

# Posición latinoamericana respecto a las transnacionales

## NOTICIA

*Del 8 al 11 de enero del año en curso se reunieron en Washington los representantes de 24 países de América Latina y del Caribe a fin de acordar una posición común respecto a las operaciones de las empresas transnacionales en la región. Por parte de México asistieron funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio, así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En seguida se reproduce el texto del documento elaborado en esa ocasión. [Título de la Redacción]*

## TEXTO

### REGLAS DE CONDUCTA QUE DEBEN OBSERVAR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES (ET)

1. Como un reflejo de la preocupación latinoamericana ante el comportamiento de las empresas transnacionales que operan en la región, los gobiernos de América Latina y del Caribe propusieron, en las reuniones de Bogotá y Tlatelolco donde se inició el “nuevo diálogo” entre Estados Unidos y América Latina, la discusión de este tema.

2. En la reunión de Bogotá los gobiernos latinoamericanos 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.

3. Como resultado de las declaraciones del Secretario de Estado norteamericano, vertidas en la Conferencia de Cancilleres de abril del año pasado celebrada en Washington, de que Estados Unidos se encontraba dispuesto a establecer un grupo de trabajo “el cual formularía, para la consideración

de la próxima conferencia [de Cancilleres] ciertos principios que deberían regular la conducta de las Empresas Transnacionales”, se estableció dentro del mecanismo de consultas del “nuevo diálogo” un Grupo de Trabajo sobre Empresas Transnacionales, con el mandato de “preparar un documento que contenga los principios de conducta que deben observar las empresas transnacionales”.

4. A partir de agosto de 1974 los países de América Latina iniciaron junto con los EU tareas preparatorias para la Reunión del Grupo de Trabajo que redactará el documento solicitado por los cancilleres americanos. Tales esfuerzos constituyen, desde el punto de vista de los países de la América Latina, una forma de contribuir a los esfuerzos para regular la conducta de las empresas transnacionales, incluidos los esfuerzos que se llevan a cabo en las Naciones Unidas para elaborar en ese ámbito un código de conducta que reglamente internacionalmente las actividades de las ET.

5. Posteriormente a la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo sobre Empresas Transnacionales, las Naciones Unidas tomaron, con apoyo de todos los países latinoamericanos, dos decisiones directamente relacionadas con el mandato del Grupo de Trabajo. Ambas decisiones representan un progreso hacia la meta antes mencionada.

En primer término, la Asamblea General de la ONU adoptó el 12 de diciembre de 1974 (Resolución 3281 [XXIX]) la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que en el artículo 2.2, inciso b, del Capítulo II declara que todo 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.

En segundo término, el Consejo Económico y Social aprobó unánimemente, el 5 de diciembre de 1974 (Resolución 1913 [LVII]), establecer una Comisión sobre Empresas Transnacionales como un mecanismo permanente para ocuparse de la totalidad de los problemas relacionados con las empresas transnacionales e, *inter alia*, para realizar tareas que “puedan ayudar al Consejo Económico y Social a preparar una serie de recomendaciones que, en conjunto, constituyan la base de un código de conducta relativo a las empresas transnacionales”. (Párrafo dispositivo 3 e.)

6. Al presentar este *Aide Memoire* los países de América Latina consideran conveniente observar que la preocupación que suscita a los países en desarrollo las operaciones de las ET se están extendiendo cada vez más al ámbito de los países desarrollados.

7. En esta tarea de definir principios de conducta que deben observar las ET y que hagan posible evitar los efectos negativos a la vez que faciliten recibir los efectos positivos de las mismas, *los países de la América Latina reiteran que cada Estado tiene el derecho soberano de establecer, conforme a sus objetivos y prioridades nacionales, las condiciones bajo las cuales deben operar las ET dentro de su jurisdicción.* Señalan, asimismo, que el tiempo agudiza una tendencia en los países en desarrollo, de los cuales la América Latina es parte, hacia proyectar cada vez más la voluntad nacional sobre el control de los destinos económicos de sus pueblos.

