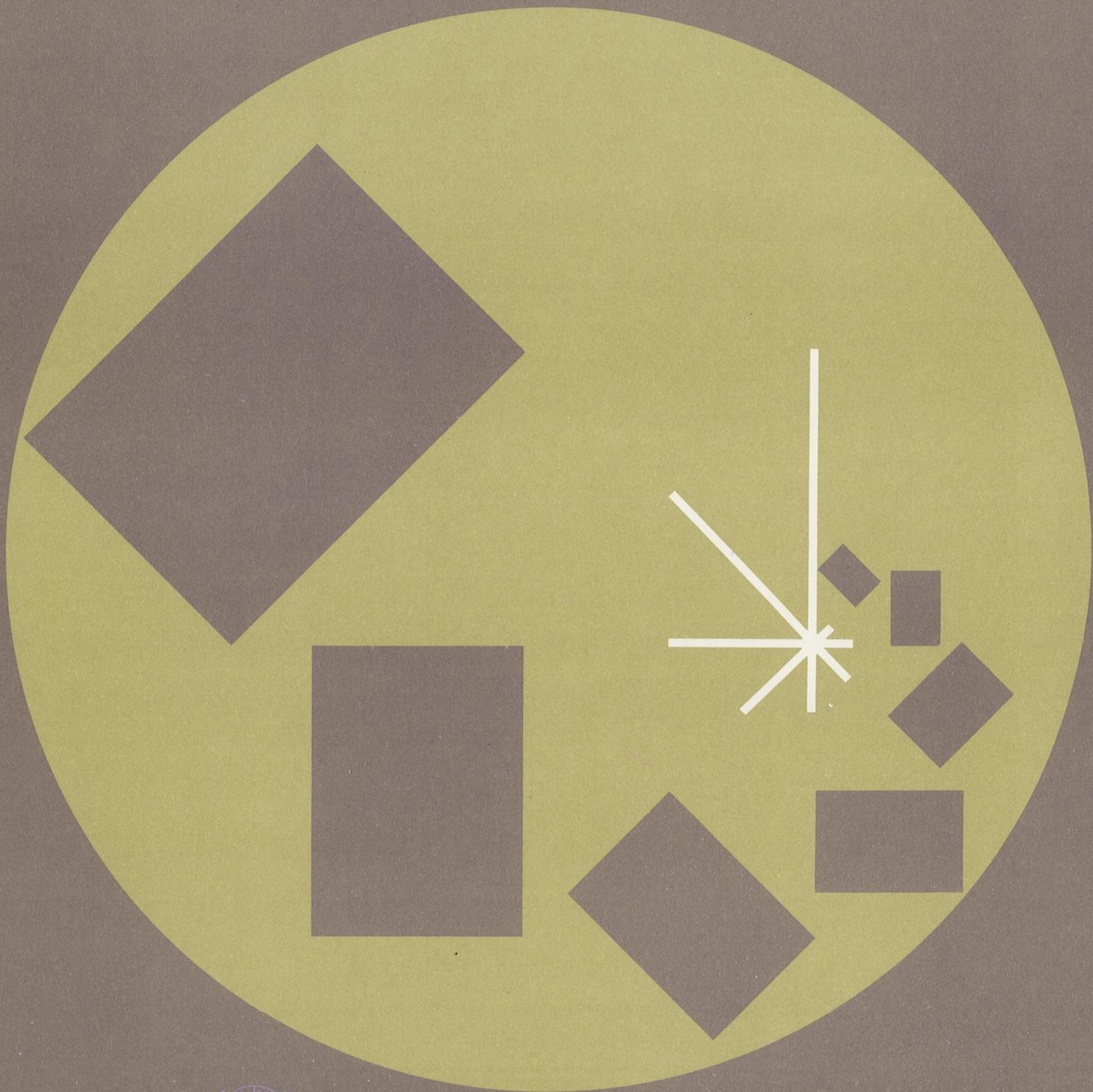


**Efectos de las empresas multinacionales
en el desarrollo
y en las relaciones internacionales**



Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

**Efectos de las empresas multinacionales
en el desarrollo
y en las relaciones internacionales**



Naciones Unidas
Nueva York, 1974

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

E/5500/Rev. 1
ST/ESA/6

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.74.II.A.5

Precio: \$10,00 (EE. UU.)
(o su equivalente en la moneda del país)

INDICE

	<u>Página</u>
Informe del Secretario General	1
Informe del Grupo de Personalidades encargado de estudiar los efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y en las relaciones internacionales	13

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

Blank page



Page blanche

INTRODUCCION

El Consejo Económico y Social, en su resolución 1721 (LIII) aprobada por unanimidad el 2 de julio de 1972, pidió al Secretario General que designara un "grupo de personalidades ... para que estudien la función y los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo especialmente de los países en desarrollo y sus repercusiones en las relaciones internacionales, formulen conclusiones que eventualmente puedan ser utilizadas por los gobiernos al decidir soberanamente sus políticas nacionales al respecto y presenten recomendaciones para una acción internacional apropiada". En la resolución se solicitó además que el Secretario General presentara el informe del grupo de estudio, "junto con sus propios comentarios y recomendaciones" al Consejo Económico y Social en su 57.^o período de sesiones.

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución mencionada.

En sus deliberaciones y en la preparación de su informe 1/, el Grupo de veinte personalidades fue asistido por dos consultores. También le fue útil un estudio completo preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, titulado Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial 2/ en el que se exponían los hechos, se analizaban los problemas y se discutían diversas propuestas de acción. De conformidad con la resolución, se pusieron a disposición del Grupo los documentos pertinentes preparados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y por la Oficina Internacional del Trabajo. Además, se prepararon estudios más detallados sobre la transmisión de tecnología, y códigos de tributación e inversión, para que el Grupo los utilizara.

1/ Véanse págs. 15 a 177 infra.

2/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.11.

El Grupo celebró tres sesiones plenarias. En las dos primeras, escuchó las declaraciones de unas 50 personas destacadas en las esferas del gobierno, los negocios, los sindicatos, grupos de interés especial y público y las universidades. Este enfoque novedoso demostró ser una fuente sumamente útil de información y un medio valioso para poner a prueba las ideas. Consiguió atraer un alto grado de participación pública en un tema que a la vez es complejo y concierne directamente a muchos grupos de interés y personas.

El informe del Grupo está compuesto de tres partes. La primera parte contiene un análisis general de la función y efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y en las relaciones internacionales, seguido por las recomendaciones del Grupo en relación con el mecanismo y la acción internacionales. En la segunda parte se analizan en mayor detalle algunas de las cuestiones concretas involucradas y se incluyen recomendaciones que los gobiernos tal vez deseen considerar cuando formulen sus políticas al respecto. En la tercera parte aparecen las observaciones de algunos miembros del Grupo. La mayoría de los nueve miembros que aprovecharon la oportunidad de incluir observaciones personales, lo hicieron con miras a agregar, ampliar, interpretar o calificar diversos pasajes del informe. Unos pocos lo hicieron con el fin de criticar parte de su contenido. En conjunto, estas observaciones constituyen un agregado valioso que enriquece el informe.

El rasgo más notable de la labor del Grupo es que, a pesar de la heterogeneidad de sus miembros y de la complejidad del tema, el Grupo se muestra unánime en sus recomendaciones sobre el mecanismo y la acción internacionales. Esta necesidad fue subrayada en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. En verdad esta es una indicación muy convincente de la necesidad urgente de una participación continua y creciente de las Naciones Unidas.

El Secretario General expresa su reconocimiento por el esfuerzo de pioneros de los 20 miembros del Grupo. El informe del Grupo propone el mecanismo y el programa de trabajo para llenar un vacío importante en el plano internacional. El Secretario General está convencido de que al hacerlo, el Grupo ha dado un primer paso importante en la participación continua de las Naciones Unidas en un tema cuya importancia ha sido ampliamente reconocida.

Programa de acción internacional

El presente informe se concentra en el mecanismo y la acción internacionales. Sin embargo, esto no debe menoscabar la importancia de la acción nacional. En verdad, una parte importante del informe del Grupo está dedicada a las medidas adecuadas de cada gobierno en los planos nacional y regional.

En consecuencia al tomar sus decisiones en relación con las políticas nacional y regional, los gobiernos deberían prestar atención a las recomendaciones pertinentes del Grupo. Estas recomendaciones y el análisis en que se basan son también valiosos en relación con nuevos estudios y posible acción de las Naciones Unidas. Pero, como declara el Grupo,

"si bien la responsabilidad primordial por las medidas que se han de tomar recae sobre cada gobierno ..., muchas de las medidas que creemos necesarias serán ineficaces y se frustrarán si no van acompañadas por medidas en el plano internacional que fomenten la cooperación y la coordinación. Además, respecto de algunos asuntos sólo se pueden tomar medidas eficaces en el plano internacional." (véase pág. 56 infra).

Mecanismo internacional: el Consejo Económico y Social

En su propuesta central, el Grupo exhorta a una participación continua del Consejo Económico y Social, asistido por una comisión de empresas multinacionales nombrada concretamente con este fin, en la cuestión de las empresas multinacionales. Además, se recomienda la creación de un centro de información e investigaciones para que proporcione servicios a la comisión.

El Secretario General apoya plenamente la conclusión del Grupo de que el Consejo Económico y Social es el órgano intergubernamental adecuado para que se le confíe el examen general del tema. Como observa el Grupo, dadas las funciones y responsabilidades que corresponden a las Naciones Unidas en virtud de los Capítulos IX y X de la Carta y dados los métodos de conceptualización y negociación que han desarrollado a través de los años, el Consejo Económico y Social, por ser plenamente representativo de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, es el órgano intergubernamental que debería considerar, mediante un apoyo adecuado, el tema de las empresas multinacionales con todas sus ramificaciones, y en el que deberían llevarse a cabo regularmente las negociaciones pertinentes.

Aunque esta recomendación es innovadora en el sentido de que entraña una actuación más completa del Consejo Económico y Social en la cuestión de las empresas multinacionales, la participación de las Naciones Unidas en asuntos conexos no carece de precedentes. Ya en 1948, las Naciones Unidas desempeñaron un papel cardinal en la preparación de la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio ^{3/} que, en los artículos 12 y 46 a 54, trata de la cuestión de las inversiones internacionales y las prácticas comerciales restrictivas. En 1953, el Consejo Económico y Social examinó un proyecto de convenio sobre prácticas comerciales restrictivas ^{4/}.

Por otra parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo aprobó en sus tres períodos de sesiones diversas resoluciones relativas a muchos aspectos al tema. También la Asamblea General ha aprobado una serie de resoluciones pertinentes en relación con la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y que datan de 1952. Más recientemente, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en su sexto período extraordinario de sesiones, aprobaron resoluciones sobre ese tema y sobre otras cuestiones relacionadas con los aspectos políticos, jurídicos y económicos de las actividades de las empresas multinacionales.

Sin embargo, esta es la primera vez que se ha sugerido que "al menos una vez al año, se realice en el Consejo Económico y Social un examen completo de los temas relacionados con las empresas multinacionales" (véase pág. 57 *infra*). La complejidad y el alcance de los asuntos involucrados son tales, observa el Grupo en su informe, que "una acción eficaz del Consejo debe derivar de una labor permanente de dilucidación y análisis de los problemas relacionados con el tema, sobre la base de una mayor información, estudios profesionales y consultas con las diversas partes interesadas" (véase pág. 57 *infra*).

^{3/} Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, La Habana, Cuba, marzo de 1948 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 48.II.D, E/CONF.2/78).

^{4/} Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 16.º período de sesiones, Suplemento No. 11, anexo II.

El Grupo se muestra unánime en su convicción de que "las deliberaciones y el proceso de adopción de decisiones del Consejo Económico y Social serían en gran medida facilitados y mejorados si el Consejo estuviera apoyado en su labor en esta esfera por un órgano creado especialmente para servir a estos fines" (véase pág. 57 infra). En consecuencia, recomienda que "se establezca una comisión de empresas multinacionales bajo la autoridad del Consejo Económico y Social, compuesta de personas con una profunda comprensión de los asuntos y problemas de que se trata" (véase pág. 57 infra).

El Secretario General apoya plenamente la recomendación relacionada con el carácter, los objetivos y el mandato de la propuesta comisión de empresas multinacionales.

Comisión de empresas multinacionales

Las empresas multinacionales, que pueden ser al mismo tiempo instrumentos eficaces de desarrollo y fuentes de tirantez o conflictos, han adquirido una importancia creciente en prácticamente todos los aspectos de la vida internacional.

Dadas la complejidad y las amplias consecuencias del tema, el Consejo Económico y Social podrá cumplir con máxima eficacia sus funciones si las cuestiones involucradas han sido elaboradas y dilucidadas adecuadamente antes de que se presenten al Consejo para que las examine y adopte posibles medidas al respecto.

En consecuencia, el Secretario General apoya plenamente la recomendación del Grupo de que se cree un órgano destinado especialmente con este fin en la forma de una comisión de empresas multinacionales. El Secretario General ha prestado cuidadosa consideración a la recomendación del Grupo de que la comisión esté compuesta por miembros que actúen a título personal y tengan "una profunda comprensión de los asuntos y problemas de que se trata". Al apoyar esta recomendación, el Secretario General tiene presentes las ventajas de otras posibles formas de grupos, especialmente los órganos intergubernamentales y mixtos. Por ejemplo, un órgano intergubernamental tiene peso debido al apoyo gubernamental. Pero esta importante ventaja no se perdería, ya que la comisión propuesta estaría patrocinada por el Consejo Económico y Social que es un órgano intergubernamental.

La comisión prevista por el Grupo tendría las funciones de promover un diálogo entre las partes interesadas y de ofrecer asesoramiento al órgano encargado de adoptar las decisiones, a saber, el Consejo Económico y Social. Con este fin, deberían realizar una labor preparatoria adecuada personas que estuviesen íntimamente familiarizadas con el tema y en condiciones de dedicar un tiempo considerable a aclarar las cuestiones, poner a prueba las ideas y elaborar los detalles prácticos. A causa de la complejidad del tema, una gran parte de la labor preparatoria podría ser realizada únicamente por personas de la mayor calificación, escogidas dentro de un marco amplio y variado de pericia y experiencia. Además, puesto que una gran parte del trabajo sobre este tema se verá realizadada en gran medida por la participación y la cooperación voluntaria de las diversas partes interesadas, algunas de las cuales son de carácter privado, un órgano no gubernamental facilitaría el proceso de consultas y alentaría una mayor participación de quienes se ven afectados por las actividades de las empresas multinacionales. La experiencia del Grupo de Personalidades sugiere que muchos de sus logros no habrían sido posibles si los miembros no hubieran podido actuar a título personal.

