en caso de litigio, acatar la jurisdicción exclusiva de los tribunales de dicho país, no es en modo alguno radical. En tanto que nadie ha propuesto hasta ahora que la actividad de las transnacionales japonesas en Estados Unidos debe regirse por las leyes y reglamentos japoneses, parecen existir dificultades en algunos círculos norteamericanos para aceptar la posición latinoamericana respecto a la prevalencia de su jurisdicción cuando se trata de las actividades en América Latina de las filiales de empresas transnacionales radicadas en Estados Unidos. La única explicación que se ocurre dar a estas dificultades conceptuales es que tienen sus raíces en el pensamiento jurídico, heredado del siglo XIX, de ciertos grupos sociales de los países avanzados. En Aquel tiempo, solía dividirse al mundo en naciones civilizadas y en "las demás", de suerte que el llamado derecho internacional, formulado por esas naciones civilizadas, tenía validez universal, le gustase o no a la parte "menos civilizada" de la humanidad. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, un tanto pasada de moda, no sólo eran sacrosantos todos los tratados internacionales, incluso los firmados bajo la amenaza de los cañones de un socio "civilizado" más fuerte, sino también eran válidos durante toda la vigencia estipulada las concesiones hechas por gobiernos menos civilizados a entidades privadas extranjeras. Todos los intentos de esos gobiernos de renegociar tratados y concesiones vigentes se condenaban de antemano con el argumento de que significaban una acción retroactiva.

El postulado que somete a las transnacionales a la jurisdicción y al orden jurídico nacionales se ha extendido al caso de los litigios que surjan de la aplicación de dicha jurisdicción debido a la persistencia de convenios privados que estipulan que las controversias deben someterse a los tribunales del país de origen, a los de un tercer país o al arbitraje internacional. Se postula en América Latina que sólo el Estado puede, si así lo desea, aceptar el arbitraje internacional y que ninguna entidad privada puede utilizar el recurso de someterse a una jurisdicción extranacional.

El segundo principio, que se refiere a que las transnacionales deben abstenerse de interferir en cualquier forma en los asuntos internos del país receptor, está basado en la experiencia histórica de América Latina tanto con la inversión privada foránea cuanto con su forma moderna, la empresa transnacional. No se trata de un acto de fe, sino de un hecho real que las transnacionales sí interfieren en los asuntos internos de los países en que actúan siempre que pueden hacerlo y, en particular, siempre que los países intentan cambiar las reglas, establecidas de antaño, que regulan las actividades económicas extranjeras dentro de su jurisdicción. Si bien puede argumentarse que todos los medios son

apropiados cuando se trata de un caso de defensa propia, surge la duda respecto a si la acción de un Estado que intenta cambiar inadecuadas “reglas del juego”, muy a menudo impuestas unilateralmente desde el exterior, representa un acto de agresión o uno de defensa propia. Existen al menos dos respuestas a esta pregunta.

La interferencia de una gran transnacional en los asuntos internos puede ser directa o indirecta, conforme al poderío relativo de las partes involucradas. El informe del Grupo de Personas Eminentes de las Naciones Unidas, ya mencionado, indica que “la acción de las empresas transnacionales en el campo político puede adoptar formas menos directas y menos obvias. En los países de origen, puede ocurrir que dichas empresas influyan en la política exterior y en los asuntos internos gracias a su gran poderío financiero y a sus relaciones, con frecuencia estrechas, con altos funcionarios públicos. Pueden entonces ejercer presión en apoyo en contra de los gobiernos de los países que las acogen, según reciban o no un tratamiento especialmente favorable”.