8. La actual situación crítica en la economía mundial lejos de justificar una demora en las tareas en que estamos empeñados, aporta una urgencia adicional para que concluyamos exitosamente las mismas.

9. Las actividades del Grupo de Trabajo sobre Empresas Transnacionales constituyen la única actividad conjunta de la América Latina y los Estados Unidos sobre aspectos de política sustantiva que tiene lugar en preparación para la Reunión de Buenos Aires. Más allá de la importancia intrínseca del tema, para marzo de 1975 los progresos que se alcancen en materia de principios de conducta que deben observar las ET servirán para juzgar el éxito del diálogo entre la América Latina y los Estados Unidos.

10. La posición tomada por los países de la América Latina respecto a los principios de conducta que deben observar las ET constituye una actualización de la posición presentada en ocasión de la II Reunión Preparatoria del Grupo de Trabajo y ha sido elaborada luego de haberse conocido los comentarios preliminares recibidos del Gobierno de los Estados Unidos después de la mencionada reunión. Este *Aide Memoire* debe ser también considerado como una contribución de los países de la América Latina a la tarea en la que este Grupo de Trabajo y los cancilleres americanos están abocados.

#### PAUTAS DE COMPORTAMIENTO

*A. Las ET deben someterse a las leyes y reglamentos del país receptor y, en caso de litigio, someterse a la jurisdicción exclusiva de los tribunales del país en donde operan*

11. Este enunciado es el reflejo de una vieja preocupación latinoamericana, que tiene su origen en la pretensión de las ET de ser titulares de un estatuto o beneficiarias de un tratamiento privilegiado en el país en donde operan. Convalidar esta pretensión significaría proporcionar un régimen preferencial y discriminatorio en favor de la empresa extranjera. Supone también el establecimiento de un trato diferente para nacionales y extranjeros, lo cual resulta inaceptable. Pero en última instancia, la sustracción de la empresa transnacional al orden jurídico interno trae por consecuencia

vulnerar la base fundamental sobre la que descansa la soberanía estatal, que implica competencia plena sobre toda el área en la que ejerce poder de mando.

12. Este enunciado sobre la preocupación de que las ET ajusten estrictamente sus actividades a la legislación del país receptor en materia *inter alia* de inversiones extranjeras, de política crediticia, cambiaria y fiscal, de precios y aspectos comerciales, de propiedad industrial y en cuanto a los regímenes laborales. Se pretende que las ET deben estar dispuestas a facilitar la adecuación de sus actividades (incluso campos de acción y *modus operandi*) a través de la renegociación de la concesión original, donde ella exista, si ello fuese considerado necesario por el gobierno del país receptor. También es importante que las ET cumplan con los pedidos de información que formule el gobierno del país receptor.

13. Una consecuencia natural del sometimiento de la empresa extranjera a la legislación nacional es la existencia de una competencia exclusiva de parte de los tribunales del país receptor para conocer cualquier caso o litigio que surja de la aplicación de esa legislación. En ocasiones, la empresa extranjera pretende escapar a la jurisdicción del Estado receptor mediante convenios privados en los cuales se estipula que toda controversia que se suscite en torno a las actividades de esa empresa, será resuelta por los tribunales del país de origen o de un tercer Estado o será sometida a arbitraje internacional. Ese tipo de convenios no resultan admisibles y en más de un caso son considerados nulos de pleno derecho por las leyes nacionales.

*B. Las ET deben abstenerse de toda ingerencia en los asuntos internos de los estados donde operan*

14. En el momento presente la inquietud se centra en la ingerencia de agentes privados transnacionales en cuestiones políticas del país receptor. En efecto, se ha constatado que en ocasiones las empresas transnacionales han tenido una ilegítima intervención política en los asuntos internos de los países receptores, lo que ha entrañado consecuencias especialmente graves en el caso de países en desarrollo. Ello atenta claramente contra la soberanía nacional de esos estados. Además, como lo indica un reciente estudio preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas: "La acción de las empresas multinacionales en el terreno político puede asumir formas menos directas y obvias. En los países de origen pueden hacer lo posible por influir en la política exterior e interior recurriendo a su gran poder financiero y a sus relaciones frecuentemente estrechas con los altos funcionarios de gobiernos. Pueden ejercer presión en favor o en contra de los gobiernos de los países receptores, según reciban o no un trato especialmente favorable".