Por consiguiente, sobre la base de las consideraciones que anteceden, el Secretario General recomienda que el Consejo Económico y Social, considere en su 57^o período de sesiones, la creación inmediata de una comisión de empresas multinacionales, formada por 25 miembros que actúen a título personal y con el mandato que se indica a continuación. Una vez adoptada esa decisión, el Secretario General, después de celebrar consultas con los gobiernos, designará a 25 personas para que el Consejo Económico y Social las apruebe en su próximo período de sesiones.

Mandato de la comisión de empresas multinacionales

La comisión de empresas multinacionales, en su calidad de órgano auxiliar del Consejo Económico y Social, prestaría asistencia al Consejo y lo asesoraría en el cumplimiento de sus funciones a este respecto dentro del sistema de las Naciones Unidas. Para realizar esta tarea, la comisión debería:

- a) Actuar como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para la amplia consideración de asuntos relativos a las empresas multinacionales;
- b) Recibir, por conducto del Consejo Económico y Social, informes de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas sobre asuntos conexos;
- c) Proporcionar un foro para la presentación e intercambio de opiniones provenientes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, incluso empresas multinacionales, y de grupos representativos de trabajadores, de consumidores y de otro tipo;
- d) Realizar trabajos encaminados a la adopción de arreglos o acuerdos concretos en determinadas esferas relacionadas con las actividades de las empresas multinacionales;
- e) Elaborar una serie de recomendaciones que en su conjunto constituyesen un código de conducta para los gobiernos y las empresas multinacionales, y que debería ser considerado y aprobado por el Consejo Económico y Social; y examinar, a la luz de la experiencia, la ejecución eficaz y la continuada aplicabilidad de tales recomendaciones;
- f) Explorar la posibilidad de concertar un acuerdo general sobre empresas multinacionales, que podría hacerse cumplir a través de un mecanismo apropiado y al cual se adherirían los países participantes por medio de un tratado internacional;
- g) Realizar investigaciones, hacer estudios, preparar informes y organizar grupos para facilitar el diálogo entre las partes interesadas;
- h) Organizar la recopilación, análisis y difusión de información para todas las partes interesadas;
- i) Promover un programa de cooperación técnica, que incluiría servicios de capacitación y asesoramiento, con el objeto especial de fortalecer la capacidad de los países huéspedes, en especial países en desarrollo, en sus relaciones con las empresas multinacionales.

Composición

Los miembros de la comisión se seleccionarían atendiendo a su conocimiento profundo de las cuestiones involucradas y a su posición sobresaliente en sus respectivas esferas de competencia. La comisión deberá ofrecer en conjunto una amplia representación geográfica de países de origen y de países huéspedes, tanto desarrollados como en desarrollo, e incluir entre sus miembros a personas de antecedentes apropiados en diversas esferas, entre ellas la política, la administración pública, los negocios, los intereses de los trabajadores y de los consumidores y la profesión académica.

Arreglos de trabajo

El mandato de los miembros de la comisión tendría una duración de tres años. Los miembros salientes podrían ser reelegidos.

La comisión celebraría cada año un período ordinario de sesiones. También podrá celebrar períodos extraordinarios de sesiones, así como establecer grupos de trabajo compuestos por algunos de sus miembros. Además, podría pedir la convocación de grupos de expertos para tratar de cuestiones concretas. La comisión presentaría un informe anual al Consejo Económico y Social y podrá emitir informes adicionales sobre temas concretos.

Centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales

Paralela a la necesidad de establecer una comisión de empresas multinacionales para el Consejo Económico y Social, está la necesidad de crear un centro de información e investigaciones para la comisión.

La necesidad más evidente es la prestación de servicios sustantivos y administrativos a la comisión. Dados el carácter continuo y la amplia gama de actividades y la pericia requerida, la prestación de tales servicios se podrá organizar más eficazmente en una dependencia destinada especialmente para este fin.

La clave de la propuesta reside en el papel cardinal que han de desempeñar la información y las investigaciones en los trabajos de la comisión propuesta. Como señala el informe de la Secretaría de las Naciones Unidas, "lo complejo del tema /de las corporaciones multinacionales/ y las controversias a que da lugar requieren un análisis detenido porque, de otro modo, los mitos pueden llegar a ser más atractivos que los hechos y las emociones más fuertes que la razón" 5/. La dificultad que entraña un análisis detenido procede no sólo de la disponibilidad limitada de datos convencionales, sino también de que, incluso cuando se dispone de ellos, los datos no pueden medir adecuadamente el fenómeno de las empresas multinacionales. La elevada frecuencia de las transacciones entre filiales y la consiguiente fijación de precios de transferencia pueden falsear la imagen real, y otro tanto pueden hacer otras prácticas relacionadas con la capitalización, los procedimientos contables y

5/ Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial, pág. 1.

el control de los recursos locales. Como también señala el informe de la Secretaría, "mientras no se realice una suficiente labor metodológica y no se reúna información uniforme, las cifras deberán examinarse con cautela y habrá que considerar que su interpretación está sujeta a un margen notable de incertidumbre" 6/. Al proponer un programa de acción internacional, el informe de la Secretaría sugiere la reunión, el análisis y la difusión sistemáticos de información y señala las graves lagunas que existen y que hay que colmar y las dificultades con que se tropieza al tratar de obtener ciertos tipos de datos necesarios 7/.

La opinión de las personas que testificaron ante el Grupo fue semejante. Por lo general, los testigos, tanto funcionarios gubernamentales, como académicos y dirigentes de empresas multinacionales, estuvieron de acuerdo en que hacía falta realizar un esfuerzo sistemático para reunir la información existente y realizar nuevas investigaciones sobre muchos otros aspectos del tema de las empresas multinacionales.

Durante toda su labor, el Grupo se sorprendió de la falta de información útil, confiable y comparable, respecto de muchos aspectos del tema, y llegó a la siguiente conclusión:

"La disponibilidad de información pertinente es fundamental en muchas cuestiones, como las prácticas comerciales restrictivas, la fijación de precios de transferencia y los impuestos. El suministro de la clase de información adecuada bien podría ser una primera medida muy importante para ayudar a los países en desarrollo en su trato con las empresas multinacionales." (véase pág. 58 infra).

El Secretario General está totalmente de acuerdo en que el esclarecimiento analítico de los aspectos multidimensionales de las actividades de las empresas multinacionales ayudará al Consejo Económico y Social, y a la propuesta comisión dependiente del Consejo, a establecer un diálogo ante las partes interesadas y a iniciar programas de trabajo y arreglos institucionales. Al mismo tiempo, la difusión de información pertinente y de programas de cooperación técnica fortalecerá la capacidad de los países en desarrollo huéspedes especialmente para formular políticas, evaluar los efectos de las empresas multinacionales en sus economías y asegurar que las actividades de las empresas multinacionales sean compatibles con los intereses nacionales y con los objetivos del desarrollo.

El informe del Grupo esboza el programa de trabajo que deberá emprender la comisión. El programa propuesto incluye estudios a fondo de sectores de actividad económica en que las empresas multinacionales desempeñan un papel importante, pero que no se han cubierto adecuadamente en el informe, a saber, la banca, los transportes y comunicaciones, el aprovechamiento de tierras y el turismo. Además, se sugiere que la comisión elabore un conjunto de recomendaciones que constituya un código de conducta, estudie la posibilidad de un acuerdo general sobre empresas multinacionales y emprenda trabajos tendientes a la adopción de acuerdos específicos

6/ Ibid., pág. 4.

7/ Ibid., pág. 83.

sobre cuestiones tales como la tributación, los consorcios, las restricciones a la exportación y las normas contables internacionales. Evidentemente, un programa de tan gran alcance exigirá investigaciones y análisis amplios y exhaustivos.

En consecuencia, el Secretario General hace plenamente suya la propuesta del Grupo de que se establezca un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales bajo la orientación general de la propuesta comisión de empresas multinacionales.

Además de sus funciones sustantivas y administrativas, el centro realizaría también actividades operacionales de cooperación técnica, siguiendo la recomendación del Grupo de que se refuerce y amplíe significativamente la capacidad técnica de las Naciones Unidas en asuntos relacionados con las empresas multinacionales en las esferas de la capacitación y los servicios de asesoramiento.

Un programa semejante de cooperación técnica fue también sugerido en el informe de la Secretaría, en el que se hacía la siguiente observación:

"El hecho mismo de que los países receptores en desarrollo dispusiesen de la información pertinente afianzaría su posición en sus relaciones con las corporaciones multinacionales y corregiría así la desigualdad de poder. Por otro lado, si no se dispusiese en primer término de servicios especializados, no se podría hacer un uso correcto de esa información." 8/

En el curso de las audiencias, testigos con antecedentes de toda clase apoyaron la propuesta de asistencia técnica de las Naciones Unidas a los países en desarrollo. Se reconoció que tanto las políticas generales sobre inversiones, como las negociaciones sobre el régimen de las empresas multinacionales influían directamente en la distribución de los beneficios entre los participantes y también repercutían en la distribución del ingreso dentro del país huésped.

El Grupo sugirió también que se prestara asistencia a los gobiernos que la solicitaran para reforzar sus mecanismos pertinentes y para capacitar personal nacional por intermedio de programas nacionales o regionales de capacitación en las esferas de negociación con las empresas multinacionales y de administración de la política gubernamental relativa a las inversiones extranjeras directas. Más concretamente, el Grupo propuso que las Naciones Unidas pusieran a disposición de los gobiernos que los solicitaran equipos de consultores, compuestos por economistas, ingenieros, abogados, especialistas en ciencias sociales y otros, para prestarles asistencia en la evaluación de propuestas de inversión y, si lo desearan, para prestar apoyo de consultores técnicos a los gobiernos en relación con sus negociaciones con empresas multinacionales. El Grupo concluyó que, dado que las características de las funciones de información, investigación y cooperación técnica se reforzaban recíprocamente, sería conveniente incorporar la función de cooperación técnica al centro de información e investigaciones propuesto.

El Secretario General está de acuerdo en que la coordinación y la eficacia aumentarán si la cooperación técnica constituye una de las funciones principales del centro propuesto. Por ello, una vez que el Consejo Económico y Social haya decidido establecer una comisión de empresas multinacionales, el Secretario General se propone establecer un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales, con las siguientes atribuciones.

8/ Ibid., pág. 84.

Centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales:
funciones y arreglos administrativos

Las atribuciones del centro serían:

- a) Proporcionar servicios sustantivos y administrativos a la comisión de empresas multinacionales;
- b) Recopilar, analizar y difundir información y realizar investigaciones y encuestas por encargo de la comisión;
- c) Organizar y coordinar programas de cooperación técnica, en especial para los países en desarrollo huéspedes, sobre cuestiones relacionadas con las empresas multinacionales.

El centro sería un organismo autónomo bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. Lo dirigiría un Director Ejecutivo nombrado por el Secretario General.

Como el centro participaría en actividades relacionadas con las de otros órganos de las Naciones Unidas, se propone la creación de un comité de coordinación, compuesto por los jefes de las siguientes dependencias, órganos y organismos, o por sus representantes: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Oficina Internacional del Trabajo. Cuando fuese necesario, se invitaría a participar en las reuniones a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Director Ejecutivo del centro será miembro nato del comité de coordinación.

La función del comité de coordinación sería coordinar el programa de trabajo relativo a las empresas multinacionales en el sistema de las Naciones Unidas.

Bajo la dirección del Director Ejecutivo, el centro se organizaría de la siguiente forma:

- a) Secretaría de la comisión;
- b) Servicios de información e investigaciones;
- c) Servicios de cooperación técnica.

La secretaría de la comisión prestaría apoyo administrativo a la comisión y al centro. Sería responsable de la organización y de la prestación de servicios a las reuniones, audiencias y grupos de estudio, así como del suministro de información relativa a los trabajos de la comisión y del centro a todas las partes interesadas.

Los servicios de información e investigaciones reunirían, analizarían y difundirían información, realizarían estudios y publicarían informes. Además, prepararían series estadísticas, cuestionarios y estudios metodológicos para el mejoramiento de la información básica y su recuperación. Además, recopilarían información especial, publicarían compendios de acuerdos entre empresas multinacionales y gobiernos, y elaborarían modelos de códigos de inversiones y acuerdos fiscales.

Los servicios de cooperación técnica prepararían programas de capacitación, organizarían seminarios y becas de estudio y proporcionarían los servicios de expertos (economistas, abogados, ingenieros, especialistas en ciencias sociales y otros, individualmente o formando equipos multidisciplinarios) para que ayudasen a los gobiernos a formular políticas relativas a las inversiones extranjeras y a las empresas multinacionales. Como hay indicaciones de que algunos gobiernos están interesados en recibir asistencia técnica en sus negociaciones con las empresas multinacionales, el centro pondría a su disposición una lista de personas competentes para trabajar bajo la responsabilidad de los gobiernos que los solicitasen.

Se prevé que el centro estaría integrado inicialmente por el Director Ejecutivo y unos 15 funcionarios del cuadro orgánico y asesores, además del personal de apoyo necesario. Los gastos del centro se financiarían con cargo a una combinación de asignaciones del presupuesto ordinario y de fuentes extrapresupuestarias. Únicamente se sufragaría con cargo al presupuesto ordinario un pequeño núcleo del personal mencionado (cinco funcionarios del cuadro orgánico, más el personal de apoyo), mientras que el resto se contrataría utilizando fondos de asistencia técnica y contribuciones voluntarias, a medida que se recibiesen. Además, podrían hacerse los arreglos necesarios para proporcionar los servicios de funcionarios de diversas organizaciones de las Naciones Unidas para que ayudasen al centro a llevar a cabo sus tareas específicas.