El tercer principio amplía el alcance del postulado anterior a las relaciones directas entre gobiernos. Se conocen ejemplos, no sólo de la historia remota sino también del pasado reciente, en los cuales las transnacionales han pedido al Gobierno del país de origen que intervenga ante el Gobierno del país receptor, mediante acciones de naturaleza política o económica, en beneficio de los intereses de la compañía transnacional, dándose el caso de que ese Gobierno acceda a tales peticiones. Estas situaciones, manejadas a menudo por las organizaciones de cabilderos de los países de origen, parecen ser muy frecuentes, pese a que violan las disposiciones constitucionales del país en que actúan que prohíben al inversionista foráneo invocar la protección de su Gobierno siempre que existan las instituciones jurídicas locales idóneas para solucionar las controversias referentes a las inversiones extranjeras. Se conocen ejemplos de imposición de restricciones o sanciones económicas y de otro tipo, por parte del Gobierno del país de origen al país receptor, en beneficio de los intereses de compañías transnacionales. De manera similar, de tiempo en tiempo se aplican presiones económicas a través de los organismos financieros internacionales y de otras entidades. En los registros legislativos de Estados Unidos existen dos medidas para sancionar los actos de los países receptores que se consideren contrarios a los intereses de los inversionistas norteamericanos: las reformas a la Ley de Ayuda al Extranjero conocidas como las enmiendas Hickenlooper y González.

Si bien se ha reconocido recientemente de manera oficial que dichas medidas punitivas tienen graves desventajas políticas, la inclusión de Venezuela y Ecuador entre los países excluidos del acceso preferencial al mercado estadounidense de artículos manufacturados debido a su supuesta actitud inamistosa hacia Estados Unidos conforme al convenio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), demuestra que persisten conflictos en el ámbito intergubernamental que son resultado de la presión ejercida por algunas transnacionales sobre sus países de origen. A menudo estos conflictos se exacerban cuando el país receptor nacionaliza propiedades de una empresa transnacional; entonces surge la controversia acerca de lo que la empresa privada extranjera afectada pueda considerar como indemnización “pronta, adecuada y efectiva”.

El cuarto principio prohíbe a las transnacionales servir como instrumento de la política exterior de otro Estado y se relaciona con el bien conocido asunto de la aplicación extraterritorial de las disposiciones jurídicas del país de origen mediante el expediente de prohibir a las filiales de una empresa transnacional establecidas en otros países, que se dediquen a actividades que pudieran considerarse ilegales o contrarias a los intereses nacionales del país de origen. Esta aplicación extraterritorial de la legislación nacional del país de origen puede crear serios conflictos entre una empresa transnacional y el país que la acoge, el cual acaso nunca haya participado en el convenio internacional —o que lo haya denunciado o que quizá lo considere irrelevante— en el cual se basa la acción del país de origen. Tal es el caso cuando Estados Unidos invoca la Ley de Comercio con el Enemigo, a fin de impedir el intercambio con un tercer país. Otro caso que tienen en mente los latinoamericanos es el de las consecuencias extraterritoriales de ciertas disposiciones de la legislación contra los monopolios, que afectan directa o indirectamente las actividades de filiales, establecidas en el extranjero, de las empresas transnacionales.

El quinto principio se refiere a la obligación de las transnacionales de acatar las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo de los países que las acogen y de contribuir positivamente a llevarlos a la práctica. Este postulado hace surgir el tema referente al conflicto actual o potencial entre la estrategia corporativa global y las metas de desarrollo del país receptor en vías de desarrollo. Los países latinoamericanos consideran que pelagra su autonomía económica, medida en términos de su habilidad para alcanzar metas de desarrollo, debido a los obstáculos al control de las actividades de las transnacionales en los campos del comercio exterior, los movimientos financieros y de capital, los acuerdos de cárteles de producción y distribución, las políticas de asignación de recursos humanos y de transferencia de tecnología, entre otros. Al parecer, estos temores no se limitan a Latinoamérica ni a otras regiones subdesarrolladas. Están también presentes, aunque quizá en diferente forma, en algunos países avanzados en los cuales tanto los legos cuanto los expertos culpan con creciente frecuencia a las transnacionales por la inestabilidad económica internacional del presente, por la grave situación mundial de estancamiento con inflación y por la futilidad del “paquete” keynesiano de política fiscal y monetaria, frente a la grave recesión cíclica que tiene lugar simultáneamente en todas las economías industriales principales. Aunque parece existir un desacuerdo respecto al tratamiento que deben dar a las transnacionales los países de origen, los latinoamericanos postulan que la autonomía de un Estado-nación tiene prioridad sobre la autonomía económica de una empresa transnacional.