15. Debe por ello proscribirse en términos absolutos el empleo, por parte de las ET, de prácticas o procedimientos que configuren una acción, presión, coerción, o cualquier ingerencia política en el país receptor.

*C. Las ET deben abstenerse de interferir en las relaciones entre el gobierno de un país receptor y otros estados, y de perturbar esas relaciones*

16. La experiencia indica que, en diversas circunstancias, las ET han sido elementos perturbadores en las relaciones entre países y han provocado enfrentamientos entre ellos. Son

conocidas las instancias en las cuales las ET solicitan que el gobierno del país de origen interceda ante el gobierno del país receptor con acciones de naturaleza política o económica, en apoyo de sus intereses privados. Esta postura ilegítima viola en más de un caso las disposiciones constitucionales del país receptor que prohíben que el inversionista extranjero invoque la protección de su gobierno, dado que existen recursos locales para la solución de controversias. Las ET no deben presionar tampoco a los gobiernos de sus países de origen para la adopción de medidas restrictivas que puedan afectar los intereses de los países receptores.

17. La causa más frecuente de enfrentamiento entre países de origen y países receptores la constituye el caso en que el país receptor nacionaliza los bienes de una empresa extranjera y ésta pide la protección de su gobierno de origen. La fuente de la controversia se ha planteado en términos de cuestionar la validez misma del acto de nacionalización o de exigir una indemnización *"inmediata, adecuada y en efectivo"*. Por supuesto, es facultad soberana del Estado nacionalizar la propiedad de bienes extranjeros o locales y debe desterrarse cualquier argumento tendiente a objetar la legitimidad de la medida. La materia que está sujeta a resolución es el monto de la indemnización que debe pagarse y la manera como ese monto habrá de determinarse. En este sentido, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados proporciona los criterios adecuados para regular el tema, al señalar que el Estado que adopte la medida de nacionalización debe pagar una compensación apropiada siempre que todas las circunstancias pertinentes así lo exijan.

18. Además, como indica la Carta, cuando la cuestión de la compensación suscite controversias, ésta se resolverá conforme a la legislación y los tribunales del Estado que nacionaliza, a menos que ese Estado decida que se recurra a otros medios pacíficos con base en la igualdad soberana de los estados y de acuerdo con el principio de la libre elección de los medios.

*D. Las ET no deben servir como instrumento de la política externa de otro Estado o como medio para extender al país que las recibe disposiciones del ordenamiento jurídico del país de origen*

19. Son conocidos los casos de países que han visto afectadas sus exportaciones por la aplicación extraterritorial de la legislación del país de origen que prohíbe comerciar con determinados estados.

También existen precedentes en el sentido de sujetar a restricción el movimiento de capitales a empresas que operan en el exterior, señalando además directrices sobre la captación de recursos financieros con el fin de mejorar la balanza de pagos del país de origen. En otros casos, se han aplicado leyes y disposiciones, principalmente en materia de monopolios, que tienen un efecto extraterritorial y que afectan de manera indirecta la capacidad de las filiales en el extranjero para plegarse a las políticas del gobierno anfitrión.

20. Otra cuestión que preocupa es el hecho de que las ET se presten como instrumento de política exterior e incluso para actividades de inteligencia contrarias a los intereses del país receptor.

*E. Las ET deben someterse a las políticas, los objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo, y contribuir positivamente a su realización*

21. La intención de este principio es insistir en la necesidad de que las ET deben ajustar su comportamiento no sólo a las disposiciones jurídicas formales, sino que también sujeten su actuación a lineamientos generales de política económica y social trazados por el gobierno del país anfitrión.