INFORME DEL GRUPO DE PERSONALIDADES
ENCARGADO DE ESTUDIAR LOS EFECTOS DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES
EN EL DESARROLLO Y EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Blank page



Page blanche

CARTA DE ENVIO

22 de mayo de 1974

Estimado Sr. Secretario General:

Tenemos el honor de transmitir a Vd. adjunto a la presente carta nuestro informe sobre el papel de las empresas multinacionales y sus efectos en el desarrollo, especialmente de los países en desarrollo, y en las relaciones internacionales, solicitado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1721 (LIII).

Nuestro informe comprende tres partes. La primera parte contiene un análisis general del papel y los efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo y en las relaciones internacionales, seguido de nuestras recomendaciones relativas al mecanismo y la acción internacionales. En la segunda parte examinamos con mayor detalle algunas de las cuestiones concretas involucradas. Finalmente, la tercera parte está dedicada a observaciones hechas en forma individual por algunos miembros del Grupo.

Comprendiendo la importante responsabilidad que se nos confió hemos dedicado una gran cantidad de tiempo al examen de este tema, cuyas ramificaciones se relacionan con muchos aspectos de la vida económica y social en la mayor parte del mundo. Pese a ello, dado lo complejo y diverso de las cuestiones en juego, no intentamos abarcar todas las esferas en que desarrollan actividades las empresas multinacionales, ni pudimos agotar a nuestra satisfacción el examen que hicimos de todas las cuestiones que abarca nuestro informe. Además, dentro del plazo limitado de que disponíamos, no fue posible conciliar todas nuestras opiniones respecto de cada una de las cuestiones a que se refiere nuestro informe. Por consiguiente, el parecer del Grupo no es necesariamente unánime sobre cada una de las recomendaciones del informe, como podrá advertirse en la tercera parte.

Sin embargo, todos convinimos en la necesidad de proseguir el debate y la labor en el plano internacional. En el plano intergubernamental, recomendamos que el Consejo Económico y Social siga examinando este tema en forma permanente. Estamos convencidos de que esta función podrá ser cumplida en forma más eficaz y positiva si el Consejo es apoyado por un órgano creado específicamente con este fin. Por esta razón asignamos especial importancia al establecimiento de una comisión de empresas multinacionales, que estaría sometida a la autoridad del Consejo Económico y Social y compuesta de personas que contasen con una experiencia amplia y variada y con conocimiento y comprensión profundos de los muchos aspectos relacionados con el tema de las empresas multinacionales. Como corolario de esta recomendación, proponemos que, dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas o unido a ella por un vínculo estrecho, se establezca un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales, de manera que la comisión reciba el apoyo permanente que requerirá para cumplir su mandato.

Para concluir, deseamos expresar nuestro reconocimiento profundo y sincero por la confianza que Vd. nos demostró al escogernos para participar en lo que puede considerarse el comienzo de una importante función y responsabilidad de las Naciones Unidas.

Le rogamos, Sr. Secretario General, que acoja la expresión de nuestra mayor consideración.



Emerik BLUM



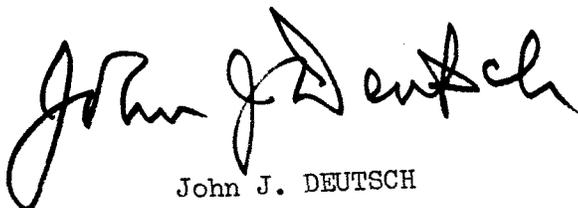
Antonio ESTRANY y GENDRE



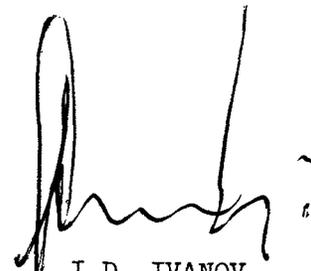
Tore BROWALDH



Ahmed GHOZALI



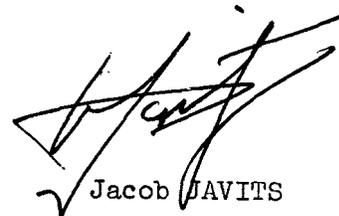
John J. DEUTSCH



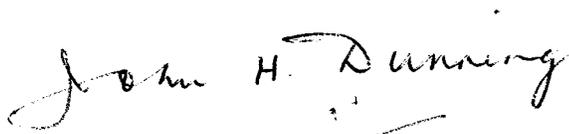
I.D. IVANOV



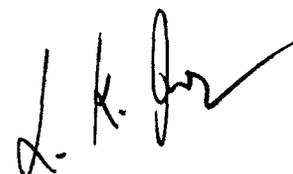
Mohamed DIAWARA



Jacob JAVITS



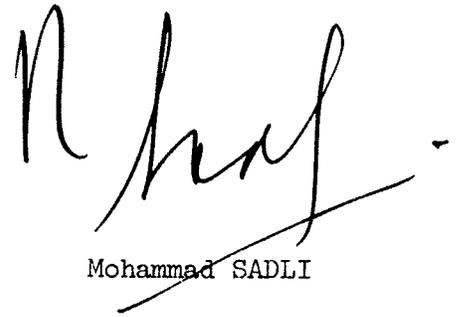
John H. DUNNING



L.K. JHA



C. George KAHAMA



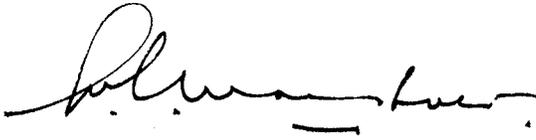
Mohammad SADLI



Ryutaro KOMIYA



Hans SCHAFFNER



Sicco MANSHOLT



Juan SOMAVIA



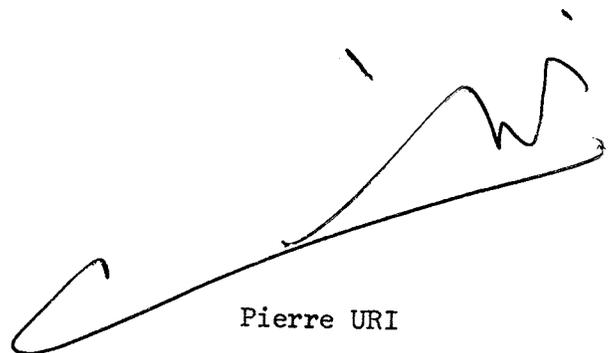
Hans MATTHOEFER



Mário TRINDADE



J. Irwin MILLER



Pierre URI

INDICE

Página

PREFACIO	19
Lista de los miembros del Grupo de Personalidades y de los participantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	22
Lista de personas destacadas que testificaron ante el Grupo de Personalidades	23

Primera Parte. Informe General

Introducción	27
I. Los efectos en el desarrollo	35
II. Los efectos en las relaciones internacionales	49
III. Mecanismo y acción internacionales	56

Segunda Parte. Algunas cuestiones concretas

IV. Propiedad y control	65
V. Corrientes financieras y balanza de pagos	69
VI. Tecnología	72
VII. Empleo y mano de obra	81
VIII. Protección del consumidor	89
IX. Competencia y estructura del mercado	91
X. Fijación de precios de transferencia	97
XI. Tributación	100
XII. Suministro de información y evaluación	106

Tercera Parte. Observaciones hechas en forma individual por algunos miembros del Grupo

I. Observaciones de Emerik Blum	109
II. Observaciones de Tore Browaldh	110
III. Observaciones de Ahmed Ghozali	113

INDICE (continuación)

	<u>Página</u>
IV. Observaciones de Jacob K. Javits	114
V. Observaciones de L.K. Jha	127
VI. Observaciones de Ryutaro Komiya	129
VII. Observaciones de J. Irwin Miller	140
VIII. Observaciones de Hans Schaffner	153
IX. Observaciones de Juan Somavia	177

PREFACIO

El presente informe ha sido preparado en cumplimiento de la resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico y Social, que pidió al Secretario General que designase

"un grupo de personalidades ... para que estudien la función y los efectos de las corporaciones multinacionales en el proceso de desarrollo especialmente de los países en desarrollo y sus repercusiones en las relaciones internacionales, formulen conclusiones que eventualmente puedan ser utilizadas por los gobiernos al decidir soberanamente sus políticas nacionales al respecto y presenten recomendaciones para una acción internacional apropiada."

El Grupo eligió por unanimidad Presidente a L.K. Jha, Vicepresidentes a George Kahama, J. Irwin Miller y Pierre Uri, y Relator a Juan Somavia.

El Grupo celebró tres períodos de sesiones plenarias, con una duración total de unas siete semanas (del 4 al 14 de septiembre de 1973 en la Sede de las Naciones Unidas; del 1.º al 16 de noviembre de 1973 en Ginebra, y del 25 de marzo al 6 de abril de 1974 nuevamente en la Sede de las Naciones Unidas). Además, un comité de redacción compuesto de aproximadamente la mitad de los miembros del Grupo se reunió en Roma del 11 al 21 de enero de 1974 para preparar los elementos de un proyecto de informe sobre la base de los debates que tuvieron lugar durante los dos primeros períodos de sesiones del Grupo en pleno. A esta reunión siguió otra que tuvo lugar en Nueva Delhi del 18 al 26 de febrero de 1974 entre el Presidente y otro miembro del Grupo para preparar el proyecto sobre la base de la reunión de Roma. El Relator completó el proyecto en Ginebra del 1.º al 4 de marzo de 1974. Además, miembros del Grupo que no asistieron a las reuniones de Roma o Nueva Delhi prepararon materiales y observaciones que prestaron gran asistencia y ayudaron a orientar a quienes participaron en la preparación del proyecto. El informe recibió su forma definitiva durante el tercer período de sesiones plenarias del Grupo.

Para la labor del Grupo fueron de gran ayuda las audiencias celebradas durante sus dos primeros períodos de sesiones plenarias, en que testificaron y respondieron a las preguntas que se les hicieron unas 50 personas destacadas en los círculos de gobierno, los negocios, los sindicatos, grupos de interés especial y público y las universidades. Este enfoque, novedoso para las Naciones Unidas, demostró ser una fuente sumamente importante de información y una ocasión valiosa para poner ideas a prueba. Las opiniones y sugerencias expresadas por quienes comparecieron ante el Grupo pusieron de relieve en medida importante la necesidad de adoptar medidas similares respecto de muchas de las recomendaciones del Grupo. La Secretaría de las Naciones Unidas publicará un resumen extenso de cada una de las declaraciones y respuestas a las preguntas.

También colaboraron en gran medida con el Grupo dos consultores: Raúl Prebisch, cuyos conocimientos y comprensión íntimos de las cuestiones relativas al desarrollo y de las organizaciones de las Naciones Unidas son conocidos de todos,

y Nat Weinberg, ex Director de Proyectos Especiales y Análisis Económico de la United Automobile Workers Union (UAW) de los Estados Unidos y el Canadá. Por cuanto en el Grupo sólo participaba un miembro con amplia experiencia sindical, se decidió que el Sr. Weinberg participase plenamente en la elaboración de las opiniones y recomendaciones del Grupo y en la redacción de su informe, no sólo respecto de los asuntos relativos a la mano de obra y al empleo, si no en todos los asuntos.

Finalmente, el Grupo desea expresar su profundo agradecimiento al Sr. Philippe de Seynes y a sus colegas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, cuya asistencia en los preparativos y en los servicios de las reuniones, así como su apoyo sustantivo, facilitaron en gran medida la labor del Grupo y lo ayudaron en el cumplimiento de sus obligaciones. El informe titulado, "Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial" ^{1/}, demostró ser una base sumamente útil para los debates y una fuente de información.

El informe ha sido preparado en tres partes. En la primera parte se tratan las amplias esferas de cuestiones y se la ha dividido en una introducción y tres capítulos, según el orden en que fueron planteadas en la resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico y Social.

En la Introducción, se describen brevemente la función y la importancia de las empresas multinacionales, así como la preocupación que suscitan. Sigue a esto un examen de la perspectiva mundial en que deben ser consideradas las empresas multinacionales y su papel en el proceso de desarrollo. Finalmente, se presta atención a las principales causas de los problemas que pueden surgir entre los Estados-naciones y las empresas multinacionales.

En el capítulo I se evalúa y analiza la función de las empresas multinacionales en el desarrollo. Más en concreto, se analizan las características de las empresas multinacionales y sus repercusiones y algunos problemas, especialmente los relacionados con los países en desarrollo huéspedes, y se vinculan con una serie de medidas que podrían tomar los gobiernos o las agrupaciones regionales para llegar a una situación más satisfactoria. En la segunda parte se analizan con más detalle algunas de las cuestiones específicas relacionadas con los efectos de las empresas multinacionales. En cada caso se propone una serie de recomendaciones encaminadas a encarar las esferas de problemas.

En el capítulo II se analizan los efectos de las empresas multinacionales en las relaciones internacionales y se presta atención especial a la cuestión de la injerencia política de las empresas multinacionales, y a la forma en que sus actividades pueden provocar confrontaciones y conflictos de jurisdicción entre los gobiernos.

El capítulo III está dedicado a la acción y el mecanismo internacionales que el Grupo considera un corolario indispensable de la acción en los planos nacional y regional. Este capítulo subraya la función crucial del Consejo Económico y Social,

^{1/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.11.

con la asistencia de un órgano creado especialmente con este objeto, de mantener este tema en examen permanente, de iniciar programas de estudio y acción relativos a diversos aspectos específicos, y de brindar una base para las negociaciones futuras y la evolución institucional.

En la segunda parte se analiza en primer lugar la cuestión del control y la propiedad, que es un factor fundamental en el proceso de adopción de decisiones. A continuación se examinan las consecuencias sobre las finanzas, la tecnología, el empleo y la mano de obra, que, hablando en general, son también elementos principales del conjunto que introducen en un país huésped las empresas multinacionales. Sigue luego un breve análisis de las actividades de las empresas multinacionales y la protección del consumidor, y algunas cuestiones que derivan de las actividades de las empresas multinacionales o que las afectan, en especial la competencia y la estructura del mercado, la fijación de precios de transferencia y la tributación. El último capítulo se ocupa del suministro de información y la evaluación que son fundamentales para muchas de las cuestiones analizadas anteriormente.

La tercera parte contiene observaciones de algunos miembros del Grupo, hechas a título individual.