De acuerdo con el sexto principio, la autonomía económica de un país receptor en vías de desarrollo no puede prevalecer sobre los objetivos globales de una empresa transnacional, a menos que dicho país tenga a su disposición información suficiente acerca de las actividades de las empresas transnacionales, no sólo en términos generales y agregados, sino también en lo que respecta a sus actividades país por país. La falta de esa información detallada y directa

impide la supervisión y regulación eficaz de las transnacionales en el país en que actúan, debido a que ese país no tiene acceso a los elementos necesarios para evaluar las actividades de las transnacionales y para comprobar sus consecuencias fiscales, financieras, crediticias y de comercio exterior y balanza de pagos. De nuevo, en este caso la posición latinoamericana, lejos de contradecir, sigue la línea de pensamiento que se extiende con rapidez en los países avanzados en donde radican las transnacionales, conforme a la cual se insiste en la importancia clave de que se dé a conocer información corporativa a fin de establecer normas cuantitativas objetivas para medir tanto la rentabilidad privada cuanto los costos y beneficios sociales de las actividades realizadas por esas empresas. Un país receptor en vías de desarrollo está en considerable desventaja a ese respecto no sólo por la política restrictiva de la información que siguen las transnacionales, sino también por las diferencias entre los sistemas contables de cada país.

El séptimo principio, referente a que las transnacionales deben hacer continuas contribuciones de recursos financieros netos al país en el que actúan, es reflejo de la creciente convicción que prevalece en América Latina de que dicha transferencia neta ocurre más como excepción que como regla. El hecho de que las ganancias repatriadas excedan muy a menudo al monto de las nuevas inversiones no se considera como prueba del aserto anterior. Los economistas latinoamericanos conocen la diferencia entre los acervos y los flujos de los recursos financieros y rechazan esa manera simplista e incorrecta de plantear el problema. Sin embargo, lo que se objeta son las prácticas contables generales de las transnacionales en el ámbito de los países receptores, que conducen a considerar gran parte de los beneficios del sistema como costos de las filiales. A la luz de las difundidas prácticas de manipulación de los precios de los insumos importados y de los productos exportados, gracias a expedientes de transferencia de precios y a pagos inflados y crecientes al exterior por concepto de intereses, regalías y servicios técnicos, pocas personas en América Latina, comenzando con las autoridades fiscales, toman muy en serio los balances anuales de las subsidiarias locales de una empresa transnacional. Todavía un menor número de personas considera las cifras de balanza de pagos como guía para conocer el costo en divisas de las operaciones de una transnacional.

Pese a que la existencia de falsos intermediarios en los centros financieros situados fuera de las fronteras nacionales hace particularmente difícil cualquier investigación del tema, se ha descubierto en muchos países latinoamericanos que en los años recientes las ganancias no registradas de las transnacionales, provenientes de sus operaciones locales, superan quizá muchas veces a los beneficios registrados en los estados anuales de pérdidas y ganancias, que pueden ser formalmente correctos. Debe hacerse notar que las transnacionales han tenido pleno éxito en aparentar que los beneficios de sus filiales son mucho menores que los correspondientes a las empresas nacionales, gracias a que han usado de manera magistral sus habilidades contables. Resulta difícil creer en esta imagen de baja rentabilidad, si se acepta el supuesto de que las transnacionales conocen la manera de hacer negocios por lo menos tan bien como las empresas locales, si no es que mejor. Siempre que se ha obligado a las transnacionales a revelar información financiera respecto, por ejemplo, a las

transacciones tecnológicas entre sus subsidiarias locales y otros miembros del sistema situados en cualquier otra parte, se ha probado que buena parte de esos pagos representa en realidad transferencias de utilidades a la empresa matriz. Esto no necesariamente se hace por motivos fiscales, sino que quizá responda a otras consideraciones, tales como la de pensar que es conveniente para una transnacional que les demuestre a sus accionistas haber tenido elevadas utilidades en el país sede, en tanto que puede considerarse peligroso desde el punto de vista político tener esas mismas utilidades en el país receptor. Cualesquiera que sean las razones, la contribución financiera neta al país en que actúan se hace negativa.