22. Especial consideración deben recibir, de parte de la ET, las pautas de política en torno al comercio exterior, financiamiento y movimiento de capitales; disposiciones fiscales y normas antimonopólicas; regulaciones en materia de empleo, utilización y capacitación de personal local; desconcentración regional; administración de sociedades; transferencia de tecnología y promoción del desarrollo tecnológico nacional; política global en materia de inversiones extranjeras y, en particular, las disposiciones sobre las modalidades de participación del capital foráneo en los diversos sectores y ramas de actividad económica.

Por ello, es necesario que las filiales de las ET adapten su estrategia corporativa global a fin de satisfacer los requisitos de las prioridades de desarrollo establecidas por el país receptor.

*F. Las ET deben suministrar al gobierno del país receptor la información pertinente sobre sus actividades a fin de asegurar que esas actividades estén de acuerdo con las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo del país anfitrión*

23. El propósito buscado, como claramente lo indica el enunciado precedente, es permitir que los gobiernos de los estados receptores puedan disponer de información adecuada y suficiente para poder llevar a cabo una efectiva supervisión y regulación de las actividades de las ET. Habitualmente, al no disponerse de datos desagregados, por países y empresas, se torna ilusoria la evaluación integral de esas actividades y se tornan inciertas las bases para verificaciones impositivas, fiscales, crediticias y de otro carácter. Se busca, en síntesis, la disposición de un marco de referencia cierto, tangible y comprobable que permita apreciar lo más exactamente posible el aporte de las ET en el desarrollo nacional.

*G. Las ET deben conducir sus operaciones en forma tal que resulten en una aportación neta de recursos financieros para el país receptor*

24. El objetivo fundamental buscado es que las ET contribuyan en el mayor grado posible, no sólo a una transferencia neta inicial sino también continua de recursos. Existe preocupación de que los estados contables no reflejen la aportación real de las inversiones de las ET a la economía del país receptor, y de que se usen los habitualmente escasos recursos financieros internos para financiar estas actividades; por ejemplo, mediante la sobrevaloración de los bienes de capital importados o presentación exagerada de pasivos con el extranjero.

25. En relación con la balanza de pagos se postula que las ET, como entes residentes en el país receptor, deben ser

fuente de generación de divisas para el mismo y, consecuentemente, constituir un efecto positivo sobre aquella. En ese sentido, las ET deben:

a] Generar divisas mediante la exportación de parte de los bienes o servicios producidos, o contribuir al ahorro de divisas a través de la sustitución de bienes importados.

b] Pagar por servicios financieros y compra de tecnología, precios internacionales competitivos y basar sus transacciones en precios de mercado, no aplicando precios de transferencia salvo autorización del gobierno del país receptor.

c] Respetar la reglamentación nacional respecto a la repatriación de capital y transferencia de utilidades.

Respecto del punto a], quiere expresarse que las ET no deberían limitar su producción al abastecimiento del mercado local; en cuanto al punto b], las ET en los pagos por conceptos de servicios financieros y por importación de tecnología deben tener contrapartida real y ajustarse a las condiciones imperantes en los mercados internacionales.

21. En ese sentido las ET deben respetar estrictamente las reglamentaciones establecidas por el país receptor en materia de: repatriación de capital y transferencia de utilidades; financiamiento externo; pagos al exterior por regalías; patentes; servicios comerciales y financieros; importación de y pagos a casas matrices, filiales, subsidiarias, vinculadas o de terceros, y mecanismos de promoción de exportaciones y defensa de la industria nacional del país receptor.

22. También preocupa que las ET se conviertan, en los países receptores, en meros entes de captación de riqueza. Existe inquietud ante la adquisición y el control de empresas nacionales de capital local por parte de las ET, *inter alia* mediante la provisión controlada de tecnología. En tal sentido, es importante fortalecer las empresas nacionales privadas o estatales a fin de mantener un balance adecuado entre tales empresas y las ET. Las ET deben también respetar las pautas fijadas por el Estado nacional en cuanto a formas de capitalización y propiedad. También existe la preocupación de que las inversiones de las ET se hagan con bienes de capital sobrevaluados contablemente, y de que estas inversiones, sus operaciones y repatriación se hagan utilizando los escasos recursos financieros internos del país receptor.