Lista de los miembros del Grupo de Personalidades y de
los participantes de las organizaciones del sistema de
las Naciones Unidas

Grupo de Personalidades

Emerik BLUM (Yugoslavia)
Gerente General de Energoinvest

C. George KAHAMA (República Unida de
Tanzania)
Director General
Capital Development Authority

Tore BROWALDH (Suecia)
Presidente, Svenska Handelsbanken

Ryutaro KOMIYA (Japón)
Profesor de Economía
Universidad de Tokio

John J. DEUTSCH (Canadá)
Rector y Vicecanciller,
Queen's University
Ex Presidente del Consejo
Económico del Canadá

Sicco MANSHOLT (Países Bajos)
Ex Presidente, Comisión de la Comunidad
Económica Europea

Mohamed DIAWARA (Costa de Marfil)
Ministro de Planificación

Hans MATTHOEFER (República Federal de
Alemania)
Ministro Federal de Investigaciones y
Tecnología
Ex Jefe del Departamento de Economía del
Sindicato de Trabajadores de la
Industria Metalúrgica

John DUNNING (Reino Unido)
Profesor de Economía
Universidad de Reading

J. Irwin MILLER (Estados Unidos)
Presidente, Cummins Engine Co., Inc.

Antonio ESTRANY y GENDRE (Argentina)
Profesor de Relaciones Económicas
Internacionales
Universidad de El Salvador

Mohammad SADLI (Indonesia)
Ministro de Minería

Ahmed GHOZALI (Argelia)
Presidente Director General
de SONATRACH

Hans SCHAFFNER (Suiza)
Ex Presidente de la Confederación Suiza
Vicepresidente del Consejo de SANDOZ, S.A.

I.D. IVANOV (URSS)
Jefe de la División de Economía
Instituto de Estudios sobre los EE.UU.
Academia de Ciencias de la URSS

Juan SOMAVIA (Chile)
Ex Representante Permanente en el Grupo
Andino
Ex Presidente de la Comisión del Acuerdo
de Cartagena
Ex Presidente de la Junta de la Corporación
de Desarrollo Andino

Jacob JAVITS (Estados Unidos)
Senador de los Estados Unidos

Mario TRINDADE (Brasil)
Vicepresidente del Banco Nacional de
Comercio, Río de Janeiro

L.K. JHA (India)
Gobernador de Jammu y Kashmir
Ex Embajador de la India en los EE.UU.
Ex Gobernador del Banco de Reserva
de la India

Pierre URI (Francia)
Profesor de Economía Universidad de París
Escritor y periodista.

Secretaría del Grupo

Secretario: Gustave FEISSEL
Asistente Especial del Secretario General Adjunto de
Asuntos Económicos y Sociales

Subsecretario: Sotirios MOUSOURIS
Oficial de Asuntos Económicos del Centro de Planificación,
Proyecciones y Políticas del Departamento
de Asuntos Económicos y Sociales

Naciones Unidas

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones estuvieron representados en las reuniones del Grupo.

Organismos especializados

Estuvieron representados en las reuniones los siguientes organismos especializados:

Organización Internacional del Trabajo
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Fondo Monetario Internacional

Lista de personas destacadas que testificaron ante
el Grupo de Personalidades

Primer período de sesiones, Sede de las Naciones Unidas, 11 a 13 de septiembre
de 1973

Jack BEHRMAN
Graduate School of Business Administration
University of North Carolina

Emilio COLLADO
Vicepresidente Ejecutivo,
EXXON Corporation

Edward M. BERNSTEIN
Presidente
EMB (Ltd.) Research Economists

Nathaniel GOLDFINGER
Director, Departamento de Investigaciones
American Federation of Labor and Congress
of Industrial Organizations

José CAMPILLO SAINZ
Subsecretario de Industria y Comercio
de México

Gilbert JONES
Presidente del Consejo,
IBM World Trade Corporation

Ernst KELLER
Presidente
ADELA Investment Co., S.A.

Jacques MAISONROUGE
Presidente
IBM World Trade Corporation

John MORGAN
Asesor en Empresas multinacionales del
Consejo Internacional de Bienestar
Social

Thomas A. MURPHY
Vicepresidente del Consejo
General Motors Corp.

Ralph NADER

H.M.A. ONITIRI
Director
Instituto de Investigación Económica
y Social
Universidad de Ibadán, Nigeria

John POWERS
Presidente del Consejo (retirado)
Pfizer, Inc.

Irving S. SHAPIRO
Presidente del Consejo
E.I. Du Pont de Nemours

Osvaldo SUNKEL
Facultad Latinoamericana de Sociología
Santiago (Chile)

Segundo período de sesiones, Ginebra, 2, 3, 5 a 8 y 15 de noviembre de 1973

Gyorgy ADAM
Jefe de la Sección de Investigación
Económica
Instituto de Computación y Automatización
Academia Húngara de Ciencias

Giovanni AGNELLI
Presidente
FIAT S.p.A

P.O. AHIMIE
Secretario de Hacienda
Ministerio Federal de Hacienda
de Nigeria

Javed BURKI
Jefe
Sección de Industria y Comercio
División de Planificación, Pakistán

Sir Val DUNCAN
Presidente del Consejo y Jefe Ejecutivo
de la Río Tinto Zinc Corp.

Thomas FAHEY
Vicepresidente de Ventas
General Tire International Co.

Peter GOLDMAN
Presidente
International Organization of Consumers
Unions

Horst HEININGER
Jefe de Departamento
Instituto de Política y Economía
Internacionales
Berlín, República Democrática Alemana
Representante del Gobierno de la República
Democrática Alemana

J.A.C. HUGILL
Presidente
Programa de Cooperación FAO/Industria

Stephen HYMER
New School for Social Research, Nueva York

Abderrahman KHENE
Secretario General
Organización de Países Exportadores
de Petróleo

Gerrit D.A. KLIJNSTRA
Presidente del Consejo
UNILEVER N.V. (Países Bajos)

Romuald KUDLINSKI
Director
Instituto de Ciencias Económicas
Universidad de Varsovia
Representante del Gobierno de Polonia

Pierre LIOTARD-VOGT
Director Gerente
Nestlé Alimentana S.A.

Renato LOMBARDI
Presidente
Cámara de Comercio Internacional

Jacques MARCHANDISE
Director Adjunto
Pechiney-Ugine-Kuhlmann

Albertino MAZETTI
Secretario
Federación Sindical Mundial

J.S. NYE
Centro de Asuntos Internacionales
Universidad de Harvard

Edith PENROSE
Departamento de Estudios Económicos
y Políticos
Escuela de Estudios Orientales y
Africanos
Universidad de Londres

José de la PUENTE
Subsecretario de Asuntos Económicos
Ministerio de Relaciones Exteriores
del Perú

Bharat RAM
Presidente
Delhi Cloth Mills

Altiero SPINELLI
Miembro de la Comisión de las Comunidades
Europeas

Gerd TACKE
Presidente (retirado)
Siemens A.G.

Albert A. THORNBROUGH
Presidente
Massey-Ferguson Ltd.

Detlev F. VAGTS
Escuela de Derecho de la Universidad
de Harvard

Constantine V. VAITSOS
Director
Grupo de Política Tecnológica
Junta del Acuerdo de Cartagena
(Grupo Andino)

Gustavo VOLLMER
Presidente
Central El Palma S.A.

Gerrit A. WAGNER
Presidente
Royal Dutch Petroleum Co. (SHELL)

H.S. WALKER
Representante Permanente de Jamaica
ante las Naciones Unidas en Ginebra

Sir Ronald WALKER
Asesor especial del Gobierno de Australia
en empresas multinacionales

Marcus WALLENBERG
Presidente del Consejo
Skandinaviska Enskilda Banken

Sir Ernest G. WOODROOFE
Presidente del Consejo
UNILEVER Ltd. (Inglaterra)

Blank page



Page blanche

INTRODUCCION

Las empresas multinacionales son actores importantes en el escenario mundial. El informe titulado Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial 1/ contiene una buena descripción de su importancia actual y de sus tendencias recientes. El valor total de la producción internacional por ellas controlada excede en la actualidad del valor del comercio internacional. Su difusión y crecimiento han constituido uno de los fenómenos sobresalientes de los últimos dos decenios, y en muchos países, con excepción de los países de planificación económica centralizada han aumentado en medida importante su participación en el producto nacional.

Las empresas multinacionales son sociedades que poseen o controlan medios de producción o servicios fuera del país en que están basadas. Estas empresas no siempre están constituidas como sociedades anónimas ni son siempre de propiedad particular; pueden también estar constituidas como cooperativas o ser de propiedad estatal 2/.

La mayoría de los países ha reconocido el potencial de las empresas multinacionales y ha estimulado la expansión de sus actividades en una u otra forma dentro de sus fronteras nacionales. El papel de la inversión privada extranjera está reconocido, en efecto, en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo 3/. Al mismo tiempo, algunas prácticas y ciertos efectos de las empresas multinacionales han dado lugar a gran preocupación y ansiedad en muchos sectores, y ha surgido una fuerte creencia en que debe revisarse el modus vivendi actual en el plano internacional.

Son divergentes las opiniones respecto de la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo de la economía mundial y a las relaciones internacionales, de los problemas que crean y de la forma en que se las debería tratar. Ello fue confirmado ampliamente en los debates del Grupo y en las opiniones expresadas

1/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 73.II.A.11.

2/ Hay acuerdo general en el Grupo en que, en la versión inglesa debe reemplazarse la palabra corporation por la palabra enterprise y un sentimiento fuerte de que la palabra transnacional expresaría mejor el concepto de que estas empresas actúan desde los países en que tienen su sede a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, en la versión inglesa del presente informe se utiliza la expresión "multinational corporations" de conformidad con la terminología de la resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico y Social. Véanse otras definiciones posibles en Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial.

3/ Estrategia Internacional del Desarrollo: Programa de acción de la Asamblea General para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.II.A.2), párr. 50.

durante las audiencias por representantes de los gobiernos, de organizaciones laborales y de consumidores, por ejecutivos de las empresas multinacionales y por miembros de la comunidad académica. Todos, incluso las propias empresas multinacionales, expresaron preocupación de uno u otro tipo.

Los países en que las empresas multinacionales tienen su sede están preocupados por los efectos indeseables que las inversiones de las empresas multinacionales en el extranjero puedan tener sobre el empleo interno y sobre la balanza de pagos, y por la capacidad de estas empresas para alterar el funcionamiento normal de la competencia. Los países huéspedes están preocupados por la propiedad y el control de sectores claves de la economía por empresas extranjeras, por el costo excesivo que pueden entrañar para la economía del país las operaciones de esas empresas, por la medida en que pueden afectar la soberanía política, y por su posible influencia negativa sobre los valores socioculturales. Los intereses laborales están preocupados por los efectos de las empresas multinacionales en la ocupación, en el bienestar de los trabajadores y en la capacidad de negociación de los sindicatos. Los representantes de los intereses del consumidor están preocupados por lo adecuado, la calidad y el precio de los artículos producidos por las empresas multinacionales. Las propias empresas multinacionales están preocupadas por la nacionalización o expropiación posibles de sus activos sin una indemnización adecuada y por políticas gubernamentales restrictivas, poco claras y frecuentemente cambiantes.

De todas estas expresiones de preocupación surge una conclusión: se han planteado nuevos problemas fundamentales como consecuencia directa de la internacionalización cada vez mayor de la producción tal como ha sido realizada por las empresas multinacionales. Creemos que debe hacerse frente a estos problemas lo antes posible de manera que se reduzcan las tensiones y se hagan plena realidad los beneficios que pueden derivar de las empresas multinacionales.

Aunque hace algún tiempo que órganos internacionales, intergubernamentales y gubernamentales se vienen ocupando del tema, la mayoría de los esfuerzos se concentran en el problema tal como se lo ve en algunos países o grupos de países, o con respecto a temas determinados, en lugar de ocuparse del total de las consecuencias internacionales de las empresas internacionales. En este contexto, la participación actual de las Naciones Unidas adquiere especial importancia y señala el camino para realizar esa labor dentro de la Organización.

En nuestro informe procuramos identificar y analizar las esferas más urgentes de preocupación y de proponer medidas relacionadas con la toma de decisiones políticas. Consideramos nuestras recomendaciones, que están dirigidas a los gobiernos y a los organismos intergubernamentales, como el primer paso hacia un programa para aprovechar la capacidad de las empresas multinacionales en beneficio del desarrollo mundial, resguardando a la vez los intereses legítimos de todas las partes interesadas. A causa de su gran importancia, destinamos nuestro tiempo principalmente a un examen de los problemas que surgen de las actividades de las empresas multinacionales en los sectores de la manufactura y los recursos. Desde luego, se requieren mayores estudios sobre el papel de las empresas multinacionales en el sector de los servicios, es decir, la banca, el turismo, el aprovechamiento de tierras, el transporte y las comunicaciones. Se han tenido especialmente en consideración las

preocupaciones de los países en desarrollo. Nuestras propuestas están en gran medida orientadas a la solución de los problemas con que se enfrentan estos países. Tenemos la fuerte convicción de que para aplicar las medidas propuestas es necesario algún tipo de mecanismo permanente dentro de las Naciones Unidas.

Hay posibilidades, a menudo distintas, de obtener los beneficios de las empresas multinacionales, y deben explorarse activamente esas posibilidades. Estas empresas no son los únicos medios de internacionalizar la producción. Por ejemplo, en los países socialistas de Europa oriental, en los que la integración económica planificada es la contraparte de la integración regional de los países de economía de mercado, este proceso se realiza a nivel público, entre Estados, por intermedio, entre otras cosas, de empresas comunes de propiedad estatal establecidas por los Estados miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua. Además, estos países siguen un criterio selectivo, centralmente planificado, respecto de los objetivos, las esferas y las formas de cooperación con las empresas multinacionales, por ejemplo: acuerdos sobre coproducción, utilizando las modalidades de su sistema económico y social para proteger sus intereses nacionales. Además, hay países que pueden elegir, sobre la base de sus opciones políticas y sociales, estilos o modelos de desarrollo diferentes, autónomos, que dejan poco o ningún lugar a la participación de las empresas multinacionales tal como éstas están organizadas en la actualidad.