A mayor abundamiento, son de tal naturaleza las relaciones exteriores de los sistemas bancarios locales, incluso si existe toda clase de restricciones a los préstamos a empresas de propiedad foránea o incluso si no existen bancos de propiedad extranjera, que las transnacionales tienen muy fácil acceso al crédito local. Este acceso preferente rinde sustanciales dividendos, tanto en términos de situaciones inflacionarias cuando las tasas bancarias reales en el país receptor tienden a aproximarse a cero o a ser negativas, cuanto durante los períodos deflacionarios en los que el crédito nacional puede estar fuera del alcance de las empresas locales más débiles.

El octavo principio, referente a que las transnacionales deben contribuir a desarrollar la capacidad científica y tecnológica nacional de los países en los que actúan, se basa en pruebas cada vez más abundantes de que las transnacionales en Latinoamérica utilizan tecnología proveniente del sistema matriz y no emprenden con seriedad ninguna actividad de investigación y desarrollo experimental en los países que los reciben en vías de desarrollo. Las estadísticas referentes al gasto en investigación y desarrollo de los países principales de la región muestran que cerca del 90% de tales erogaciones están sufragadas por los estados respectivos. Es cierto que la falta de esfuerzos de investigación y desarrollo a cargo de las empresas de propiedad nacional puede explicarse por su debilidad tecnológica. En cambio, las transnacionales no son débiles desde el punto de vista tecnológico; más bien lo que ocurre es que las importaciones de tecnología no sólo les representan buenos negocios sino que les permiten evitar riesgos. Además, utilizan el argumento de las economías de escala en materia de investigación y desarrollo para justificar la concentración de estas actividades en el país de origen.

Desde el punto de vista del país receptor en vías de desarrollo, tales políticas tecnológicas tienen numerosas desventajas. En primer lugar, puesto que la tecnología importada se trasplanta con muy escasas o nulas adaptaciones a las condiciones locales, se orienta de manera señalada a un mayor uso de capital en economías en las que este factor productivo es escaso. En segundo término, al contrario de lo que muchos suponen, la transferencia de tecnología tiene lugar en su mayor parte en el seno de las transnacionales, por lo que su difusión o efecto demostración en el resto de la economía resulta de poca importancia. En tercer lugar, la falta de esfuerzos de adaptación afecta negativamente el surgimiento de habilidades técnicas locales. En cuarto lugar, la mayor parte de la tecnología importada puede clasificarse como tecnología de consumo y no de producción, tal como

se desprende del hecho de que los dos mayores vendedores de tecnología en América Latina —en términos de los pagos registrados— son dos sectores industriales dominados casi por completo por las transnacionales: productos farmacéuticos y vehículos de motor. En ninguno de ellos ocurren en América Latina sustanciales innovaciones tecnológicas que se refieran a cambios de los procesos productivos. Por último, la reproducción mecánica de las tecnologías importadas que hacen las transnacionales con el propósito de satisfacer las preferencias de los consumidores, supuestamente autónomas pero en realidad manipuladas mediante la propaganda comercial, tiene muy graves consecuencias sociales. Por tanto, la transferencia tradicional de tecnología a través de las transnacionales está muy lejos de representar puras bendiciones para los países receptores de América Latina.

El noveno principio, relacionado con las prácticas comerciales restrictivas, señala el hecho de que las transnacionales que realizan operaciones en América Latina limitan muy a menudo las actividades de sus filiales a los mercados nacionales respectivos mediante restricciones a la exportación y controles de la distribución, el abastecimiento de insumos y las finanzas exteriores. Estas prácticas, seguidas sobre todo por las transnacionales que tienen mucho de haberse establecido en los países de América Latina, resultan difíciles de contrarrestar, ya que por lo general tienen la forma de convenios informales al nivel de la empresa matriz con vistas a la división de mercados y no sólo afectan las perspectivas de exportación regional de cada país, sino que también limitan su acceso a los mercados de los países desarrollados. Una vez más, fuerzas provenientes del exterior limitan las políticas y las decisiones de exportación de los países receptores.