23. Siguiendo el principio de que las repatriaciones y pagos hacia el exterior del país receptor, por parte de las ET, deben tener contrapartida real y no dar lugar a retribuciones excesivas o injustificadas, los pagos por concepto de tecnología transferida a empresas de los países receptores deben efectuarse durante un plazo limitado que no deberá exceder al término durante el cual la tecnología pueda ser efectivamente absorbida. Las ET no deben cobrar por tecnología transferida entre subsidiarias y su matriz, o entre subsidiarias de una misma ET. Asimismo, las transacciones de las ET, tanto para importaciones como para exportaciones al y desde el país receptor a sus subsidiarias, o entre subsidiarias de la misma ET y sus afiliadas, deben ser hechas a los precios de mercado, evitándose los precios de transferencia salvo autorizaciones expresas del gobierno del país receptor.

H. *Las ET deben contribuir al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna de los países receptores*

29. Las ET deberán apoyar los esfuerzos locales en cuanto a investigación y desarrollo tecnológico nacional, y a su debida difusión y empleo. En ese sentido, las subsidiarias de las ET en los países receptores deben tener facilidades y un presupuesto propio para investigación y desarrollo, fomentando el uso de las tecnologías que toman en cuenta la dotación de los factores de producción en cada país. La experiencia latinoamericana demuestra que las ET suelen utilizar las tecnologías importadas de las casas matrices sin adaptación alguna a las condiciones locales, creando distorsiones de diverso tipo. Deben utilizar técnicas distintas de las aplicadas por las casas matrices, si es que éstas fueran más adecuadas para el desarrollo del país receptor. Las ET no deben entorpecer o limitar a sus subsidiarias, filiales y compañías locales en el país receptor, un amplio acceso a la tecnología mundial.

30. Las ET, por otra parte, deben favorecer la continua capacitación científica y técnica de los nacionales del país receptor, asegurando, además, el acceso a los cargos de dirección y gestión.

I. *Las ET deben abstenerse de prácticas comerciales restrictivas*

31. Existe evidencia de que las ET suelen limitar las actividades de sus subsidiarias a los respectivos mercados nacionales, mediante la restricción de sus exportaciones, control de mecanismos de distribución, abastecimiento y financiamiento externo. Por tanto, las ET deben abstenerse de prácticas comerciales que, por ejemplo, impliquen acuerdos con los competidores para una división de mercados o para la fijación de precios, que perjudiquen al país receptor. En esta área los países latinoamericanos desean remitirse a la nómina de prácticas restrictivas contenida en el Informe del Segundo Período de Sesiones del Subgrupo III del Grupo de Trabajo sobre el establecimiento de una Comisión sobre Ciencia y Transferencia de Tecnología.

J. *Las ET deben respetar la identidad sociocultural del país receptor*

32. Las actividades de las ET en los países receptores producen efectos de naturaleza no económica que en ocasiones tienen consecuencias aún más importantes que los efectos estrictamente económicos. Las instituciones sociales, los valores culturales, las tradiciones, los usos y costumbres de una nación, se ven afectados por la pretensión de las ET de transplantar al país receptor sus propios modelos de desarrollo social, que en más de un caso difieren considerablemente de la identidad cultural y la estructura social del país que las recibe. Ello es especialmente cierto en el caso de países huéspedes que aún se encuentran en vías de desarrollo, puesto que las ET, al importar una cultura propia de países industrializados, distorsionan peculiaridades sociales y culturales. En esencia, se requiere que las ET ajusten su comportamiento no sólo a las prescripciones legales formales, sino que también respeten los lineamientos políticos, usos y costumbres vigentes en el país receptor.