La perspectiva mundial

El papel de las empresas multinacionales debe ser examinado dentro del contexto del sistema económico y político mundial en que actúan. La mayoría de los países industrializados desarrollados han experimentado en los últimos años niveles sin precedentes de prosperidad material y crecimiento económico. Al mismo tiempo, ha ido aumentando la comprensión de que la sociedad no puede orientarse exclusivamente hacia la búsqueda de objetivos económicos, y de que se corre el riesgo de que se deteriore el hábitat tanto físico como espiritual del hombre. Hay un sentimiento difundido de inquietud y descontento. La expansión constante de instituciones enormes e impersonales, tanto públicas como privadas, ha originado la creencia de que, en todos los senderos de la vida, el individuo está siendo manipulado cada vez más por fuerzas sobre las cuales tiene escaso control o influencia.

Para los países en desarrollo, y, de esta manera, para la gran mayoría de la humanidad, el problema es más básico: se trata simplemente de alcanzar un nivel mínimo de subsistencia. Millones de personas están sujetas a privaciones diarias que afectan su dignidad humana más profundamente de lo que puede reflejar cualquier estadística. El desarrollo tiene poco sentido si no logra eliminar el hambre, la enfermedad y la miseria.

Desigualdades patentes en la distribución de la riqueza del mundo, entre países ricos y pobres y dentro de los países, han hecho que se ponga seriamente en duda la capacidad de los gobiernos y de las instituciones internacionales para idear políticas o mecanismos que distribuyan los recursos del mundo en forma justa y eficiente. La crisis de energía reciente y la escasez cada vez mayor de algunos productos plantea un nuevo conjunto de problemas y desafíos. No se trata de cuestiones puramente técnicas, sino de los problemas políticos fundamentales de nuestro tiempo.

Las Naciones Unidas se han planteado estas cuestiones desde su creación y con frecuencia han sostenido conceptos válidos respecto del orden internacional, como lo hicieron, por ejemplo, en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desgraciadamente, se dista mucho de haber aplicado adecuadamente estos conceptos. La manera que la comunidad mundial elija para ocuparse de ellos afectará inevitablemente el papel de las empresas multinacionales en el desarrollo mundial.

Las empresas multinacionales y el proceso de desarrollo

Las empresas multinacionales poseen distintas capacidades que pueden ponerse al servicio del desarrollo. Han demostrado capacidad sobresaliente para poner en marcha recursos financieros, físicos y humanos en todo el mundo y para combinarlos en actividades económicamente viables y comercialmente ventajosas, así como para desarrollar y aplicar nuevas tecnologías y nuevos conocimientos, para transformar recursos en producción y para integrar mercados de productos y mercados financieros en todo el mundo. Sin embargo, sus actividades no están intrínsecamente orientadas hacia los objetivos del desarrollo. Por consiguiente, deben comprenderse claramente tanto las limitaciones como las capacidades de las empresas multinacionales para cumplir objetivos de desarrollo.

El desarrollo es un proceso complejo que deriva de la interacción de muchos elementos nacionales e internacionales diferentes y es conformado por numerosos y muy diversos objetivos económicos, sociales, culturales y políticos que persiguen los distintos países. El proceso de desarrollo no se preocupa exclusivamente del aumento inmediato de la producción. La reducción de las desigualdades de ingreso y riqueza se ha convertido en una de las preocupaciones principales. Aunque las empresas multinacionales son motores poderosos del crecimiento, tienden a acentuar las desigualdades en lugar de reducirlas cuando faltan políticas gubernamentales apropiadas y, en los casos en que son necesarias, reformas sociales apropiadas. No es casual que la mayor parte de las actividades de las empresas multinacionales se lleven a cabo en los países industrializados desarrollados y que sus inversiones no fluyan espontáneamente hacia las zonas en que son más necesarias para un desarrollo mundial más equilibrado. Aunque podría parecer que el capital podría ser invertido de manera más rentable en las zonas en que es escaso, con frecuencia la carencia de una infraestructura básica puede hacer que las zonas más pobres del mundo sean menos atractivas para los inversionistas. Ello es así incluso en algunos países desarrollados en los que la inversión privada tiende a concentrarse en las regiones relativamente más desarrolladas, y los gobiernos tienen que incurrir en gastos públicos para evitar las disparidades regionales.

Queda en claro, por tanto, que la inversión privada extranjera no puede sustituir a la ayuda. Debe hacerse hincapié en lo anterior, ya que notamos el surgimiento de fuertes actitudes de repliegue hacia su interior por parte de algunos países desarrollados, como se refleja en la reducción del porcentaje del producto nacional bruto destinado a la ayuda y en la tendencia a imponer políticas comerciales restrictivas respecto de los productos de los países en desarrollo. En realidad, el grado en que los países en desarrollo pueden beneficiarse de la inversión privada extranjera está relacionado con medidas apropiadas de cooperación económica internacional,

como las condiciones de la corriente de capital público y las políticas comerciales. Además, a menos que los gobiernos de los países en desarrollo se preocupen en forma activa y eficaz de una mejor distribución del ingreso y de las necesidades de los sectores más pobres de su población, incluso los esfuerzos internacionales más decididos surtirán escaso efecto.

Con frecuencia las empresas multinacionales se concentran en industrias que requieren una tecnología superior y que utilizan técnicas de gran densidad de capital. Aunque este tipo de industria puede contribuir en definitiva a la modernización de la estructura industrial de los países huéspedes, es posible que no ayuden a lograr uno de los objetivos inmediatos primordiales del desarrollo, el aumento de las oportunidades de empleo. Además, muchos de los productos en que se especializan las empresas multinacionales están orientados a satisfacer la demanda de los países de ingresos elevados. Su comercialización en países en desarrollo puede introducir pautas de consumo que no llevan a un desarrollo sostenido y que otorgan ventajas muy limitadas a la gran mayoría de la población. A menudo las empresas multinacionales explotan recursos naturales de países en desarrollo para exportarlos a los mercados mundiales. Uno de los grandes objetivos de los países huéspedes sería la obtención de precios justos por los productos básicos que venden y del mayor grado de elaboración posible en sus propios países. Las empresas multinacionales, siguiendo su propia estrategia de comercialización a escala mundial, podrían no buscar el mismo objetivo.

Teniendo presentes todas estas consideraciones, es necesario que los países en desarrollo huéspedes formulen claramente sus estrategias de desarrollo con objeto de dirigir las inversiones de las empresas multinacionales de una manera consecuente con sus objetivos y políticas nacionales, incluidos la distribución del ingreso, las condiciones laborales, la industrialización o la balanza de pagos.

El Estado-nación y la empresa multinacional: soberanía y poder

La mayoría de los problemas relacionados con las empresas multinacionales deriva de sus características claramente transnacionales en un mundo dividido en Estados soberanos distintos. Como hemos observado, las empresas multinacionales han desarrollado capacidades importantes que pueden ser puestas al servicio del desarrollo mundial. Sin embargo, esas mismas capacidades pueden ser utilizadas de manera conflictiva con los intereses de los Estados considerados por separado. En tanto que los gobiernos procuran alcanzar diversos objetivos económicos y no económicos para aumentar el bienestar de sus ciudadanos, las grandes metas de las empresas multinacionales, como las de todas las empresas comerciales, son las utilidades y el crecimiento. Los objetivos divergentes del Estado-nación y las empresas multinacionales sugieren que sus respectivas decisiones no siempre estarán en consonancia.

El ejercicio del control directo de la asignación de los recursos de un país por residentes de otro país, que nos fue planteado con energía por representantes de países desarrollados y de países en desarrollo como un asunto de gran importancia política, hace que sea especialmente compleja la labor de armonizar intereses diferentes con la promoción del bien público por parte de los gobiernos. El progreso

de la tecnología de las comunicaciones permite a muchas empresas multinacionales aplicar estrategias mundiales que, en lugar de aumentar al máximo las utilidades o el crecimiento de cada una de sus filiales, procuran servir a los intereses de la empresa en su conjunto. La falta de armonización de la política entre los países, en las esferas monetaria o tributaria, por ejemplo, permite en ocasiones a las empresas multinacionales eludir las políticas nacionales o hacerlas ineficaces. En este contexto pueden los países descubrir que las actividades de las empresas multinacionales afectan su soberanía nacional y quitan eficacia a los instrumentos de su política.

Por cuanto los objetivos del Estado-nación y de las empresas multinacionales son con frecuencia diferentes, su poder respectivo para alcanzarlos cobra especial importancia. En toda forma de organización social, el poder que ejercen los individuos, las empresas, los grupos de presión o el Estado-nación está determinado fundamentalmente por la medida en que sus opiniones o decisiones afectan a otros. A causa de su volumen y del carácter transnacional de sus actividades, las empresas multinacionales, y muy en especial las de mayor dimensión, poseen gran poder e influencia.

En el proceso de dirigir sus actividades comerciales normales, las empresas multinacionales toman decisiones que pueden tener consecuencias muy importantes para las sociedades en que actúan. Afectan las pautas de consumo y la dirección de la innovación, orientan el cambio tecnológico y la inversión, y poseen o producen la mayor parte de los productos básicos utilizados en la industria y el comercio; voluntaria o involuntariamente, pueden afectar los procesos políticos tanto en sus países de origen como en los países huéspedes.

Generalmente, quienes toman las decisiones relativas a la asignación de los recursos, en lo que atañe a qué se ha de producir, cómo se ha de hacerlo y para quién, son mecanismos de planificación de empresas situados en unos pocos países industriales. El volumen y el alcance de las empresas multinacionales de mayor dimensión hacen posible que unas pocas grandes empresas controlen partes importantes de los mercados locales y, en ocasiones, de los mercados mundiales. A causa de esto, y de su flexibilidad transnacional, pueden realizar actividades como la distribución de mercados de exportación, la discriminación en cuanto a los precios, la fijación de precios de transferencia y la concertación de acuerdos de cártel para eliminar la competencia.

En la actualidad, las instituciones nacionales e internacionales no se ocupan adecuadamente de las diversas maneras en que las empresas multinacionales pueden utilizar su poder en formas que pueden ser contrarias a las necesidades de las sociedades en que actúan. Ello subraya la necesidad de la participación pública y de la discusión sobre los objetivos y políticas que las empresas multinacionales deben perseguir y los medios que pueden usarse para orientar el poder de las empresas en favor del desarrollo mundial. Algunos de éstos son claros, entre ellos, el desarrollo de políticas apropiadas y de mecanismos regulatorios que definan más estrictamente los intereses a que deberían servir la dirección de las empresas, el fomento de mercados de mayor competencia y el poder de contrapeso de los sindicatos.

El poder de las empresas, desde luego, no puede compararse con el poder político de los gobiernos, que tienen tanto la legitimidad como los medios para hacerla cumplir. Sin embargo, muchos países en desarrollo pueden vacilar en ejercer su poder gubernamental a causa de los costos reales o imaginarios que ello exigiría.

Algunos de los problemas planteados por las actividades de las empresas multinacionales son semejantes a los que pueden surgir en una sociedad industrial moderna o emergente como consecuencia de las actividades de empresas de gran volumen y dominantes que sean nacionales por completo. Dado su carácter transnacional, sin embargo, un marco político que puede ser adecuado para tratar con las empresas nacionales necesita ser modificado para tratar con las multinacionales. En los países en desarrollo especialmente, en los cuales con frecuencia las empresas multinacionales pueden ser las únicas empresas de gran tamaño, la legislación y otros controles institucionales, como el control estatal y el sindicalismo, tal vez no se hayan desarrollado lo suficiente para hacer frente al poder de estas empresas. Varios países huéspedes están revisando sus actitudes e introduciendo nuevas medidas y políticas institucionales en un intento por solucionar los problemas que derivan de las actividades de las empresas multinacionales y por mitigar algunos efectos inconvenientes. .

Nuestra concentración en la capacidad relativa del Estado-nación para regular las actividades de las empresas multinacionales no debe hacer pensar que las propias empresas no tienen ninguna responsabilidad en la regulación de su propia conducta. Generalmente tiene éxito la dirección de una empresa que está atenta a las necesidades de sus diversos clientes, a saber, accionistas, empleados, consumidores, proveedores, distribuidores y las comunidades y países en que mantienen instalaciones. Cuando una empresa realiza actividades en muchos países, su tarea de responder a diferentes necesidades y demandas se vuelve más compleja y, a la vez, más esencial. Consideramos que los esfuerzos por expresar en forma más clara y precisa las pretensiones de las diversas clientelas de las sociedades deben proseguir; ello contribuirá a que la conducta de las empresas tenga más en cuenta su responsabilidad social.

Sin embargo, no debe atribuirse importancia excesiva a los esfuerzos de las empresas multinacionales por regularse a sí mismas. Aunque son iniciadoras y organizadoras sumamente eficaces de la actividad y el crecimiento económicos, también reaccionan ante las fuerzas e instituciones que definen el medio político en que actúan. En consecuencia, debe orientarse a las empresas multinacionales hacia ciertos tipos de actividades y limitarles otros si se quiere que sirvan bien a los fines sociales del desarrollo.

La distribución de los beneficios

Creemos que las políticas y las instituciones deben dirigirse más concretamente a la cuestión del volumen y la distribución de los beneficios económicos que deriven de las actividades de las empresas multinacionales. Tiene especial interés la medida en que los países huéspedes especialmente los países en desarrollo, pueden desarrollar la capacidad para adquirir el conjunto de recursos que brindan las

empresas multinacionales, es decir, la tecnología, la gestión, el capital y el acceso a los mercados, con el menor costo total. Esta capacidad se relaciona con el conocimiento tanto del conjunto que debe adquirirse como de la mejor manera de adecuarlo para su integración en la estrategia total de desarrollo del país. Tal vez la decisión más costosa que un país puede tomar sea la selección del conjunto equivocado de recursos, equivocado ya sea porque introduce factores opuestos al proceso de desarrollo o porque supone el gasto de sus recursos escasos en un momento inadecuado.