Por último, el décimo principio llama la atención sobre las consecuencias sociales perturbadoras —a menudo olvidadas— de importar, por medio de las transnacionales, pautas de producción y de propaganda comercial, así como patrones de consumo que quizá son apropiados para países industrializados de alto ingreso pero que distorsionan las características sociales y culturales del país de que se trate y provocan en él tensiones sociales, lo mismo que un sentimiento de alienación en vastos grupos de su población. Si bien se reconocen ampliamente en los países en desarrollo las consecuencias sociales y económicas negativas del efecto demostración proveniente de los patrones de consumo de los países ricos, no se percibe con claridad que, en su búsqueda de beneficios a cualquier precio social, las compañías transnacionales son el agente más importante de dicho efecto demostración.

Presentada la posición latinoamericana en detalle, resulta difícil ser optimista acerca de las perspectivas de cerrar la brecha entre “socios desiguales mediante el diálogo hemisférico sobre las transnacionales. Acaso surja un primer rayo de esperanza del hecho de que Estados Unidos reconozca —si es que tal reconocimiento existe— que el tema de las transnacionales debe tratarse conjuntamente con el de la transferencia de tecnología. Desde hace tiempo se admite en América Latina que las transnacionales constituyen la principal fuente de tecnología en el mundo actual. Debido a ciertas razones circunstanciales, hasta ahora se han tratado separadamente los dos temas en el “nuevo diálogo”. Sin embargo, es preciso considerarlos en conjunto, de manera que Estados Unidos entienda por qué objeta América Latina el papel tecnológico

insatisfactorio actual de las transnacionales en los países en desarrollo.

Es difícil advertir progresos significativos en otros puntos principales. Con dificultad puede imaginarse, en primer lugar, que América Latina deje de presionar para que se logre algún tipo de regulación internacional de las transnacionales en escala mundial y no sólo en el ámbito hemisférico. Algunas personas de Latinoamérica creen que Estados Unidos espera lograr cierta clase de acceso preferente a la región para las transnacionales radicadas en su territorio, gracias a negociaciones respecto a “principios de conducta” en el marco del “nuevo diálogo”. Empero, resulta muy dudoso que eso resulte aceptable para América Latina si se considera que por cada dos filiales de transnacionales estadounidenses existe en la región una europea o japonesa y si a ello se agrega que la mayoría de los países latinoamericanos desearían diversificar más el origen de la inversión extranjera privada.

Tampoco parece probable que América Latina esté dispuesta a participar en nuevos sistemas intergubernamentales destinados a impedir y a resolver litigios referentes a las inversiones. Si bien existen sistemas de esta clase en los organismos internacionales, América Latina decidió abstenerse de ingresar en ellos desde unos años atrás.

Por lo que se refiere a nuevas medidas de cooperación, América Latina las considera favorablemente siempre que tengan en consideración los cambios que están ocurriendo en las relaciones entre los países avanzados y los que se encuentran en vías de desarrollo. Con respecto a las transnacionales, Latinoamérica presentó ya su posición y espera que se examinen con la mayor seriedad los diez principios básicos propuestos. Al contrario de lo que se afirma conforme a ciertas interpretaciones, América Latina no abriga deseo alguno de confrontación en este tema o en ninguno otro. Sin embargo, sí existe la esperanza de que las discusiones y negociaciones desciendan del nivel de las generalidades al de los asuntos reales. Resulta en verdad difícil que América Latina acepte la validez de declaraciones generales como las que siguen: “la inversión extranjera privada es incondicionalmente buena debido a que los inversionistas foráneos creen que es incondicionalmente buena”, o bien que “la contribución tecnológica de las transnacionales es importante porque así lo creen dichas empresas”.

Cabe abrigar la esperanza de que quizá alguna vez Estados Unidos llegue a la conclusión de que implantar cierto orden internacional aplicable a las transnacionales no sólo concuerda con los intereses de los países receptores, sino también con los de los países de origen. El poderío de las empresas transnacionales no afecta únicamente a los intereses nacionales de los países más débiles que las acogen, sino también a los intereses de los grandes países de origen. Si acaso fuese necesaria una demostración de este hecho, la llamada crisis energética de 1973-1974 constituye una prueba para todas las partes. La información a este respecto aparece diariamente en *The New York Times* y en *The Washington Post*. Si acepté la invitación de acudir a este importante foro de Washington a presentar la posición latinoamericana en favor de una regulación internacional de las actividades realizadas por las empresas transnacionales, ello se debe a que si bien soy pesimista en el período corto, mantengo una postura optimista en el largo plazo.