Los países en desarrollo necesitan desarrollar la capacidad de vigilar la pauta de distribución de los beneficios entre ellos mismos y las empresas multinacionales que actúan en su economía. Esta cuestión es un tema que subyace en gran parte de nuestro informe. Baste decir aquí que ello involucra un elemento básico: deben aumentarse la capacidad y el poder de negociación del país huésped. Los países huéspedes no sólo deben estar dispuestos a utilizar, con justicia y habilidad, los poderes que les corresponden como entidades políticas, sino que deben desarrollar conocimientos suficientes para controlar los efectos de las empresas multinacionales en el conjunto de su economía. Este conocimiento es necesario no sólo para regular las actividades de las empresas multinacionales, sino además en la elaboración de los acuerdos que deben concertarse con ellas antes de su ingreso en el país. Como se analizará más adelante, las agrupaciones regionales de países en desarrollo son un instrumento importante para permitir que los países participantes negocien arreglos que sean atractivos para las empresas multinacionales y que a la vez aumenten los beneficios que obtendrá cada país. Sin embargo, el poder de negociación y la información no bastan a menos que haya objetivos claros del desarrollo nacional y la capacidad necesaria para alcanzarlos.

La mayoría de los países de origen tienen potencial para ayudar a orientar las actividades de las empresas multinacionales de manera que sirvan a los intereses del desarrollo. Sin embargo, incluso con las mejores intenciones, las medidas nacionales pueden conducir a malentendidos y tensiones, a menos que se expliquen y discutan plenamente. Muchos países huéspedes, aunque ejerzan plenamente su soberanía, pueden no tener medios eficaces para llevar a cabo todas las tareas que están llamados a cumplir.

Por todas estas razones, proponemos el establecimiento de un mecanismo apropiado de las Naciones Unidas, diseñado específicamente con este propósito, que bajo la dirección del Consejo Económico y Social se ocupe de los problemas que surjan de las actividades de las empresas multinacionales y mantenga la cuestión sometida a examen permanente. El establecimiento de un foro internacional de esta clase facilitaría los debates, iniciaría programas de estudio y medidas sobre diversos aspectos específicos y proporcionaría la base para la futura evolución institucional. Además, un programa de cooperación técnica puede ayudar a los países huéspedes, especialmente a los países en desarrollo, y la difusión de la información pertinente beneficiará a todas las partes interesadas.

I. LOS EFECTOS EN EL DESARROLLO

El crecimiento económico en este siglo ha sido en gran medida consecuencia de la explosión tecnológica, del desarrollo de sistemas de gestión que permiten la movilización y el aprovechamiento cada vez más eficaces de los recursos humanos y de otro tipo, y de los nuevos conocimientos sobre comercialización y sobre distribución en escala mundial. Los principales rasgos positivos de las empresas multinacionales son la tecnología, los sistemas de gestión y los conocimientos sobre distribución en constante desarrollo. Es comprensible, por tanto, que los países en desarrollo se dirijan a las empresas multinacionales en busca de algunos de los insumos necesarios para un crecimiento económico acelerado.

Con la excepción de las que desarrollan sus actividades en la esfera de las industrias extractivas, las empresas multinacionales no se sienten atraídas en medida necesariamente igual por todos los países en desarrollo. Tienden a acudir a los países que tienen mercados grandes o en expansión, ingreso por habitante elevado, mano de obra abundante y relativamente calificada, condiciones políticas estables y las calificaciones y servicios auxiliares que las empresas multinacionales necesitan. Por este motivo el grueso de la inversión extranjera directa va a los países desarrollados. Como consecuencia de ello, muchos países en desarrollo han ofrecido estímulos especiales para atraer a las empresas multinacionales, como exenciones de impuestos durante un plazo determinado, aranceles proteccionistas o subsidios de exportación o de otro tipo. En la segunda parte se analizan en forma más completa el valor de esas políticas.

Aunque la mayoría de los países en desarrollo reconoce la importancia de las empresas multinacionales en el desarrollo económico, se reconoce igualmente que su papel en el proceso de desarrollo es generalmente limitado. En realidad, no hay un mecanismo único que baste para lograr el desarrollo o que sea igualmente adecuado.

Dado lo escaso de sus recursos, los países en desarrollo deben esforzarse por asignarlos en forma eficiente sobre la base de prioridades tanto de corto como de largo plazo. Reconociendo este hecho, a lo largo de este informe hemos hecho especial hincapié en la importancia de la planificación nacional y de la formulación de prioridades, así como en la necesidad de asegurarse de que se busque y admita a las empresas multinacionales de conformidad con objetivos predeterminados y acordes con los planes existentes. De esta manera el proceso de desarrollo avanzará con mayor seguridad, y las empresas multinacionales podrían estar más dispuestas a entrar en los países en desarrollo en condiciones más favorables para éstos.

Al examinar los efectos de las empresas multinacionales debe reconocerse que estas empresas son de muchas clases distintas y que los países huéspedes pueden reaccionar de manera diferente ante su presencia. Los conocimientos y calificaciones que ofrecen las empresas multinacionales en las industrias basadas en recursos son diferentes de los que ofrecen en las industrias manufactureras. Los mecanismos de control de las empresas multinacionales que adoptan una estrategia de producción o comercialización integrada respecto de sus filiales no son los mismos que los de las que tratan a sus filiales como unidades en gran medida autónomas.

Asimismo, los países en desarrollo de gran tamaño, relativamente prósperos y que tienen fuertes industrias nacionales pueden considerar la inversión extranjera directa de manera muy diferente que aquellos que son más pequeños y más pobres y que tienen escasa industria local.

Sin embargo, creemos que hay algunos aspectos de la producción internacional comunes a todas las empresas multinacionales, dondequiera que actúen. Estos aspectos son importantes para un número suficientemente grande de países y de empresas multinacionales como para señalarlos a la atención mundial, y el presente capítulo se concentra en ellos. La atención se centra principalmente en las empresas multinacionales como productores industriales en los sectores de los recursos y las manufacturas de los países en desarrollo.

Los efectos: algunos problemas

Hablando en general, las empresas multinacionales introducen en un país huésped un conjunto de recursos y capacidades que siguen poseyendo o controlando. Además canalizan recursos en escala mundial y los destinan a mercados en los que hay posibilidades de obtener utilidades. Sus efectos dependen, por una parte, de la naturaleza del conjunto y de la actitud y estrategia de las empresas multinacionales y, por otra, del medio en que actúan. Por ejemplo, el capital extranjero puede aumentar los recursos del país huésped y aliviar los estrangulamientos en materia de divisas; pero también puede generar una serie de grandes salidas de divisas en dividendos y pago de servicios. La tecnología nueva puede mejorar el aprovechamiento de los recursos, pero puede no ser siempre adecuada a las necesidades locales, como la de creación de empleos. La capacidad de gestión y comercialización puede aumentar la productividad y la disponibilidad de productos, pero también puede desviar recursos desde los lugares en que más se necesitan hacia donde se venden más provechosamente.

Sin embargo, con frecuencia los elementos menos tangibles del conjunto son los que producen los efectos de mayor alcance. En verdad, el conjunto completo es más que la suma de sus componentes. Asimismo, el efecto global es a menudo superior a la suma de los efectos de cada componente.

La importancia del conjunto es que los componentes están reunidos de manera que se complementan mutuamente. No sólo cuenta lo que efectivamente se trae al país huésped; el acceso potencial al capital, la tecnología, las calificaciones y los mercados de la red mundial de las empresas multinacionales es igualmente importante. No sólo debe considerarse el número de personas que emplea la filial, sino también la posibilidad de crear empleos o de desplazar la mano de obra hacia otros sectores de la economía. No sólo importa el capital extranjero que entra y sale, sino también las repercusiones de largo plazo sobre la balanza de pagos. No sólo importa el aumento del ingreso nacional, sino también el efecto posible sobre la dirección y el camino del desarrollo. Las empresas multinacionales pueden servir de vectores de la modernización y de agentes para vincular los países huéspedes en desarrollo con la economía mundial, o pueden colocar a los países huéspedes en una situación de dependencia aún mayor.

Los efectos no económicos son con frecuencia tanto o más importantes que los efectos económicos. Los efectos de las empresas multinacionales sobre las instituciones sociales y los valores culturales de los países huéspedes pueden ser especialmente chocantes si el tenor, la tradición y la etapa del desarrollo de estos países difieren considerablemente de los de los países de origen. Por ejemplo, la "cultura comercial", con su insistencia en la eficiencia, puede ser considerada demasiado impersonal en las sociedades tradicionales. Pueden estar en juego la identidad cultural misma y toda la trama social, especialmente si las empresas multinacionales intentan transplantar sus propios modelos de desarrollo social al país huésped.

Estos problemas son más notables en los países en desarrollo, porque la mayoría de las empresas multinacionales proviene de países con antecedentes sociales y culturales muy diferentes. El comportamiento de las empresas multinacionales que creen que pueden contar con el apoyo de un país de origen poderoso o con la cooperación de una red amplia de servicios puede ser diferente del de otras empresas multinacionales. Las que actúan en una escala relativamente pequeña pueden tener menor tendencia a ejercer su influencia y pueden generar menos tensiones en el proceso.

Incluso en términos estrictamente económicos son esenciales una visión más amplia y un examen más profundo de lo que se oculta tras las apariencias. El acicate que constituyen las empresas multinacionales para las actividades productivas no constituye siempre una base para un desarrollo sostenido y sano. Los enclaves extranjeros aislados tienen pocos vínculos con la economía interna. La extracción de recursos naturales puede generar pocas industrias elaboradoras o hacer poco por mejorar la calidad de las calificaciones locales. Es improbable que las instalaciones industriales de las sucursales que sólo actúan en forma dependiente de las sociedades matrices, como las manufactureras de componentes, se integren plenamente en la economía local. Las restricciones impuestas a la competencia pueden beneficiar a la empresa, pero no a los países en que funcionan sus filiales. La distribución de mercados de exportación y las compras vinculadas afectan el volumen de divisas ganado o ahorrado por el país huésped. Los intentos de los países huéspedes por aumentar los impuestos o por fijar limitaciones a la remisión de divisas al exterior pueden verse frustrados por empresas multinacionales integradas vertical u horizontalmente por intermedio de la fijación de precios de transferencia y el uso de paraísos fiscales.

Algunos países huéspedes intentan resolver estos problemas insistiendo en la participación en la toma de decisiones de las filiales. La propiedad local por intermedio de las empresas mixtas no siempre afecta los mecanismos de control. Por otra parte, si la empresa multinacional pierde el control efectivo de la filial pueden perderse algunos de los beneficios que derivan de su carácter multinacional; la corriente de tecnología puede reducirse, resultar demasiado costosa o quedar sujeta a cláusulas restrictivas de las exportaciones. Asimismo, si el gobierno del país huésped intenta influir en las actividades de las filiales de empresas multinacionales por intermedio de medidas de política y ejerce cierto grado de control sobre la toma de decisiones, sus esfuerzos pueden verse frustrados por una conducta de evasión de las empresas o por la falta de coordinación de la política entre los países huéspedes.

En todos estos procesos resulta afectada la parte que corresponde al país huésped en las utilidades de las actividades de la filial. La generación de ingreso, el suministro de divisas y la recaudación de impuestos son influidos por la estrategia de la empresa multinacional y su reacción ante las políticas gubernamentales e internacionales. A la vez, aunque aumente la participación de un país huésped en las utilidades derivadas de las actividades de las empresas multinacionales y disfrute de tasas más altas de crecimiento, su distribución del ingreso puede no mejorar e incluso deteriorarse. El nivel de bienestar de los trabajadores puede mantenerse bajo a causa de la debilidad o inexistencia de los sindicatos. Es posible que los consumidores no se beneficien de precios más bajos. Los ingresos elevados obtenidos localmente de las actividades de las empresas multinacionales pueden beneficiar en gran medida a las minorías selectas del país asociadas a los intereses extranjeros. Los esfuerzos vigorosos de venta desplegados por la filial para vender productos que generalmente son consumidos en los países de ingresos más altos pueden estar dirigidos principalmente a los grupos de mayor ingreso y promover hábitos de consumo que excedan de los medios de un país pobre y sean inadecuados para el desarrollo de industrias locales. Pueden descuidarse las necesidades fundamentales de la población, como alimentos, salud, enseñanza y vivienda. La localización de actividades de las empresas multinacionales en los países en desarrollo puede estar influida por exigencias más estrictas para la protección del medio ambiente en los países desarrollados. Como consecuencia, puede haber algún temor de que la contaminación sea transferida a los países en desarrollo, aunque las empresas multinacionales también pueden ser útiles para introducir nuevos medios de combatir la contaminación.

Estos son algunos de los factores que configuran los efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo. En la segunda parte se los analiza en más detalle. Sin embargo, ya queda en claro que sus efectos en el desarrollo no se relacionan simplemente con la división de las ganancias entre las empresas multinacionales y los países en desarrollo. Se relacionan con todo el proceso de desarrollo y con la finalidad del desarrollo mismo. A este respecto, creemos que es necesario que los países huéspedes, ya se trate de países desarrollados o de países en desarrollo, conozcan con certeza el grado en que desean depender de las empresas extranjeras para su crecimiento y prosperidad.

A causa de la naturaleza y orientación de las empresas multinacionales, los países en desarrollo no querrán depender exclusiva o excesivamente de ellas para su desarrollo, sino que intentarán crear fuerzas e instituciones internas para el desarrollo. Esto es más esencial aún en una situación en que la "dependencia" ya caracteriza la economía, mientras que no se están cumpliendo plenamente las finalidades fundamentales del desarrollo en cuanto a suministrar las necesidades mínimas de la vida humana. Políticas e instituciones adecuadas aumentarán la contribución de las empresas multinacionales, pero a la vez la comunidad internacional debe dedicarse nuevamente a prestar más ayuda pública a los países en desarrollo. Cuando estos países consideren apropiado desarrollar industrias locales, en competencia con las filiales de las empresas multinacionales, los organismos internacionales de ayuda deben contribuir al financiamiento de esas empresas.

El Grupo, por lo tanto, recomienda que se aumente la asistencia pública internacional, según se recomienda en la Estrategia Internacional del Desarrollo, y se dirija a las necesidades básicas de la parte más pobre de la población de los países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a alimentación, salud, educación, vivienda y servicios sociales, así como al desarrollo de las industrias locales.

La mejora de los efectos

Los efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo económico, sean reales o solamente imaginarios, pueden recibir en diversos grados la influencia de la política seguida por los gobiernos de los países huéspedes y la del medio económico internacional en que actúan las empresas. En la presente sección se examina en primer lugar la política de los gobiernos de los países huéspedes, especialmente de los países en desarrollo, en segundo lugar se estudian las políticas regionales y, en tercer lugar, el sistema económico internacional.

El marco de la política nacional

Los gobiernos de los países huéspedes pueden afectar la contribución que aportan las empresas multinacionales al desarrollo con sus políticas concretas hacia las inversiones extranjeras directas y su tratamiento de éstas así como con su política económica y social general.

a) La negociación con las empresas multinacionales

Es claro que las condiciones en que las empresas multinacionales logran acceso a un país huésped tienen gran importancia. Debido a la influencia de la opinión, alguna vez muy difundida, de que los países en desarrollo debían mantener sus puertas muy abiertas al capital extranjero para mejorar su desarrollo, muchas de estas condiciones no fueron objeto de una negociación suficientemente atenta.

Muchos países en desarrollo han estimado que su posición al negociar con las empresas multinacionales es débil. Ha habido la presunción de que las empresas multinacionales, salvo algunas industrias basadas en recursos, pueden escoger la ubicación de su producción en el país que ofrezca el medio más atractivo y las condiciones más favorables. De ahí que el acuerdo inicial concertado con las empresas multinacionales tienda a incluir gran número de concesiones especiales. Más tarde, a medida que cambian las circunstancias, las concesiones parecen demasiado onerosas y el país puede estimar necesario modificar la situación. En estos casos las filiales extranjeras podrían ser tratadas de manera discriminatoria o, incluso, podrían ser expropiadas. Este tratamiento, aunque dirigido a empresas determinadas, crea inevitablemente una atmósfera de desconfianza que conspira contra los intereses de largo plazo tanto del país huésped como de las empresas. Sin embargo, la preocupación por un futuro tratamiento desfavorable puede llevar a las empresas multinacionales a hacer lo posible por extraer el máximo de su inversión en el menor tiempo posible. Estas y otras incertidumbres hacen que las

empresas multinacionales se muestren reacias a invertir en algunos países en desarrollo, a menos que sus posibilidades sean claramente más atractivas que las que se esperan de los países desarrollados.

En realidad, los países en desarrollo no están siempre en situación tan débil en las negociaciones iniciales. Los que poseen recursos naturales valiosos, por ejemplo, están comenzando a comprender que dada la importancia vital que tienen para las empresas multinacionales, su poder de negociación es mayor. Varios otros países, al formar grupos regionales y ampliar sus mercados, han podido obtener la colaboración de las empresas multinacionales en condiciones más favorables. También se está usando la abundancia de mano de obra relativamente calificada para inducir a las empresas multinacionales a establecer manufacturas de gran densidad de mano de obra orientadas hacia la exportación. Finalmente, algunos países en desarrollo han elaborado cuidadosas políticas económicas y reglamentaciones de las inversiones extranjeras que no sólo les permiten controlar y vigilar eficazmente las actividades de las empresas multinacionales, sino que ofrecen además a estas empresas un medio estable y equilibrado.

Sin embargo, deben tomarse otras medidas. Los países en desarrollo deben indicar de manera precisa, como lo está haciendo un número cada vez mayor de ellos, lo que esperan, en general, de las empresas multinacionales. Necesitan elaborar las formas en que las empresas multinacionales pueden encajar en sus planes y prioridades generales, e identificar las esferas en que estas empresas deberían hacer una contribución. Los gobiernos deben aclarar las cuestiones relativas al régimen de propiedad y control, así como sus políticas respecto de las actividades de las empresas multinacionales que correspondan a la esfera política. Al negociar con una empresa multinacional determinada deben indicar más precisamente el tipo de política que la filial debe seguir en materias como la selección de los productos que habrán de manufacturarse, el grado de elaboración local, el empleo de nacionales, la política de sueldos y otras cuestiones semejantes.

Entre los puntos especiales que debe abarcar un entendimiento tal está el de si la empresa multinacional habrá de recibir un tratamiento diferente del que se dé a las empresas nacionales; por ejemplo, si se introducirá una reglamentación especial que rijas actividades de la empresa tales como la producción y comercialización de productos nuevos, las fuentes y las formas de financiamiento, la remisión de utilidades, regalías y capital, y el empleo de extranjeros. Es esencial el máximo de claridad por ambas partes para una mejor comprensión y mejores relaciones futuras.

El Grupo recomienda que los países huéspedes especifiquen en la forma más precisa posible las condiciones en que deben operar las empresas multinacionales y los objetivos que deben lograr. También han de indicar las formas en que las actividades de las empresas multinacionales deben integrarse en la economía local y adaptarse a las prioridades globales del país.

Al considerar proyectos concretos de inversión, los países en desarrollo deben tomar la iniciativa para estudiar las posibilidades de obtener el tipo de contribución externa que quieren en los sectores seleccionados. Ello supone la búsqueda de ofertas en competencia de las empresas multinacionales que parezcan poseer la tecnología y las calificaciones requeridas. Simultáneamente, deben considerarse otras formas posibles de cooperación extranjera con instituciones internacionales o entidades públicas o particulares.

Al evaluar las condiciones propuestas por las empresas multinacionales, la oferta ostensiblemente más atractiva puede no ser la más conveniente, ya que los efectos de estas empresas en la economía local pueden tener largo alcance. En consecuencia, deben analizarse atentamente sus costos y utilidades verdaderos.

La experiencia y la pericia son elementos cruciales al realizar negociaciones de esta especie. Sin embargo, es común que los países en desarrollo carezcan de estos elementos. Puede adquirirse experiencia más rápidamente si el mismo grupo de personas se encarga de todas las negociaciones de este tipo. Y la comunidad internacional debe prestar asistencia a los países en desarrollo con objeto de que aumenten su pericia.

El Grupo recomienda que los países huéspedes consideren la posibilidad de establecer servicios de negociación o grupos coordinadores centralizados que se ocupen de todas las propuestas de inversiones extranjeras, especialmente por parte de empresas multinacionales.

El Grupo recomienda que las Naciones Unidas robustezcan su capacidad para asistir a los países huéspedes, a su solicitud, en esas negociaciones con las empresas multinacionales, así como para capacitar al personal de dichos países en la realización de tales negociaciones (véase el capítulo III).

Si bien es fundamental la comprensión clara de diversas cuestiones en el momento del ingreso, debe reconocerse que las condiciones cambian, y que lo que puede haber parecido adecuado y justo en el momento del ingreso puede resultar con el tiempo poco satisfactorio para cualquiera de las partes.

Gran cantidad de acuerdos concertados en el pasado carecen de amplitud y no contienen disposición alguna respecto de la renegociación. Desde luego que los países en desarrollo cuentan con el poder de modificar los términos del acuerdo por intermedio de la legislación, pero en ocasiones estas medidas, al ser tomadas unilateralmente, entrañan costos desproporcionadamente elevados en términos de la corriente futura de inversiones. La disposición de ambas partes a renegociar acuerdos que han estado en vigor durante más de 10 años, por ejemplo, podría ayudar a evitar el recurso a medidas extremas.

El Grupo recomienda que, en el acuerdo inicial con las empresas multinacionales, los países huéspedes consideren la posibilidad de incluir una disposición que permita la revisión de las diversas cláusulas del acuerdo, a solicitud de cualquiera de las partes, después de intervalos adecuados. Los países huéspedes deberían realizar esa revisión por conducto de los servicios de negociación o grupos coordinadores antes recomendados.

En los últimos años las empresas multinacionales han reconsiderado en gran medida su papel en los países en desarrollo. Muchas de ellas ya no insisten en operar exclusivamente por intermedio de empresas subsidiarias que les pertenezcan totalmente, ni siquiera en tener la mayoría de las acciones de las empresas que establecen. Sin embargo, muchas de ellas prefieren conservar el control efectivo de la gestión, especialmente en los primeros años.

El Grupo recomienda que los países en desarrollo consideren la posibilidad de incluir en sus acuerdos iniciales con las empresas multinacionales disposiciones que permitan que, con el tiempo, se reduzca el porcentaje de propiedad extranjera; en lo posible, las condiciones deberían convenirse al principio de las negociaciones, con objeto de minimizar las posibilidades de futuros conflictos y controversias.

No sólo hay necesidad de revisar los términos y las condiciones de ingreso a la luz de circunstancias cambiantes, sino que también es esencial mantener sujetos a revisión la política y la actuación de las empresas multinacionales. El conocimiento de esta dirección y actuación ayudaría a disipar el misterio y la desconfianza y contribuiría a la credibilidad. Una evaluación de esa dirección y actuación constituiría una base sobre la cual los países huéspedes en desarrollo podrían formular su política.

El primer requisito para una evaluación adecuada es la disponibilidad permanente de información. En el capítulo XII formulamos nuestras recomendaciones al respecto.

Deseamos referirnos a un último punto en la presente subsección. La posición de los países huéspedes en las negociaciones se refuerza si disponen de opciones o alternativas más amplias. Una posibilidad distinta del "acuerdo de conjunto", implícito en la inversión extranjera directa, es la adquisición por separado de cada componente del conjunto. Hay pruebas de que algunas empresas multinacionales están dispuestas a aceptar formas nuevas de operación en las cuales se limitan los derechos de propiedad. Se investigan activamente los contratos de gestión y servicios, las operaciones de montaje de fábricas y las empresas mixtas de duración limitada.

También son dignos de consideración los acuerdos que empresas multinacionales han concertado con varios países socialistas de Europa oriental. Las labores conjuntas por contrato, o los acuerdos de coproducción, se basan en la propiedad

nacional, la duración limitada y disposiciones expresas respecto de la renegociación, y acarrearán una reducción de muchos de los riesgos que generalmente se vinculan con la inversión extranjera directa.

También aumentaría el poder de negociación de los países en desarrollo si determinasen la existencia de otras posibilidades fuera del ámbito de las empresas multinacionales. Las empresas de propiedad conjunta de gobiernos o empresas de varios países en desarrollo o las empresas mixtas con gobiernos de países desarrollados de economía de mercado o de países de planificación económica centralizada son posibilidades que cabría investigar más.

Cada uno de estos arreglos puede constituir o no una solución adecuada que sustituya al conjunto que ofrecen las empresas multinacionales. Debe juzgarse cada caso según sus propios méritos.

b) Tratamiento de la inversión extranjera

Como principio general, creemos que se debe estimular a las filiales de las empresas multinacionales para que se identifiquen en la forma más estrecha posible con los intereses de los países huéspedes, sean ellos desarrollados o en desarrollo. Los vínculos que las empresas multinacionales mantienen con sus matrices y con los gobiernos de sus países de origen no deben moverlas a actuar de manera que entren en conflicto con la política nacional de los países huéspedes. Una contraparte esencial es que la política de los países huéspedes hacia las filiales extranjeras sea justa, y lo más semejante posible a la que aplican a sus empresas nacionales.

Usamos las palabras "lo más semejante posible" porque reconocemos que hay muchos aspectos en los cuales ni los derechos ni las obligaciones de las empresas multinacionales o de sus filiales pueden ser idénticos a los de las empresas nacionales. Las empresas multinacionales esperan tener derecho a repatriar sus utilidades y, en algunas circunstancias, su capital. A una empresa nacional no pueden otorgar los medios de transferir sus utilidades al extranjero los países que no pueden soportar la libre salida de fondos.

Asimismo, puede haber esferas en que los gobiernos de los países huéspedes tal vez estimarían conveniente introducir políticas favorables o desfavorables a las empresas multinacionales. Estas políticas discriminatorias pueden resultar necesarias a causa de las características especiales de la inversión extranjera directa. Por ejemplo, como un país puede proteger su industria naciente de la competencia extranjera mediante el comercio internacional, no puede cerrarse totalmente la posibilidad de proteger a esas industrias de la competencia de las filiales extranjeras establecidas por las empresas multinacionales. Puede considerarse que deben permitirse o incluso promoverse activamente las fusiones y las adquisiciones en que participen empresas nacionales, y que a la vez deben prohibirse aquellas en que participen las empresas extranjeras. En ocasiones el gobierno del país huésped puede estimar que se justifica imponer requisitos especiales a sus filiales extranjeras, por ejemplo, respecto de la remisión de utilidades, el acceso a los mercados de capital o las condiciones laborales.

Creemos que los casos en que las relaciones entre las empresas multinacionales y los gobiernos de los países huéspedes se han deteriorado agudamente con el tiempo son frecuentemente aquellos en que la política del gobierno del país huésped no era clara o, lo que es igualmente importante, aquéllos en que como precio del ingreso de las empresas, éstas pidieron y obtuvieron exenciones especiales de los reglamentos y políticas vigentes. En general, creemos que si el marco de la política de un país no es aceptable para una empresa multinacional, tal vez sería preferible que, en lugar de obtener su acceso en condiciones excepcionales, se abstudiese de hacerlo.

Es conveniente que los gobiernos de los países huéspedes, con objeto de evitar estos efectos negativos y de fomentar una cooperación fructífera con las empresas multinacionales, den a las filiales de éstas el tratamiento que se dé a las empresas nacionales, a menos que se impongan excepciones especiales.

El Grupo recomienda que, respecto de las filiales de las empresas multinacionales, los países huéspedes adopten políticas similares a las que se aplican a las compañías locales, a menos que se hagan excepciones especiales por razones de interés nacional.

c) Políticas generales

La capacidad para tratar con eficacia y éxito con las empresas multinacionales depende del esfuerzo total de desarrollo, del cual las medidas relativas a estas empresas, o las medidas que las sustituyen, no constituyen sino una parte.

Es claro que las medidas de sustitución de importaciones influyen en el tipo de productos que producen las empresas multinacionales, al igual que influyen la política relativa a la distribución del ingreso, o la ausencia de ella, en el país huésped. La política comercial influye sobre el efecto de las empresas multinacionales en la balanza de pagos. Si se imponen aranceles proteccionistas, puede estimularse una estructura de costos elevados e inhibirse las exportaciones. El tipo de tecnología introducida y los efectos sobre el empleo pueden verse afectados adversamente por políticas inadecuadas en materia de tasa de interés y de impuestos o por subsidios velados a los bienes de capital importados. La incidencia de la fijación de precios de transferencia depende en gran medida de la eficiencia de los controles cambiarios y de las normas sobre remisiones, así como las diferencias que existen entre países en cuanto a las tasas y sistemas de impuestos.

En la segunda parte se analizan algunos de estos problemas concretos. Por el momento sólo subrayaremos que una política adecuada de los países huéspedes respecto de las empresas multinacionales no puede evolucionar en el vacío, sino que debe formar parte de una red de políticas basada en una estrategia del desarrollo bien concebida con apoyo adecuado de las instituciones nacionales.

A su vez, ello será posible sólo si el país huésped dispone de tecnología basada en la selección (como se analiza en el capítulo VI), en otras palabras, la capacidad para tomar decisiones adecuadas basadas en información apropiada acerca

de las políticas posibles y de los costos y beneficios que supone la adopción de una política u otra. El desaprovechamiento de estos recursos bien puede ser el costo real más grave del desarrollo. La importancia de seleccionar bien es especialmente crucial en la actualidad, ya que los activos con los cuales muchos países en desarrollo descubren que pueden negociar mejor son los recursos naturales no renovables. De esta manera, no sólo es importante que los países en desarrollo obtengan un precio justo por sus recursos, sino que gasten lo obtenido de manera que generen un progreso económico y social de largo plazo y continuado.

El medio general que brindan los países huéspedes recibe a veces la influencia de la ejecución y administración efectivas de las políticas en la misma medida que recibe la influencia de la naturaleza misma de las políticas. Sabemos perfectamente que políticas al parecer correctas pueden ser minadas por la tramitación burocrática o, incluso, por corrupción flagrante. Los mecanismos reguladores y las facultades administrativas discrecionales pueden ser usados como medios para el soborno. Todos los gobiernos deben introducir medidas enérgicas contra la corrupción. Los países huéspedes, tanto desarrollados como en desarrollo, deben examinar atentamente las posibilidades de prácticas corruptoras al conceder permisos o concesiones especiales a las empresas multinacionales. En especial, no se debe permitir que las empresas multinacionales den bonificaciones directas o indirectas a titulares de cargos en el gobierno o los sindicatos del país huésped. Los países de origen pueden ayudar a este respecto tomando medidas estrictas contra el soborno cometido por sus nacionales en otros países. También serían útiles esfuerzos internacionales por intercambiar experiencias de armonización de medidas contra la corrupción.

Cooperación regional

Los países en desarrollo pueden ganar mucho con medidas de cooperación regional entre sí. Estas medidas también les serían de gran utilidad en sus tratos con las empresas multinacionales.

Puede reforzarse el poder de negociación de los países en desarrollo mediante la cooperación. En el pasado muchos de ellos se han embarcado en una política de competencia en el otorgamiento de concesiones tributarias y estímulos de otro orden a las empresas multinacionales para atraer la inversión extranjera. Es frecuente que estas concesiones, que involucran cierto grado de sacrificio para los países huéspedes, no sean necesarias para aumentar la corriente de inversiones. Incluso las concesiones tributarias, como señalamos en el capítulo XI, transfieren recursos de países huéspedes pobres a países de origen ricos. En otros casos sólo reducen los beneficios que cabría esperar de las actividades de las empresas multinacionales.

La cooperación regional no sólo refuerza la posición de los países en desarrollo respecto de la negociación, sino que ayuda además a desarrollar técnicas apropiadas para encarar los problemas que con frecuencia derivan de las actividades de las empresas multinacionales. En los lugares en que la cooperación regional amplía el mercado al que obtiene acceso la empresa multinacional, crece el incentivo para invertir. Con objeto de lograr acceso a mercados regionales de gran volumen,

las empresas multinacionales han estado dispuestas a aceptar condiciones que habrían rechazado si provinieran de países pequeños. Los países en desarrollo que se hallan en estas condiciones no sólo se aseguran la cooperación de estas empresas en mejores condiciones, sino que se benefician además de las economías de escala. Algunos países en desarrollo han intentado alcanzar estos objetivos mediante la cooperación regional en diversas formas y grados de amplitud, pero los progresos alcanzados han sido dispares en general.

El Grupo recomienda que los países en desarrollo intensifiquen sus esfuerzos de cooperación regional, en particular el establecimiento de políticas conjuntas con respecto a las empresas multinacionales. Las Naciones Unidas deben estudiar la experiencia de los grupos regionales existentes relativa a las empresas multinacionales y deben difundir la información pertinente a los países en desarrollo y proporcionarles asistencia técnica.

El sistema económico internacional

En su forma y dimensiones actuales las empresas multinacionales son producto del sistema económico internacional en el que actúan. Sus estrategias fundamentales evolucionan como respuesta a la situación mundial existente y a las políticas en los planos nacional o regional. La importancia cada vez mayor de estas empresas ha afectado, a su vez, el funcionamiento de todo el sistema.

La respuesta de las empresas multinacionales a la orientación básica del sistema actual es más evidente en lo que respecta al comercio. Cuando el capital y la tecnología son móviles pero la mano de obra no lo es, las empresas multinacionales tienden a orientarse hacia los países en los cuales la mano de obra relativamente calificada es abundante y barata. Que ello genere mucha ocupación en muchos países en desarrollo en los cuales el desempleo es endémico depende de la disposición de los países desarrollados a aceptar esos productos. Si en lugar de hacerlo prefieren levantar barreras arancelarias y no arancelarias contra esos productos de los países en desarrollo, necesariamente se reducirá el potencial de las empresas multinacionales para contribuir a este respecto. De esta manera, las mejoras introducidas en el actual régimen comercial internacional aumentarán el potencial de las empresas multinacionales para contribuir al desarrollo.

También el sistema monetario internacional gravita en medida importante sobre las actividades de las empresas multinacionales en esferas como la localización y las corrientes financieras. Aparte de su influencia sobre las políticas nacionales y regionales en lo que respecta a la producción y el comercio, el grado de estabilidad de la tasa de cambios y los mecanismos de ajuste que ofrece el sistema afectan de manera evidente las políticas de las empresas multinacionales. Los acontecimientos de la crisis monetaria reciente han señalado a la atención pública el posible papel de las empresas multinacionales en los movimientos erráticos de corto plazo que han ocurrido, además de los desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos de varios países industriales principales. Aunque es posible que las convulsiones actuales del sistema monetario internacional no hayan sido causadas

por las actividades especulativas de las empresas multinacionales, la capacidad que éstas tienen de transferir grandes cantidades de fondos a través de las fronteras es incuestionable, y esas transferencias pueden indudablemente agravar la situación. Este potencial ha sido aumentado en gran medida por cambios importantes en los arreglos de bancos y consorcios internacionales. Así, pues, es claro que los bancos centrales deben controlar o vigilar atentamente las transferencias de fondos hechas por las empresas multinacionales a través de las fronteras. Más aún, al establecer un nuevo sistema monetario, deberá tenerse seriamente en cuenta el papel de las empresas multinacionales, en contraposición al descuido benévolo de que han sido objeto hasta ahora.

Si bien la división internacional del trabajo recibe la influencia de los actuales regímenes comercial y monetario internacionales, las empresas multinacionales pueden afectarla fuertemente, ya sea voluntaria o involuntariamente. Su gran capacidad para desplazar productos e insumos a través de las fronteras son instrumentos importantes que afectan la división actual del trabajo. Al mismo tiempo, la aprensión que experimentan los países huéspedes de ser convertidos en economías "de sucursal" puede no limitarse a los países en desarrollo. Es común que las redes de organización, producción y distribución creadas por las empresas multinacionales asignen un papel periférico y dependiente a las filiales de muchos países huéspedes, en tanto que los centros máximos de toma de decisiones e investigación científica se mantienen en unos pocos países con un alto grado de industrialización. Aunque la pauta de localización de las empresas multinacionales refleja la distribución desigual de la dotación de recursos, en muchos casos está moldeado además por mecanismos administrativos artificiales empleados por los gobiernos de los países de origen y de los países huéspedes (aranceles, subsidios etc.) y por las propias empresas. No hay señales de que, como a veces se sugiere, las empresas multinacionales se estén transformando en verdaderas entidades internacionalizadas cuya propiedad, administración y objetivos sean realmente mundiales, y dentro de las cuales todas las naciones y sus ciudadanos sean tratados equitativamente y se eleve efectivamente al máximo el bienestar mundial.

En la economía compleja de la actualidad, la "mano invisible" del mercado dista de ser la única fuerza que orienta las decisiones económicas. En gran medida, la planificación consciente, tanto pública como privada, ha jugado un papel cada vez mayor en la adopción de decisiones. Las decisiones fundamentales en cuanto a la asignación de los recursos en lo que respecta a qué producir, cómo hacerlo y para quién, se están concentrando cada vez más en los mecanismos de planificación de las empresas. El crecimiento de las empresas multinacionales les otorga un control cada vez mayor sobre los recursos y, de esta manera, aumenta su capacidad para reasignarlos. Este tipo de decisiones, cuando son adoptadas exclusivamente desde el punto de vista de los intereses de una empresa, plantean a su vez problemas graves. La cuestión de establecer mecanismos públicos, tanto nacionales como internacionales, para orientar la planificación del consumo, escoger entre diversas posibilidades y generar conciencia respecto de sus consecuencias para la estrategia del desarrollo de un país determinado o de una región determinada, parece constituir un problema básico que exige solución.

Por lo tanto, deben adoptarse decisiones relativas a las reglas del juego y a la creación de instituciones y mecanismos que se ocupen de las actividades de las empresas multinacionales, además de las negociaciones actuales para el mejoramiento de los sistemas internacionales comercial y monetario vigentes y dentro del contexto de esas negociaciones. En efecto, a menos que se haga un esfuerzo serio y unificado por formular políticas y programas relativos a las empresas multinacionales, directamente relacionados con la actual división internacional del trabajo, la consideración de reformas monetaria y comercial parecerá ser algo vacía y el orden económico mundial carecerá de una base sólida. Nada puede sustituir la consideración de las diversas partes del sistema dentro del contexto de toda la red independiente.

II. LOS EFECTOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Se ha expresado preocupación por los efectos de las empresas multinacionales en los asuntos internos e internacionales de los Estados-nación en los planos gubernamentales más altos, por ejemplo, en la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países no alineados celebrada en Argel en 1973, en la Conferencia de Jefes de Gobierno del Commonwealth celebrada en Ottawa en agosto de 1973, en la reunión de ministros de relaciones exteriores latinoamericanos celebrada en Bogotá en 1973, en la reunión interamericana de ministros de relaciones exteriores celebrada en México, D.F. en febrero de 1974 y en diversos foros de las Naciones Unidas. Si bien el aspecto principal del papel de las empresas multinacionales es de carácter económico y se manifiesta en influencia de ese orden, es frecuente que se extienda en diversas formas a la esfera política y afecte al hacerlo las relaciones internacionales. De estos asuntos se ocupa el presente capítulo.

En el aspecto positivo, las empresas multinacionales pueden promover el intercambio de conocimientos entre los pueblos y países y contribuir a la cooperación entre los gobiernos. También pueden ejercer influencia, en sentido positivo o negativo, sobre el modo de vida, la estructura sociocultural y el desarrollo político dentro de un país, así como sobre las relaciones entre los países. Este informe se concentrará en algunas de estas esferas en que las empresas multinacionales pueden crear o ser agentes para crear, voluntaria o involuntariamente, tensiones políticas dentro de los países o entre el país de origen y el país huésped.

Injerencia política

Una de las razones de que el tema de las empresas multinacionales haya sido objeto de atención mundial fue la revelación de la tentativa de una de las empresas multinacionales de mayor dimensión por derrocar al gobierno elegido en un país en desarrollo. Los incidentes de este tipo no son comunes, pero, en algunos casos, las empresas multinacionales han fomentado activamente la injerencia política en los asuntos internos de países huéspedes, especialmente de países en desarrollo. Muchas empresas multinacionales han condenado esas actividades, pero la revelación de esos incidentes las ha hecho en general objeto de sospechas, y ha ido en apoyo de objeciones de orden ideológico a su influencia y de la desconfianza que ésta provoca, especialmente tratándose de las empresas multinacionales cuyo país de origen son los principales países desarrollados. Es obvio que este tipo de injerencia es incompatible con la existencia a largo plazo de las empresas multinacionales en los países huéspedes, y que atenta claramente contra la soberanía nacional de éstos.

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 gobierno. Pueden ejercer presión en favor o en contra de los gobiernos de los países huéspedes, según reciban o no un trato especialmente favorable.

En los países huéspedes las filiales de las empresas multinacionales pueden tratar de influir sobre la política del gobierno de manera inconveniente. Por estar estrechamente relacionadas con los grupos internos que son partidarios de la inversión extranjera, pueden utilizar sus propios recursos o los de su matriz para apoyar determinados partidos políticos de su elección, y pueden unirse en contra de los grupos que abogan por introducir reformas sociales.

Es conveniente para los intereses de las empresas multinacionales el que éstas eviten la realización de actividades que puedan enredarlas en las controversias políticas internas de los países huéspedes, o que las identifiquen con algún bando político. Tampoco deben olvidar que las políticas internas favorables al cambio social y estructural que parecen ser onerosas para ellas bien podrían ser favorables a la larga a sus intereses, así como a los intereses de los países huéspedes y de origen.

Creemos que éste es un asunto que no debe dejarse exclusivamente a la decisión de las empresas multinacionales. El gobierno del país huésped debe darles indicaciones claras sobre el tipo de actividad pública de la cual deben abstenerse. Estimamos que, como principio general, sus actividades públicas deben limitarse a las que tengan relación directa con los objetivos fijados para las empresas al entrar en el país huésped; por ejemplo, representar ante las autoridades locales sus opiniones respecto de las políticas que puedan afectar a sus propias compañías. Con el objeto de evitar malentendidos, los gobiernos de los países huéspedes en desarrollo harían bien en imponer limitaciones estrictas y en dejar muy en claro la política del gobierno. En caso de infracciones, deberían fijarse sanciones de conformidad con el procedimiento jurídico del país interesado.

El Grupo recomienda que los países huéspedes definan claramente las actividades públicas permitidas a las filiales de las empresas multinacionales y prescriban también sanciones para penar las infracciones. Las contribuciones financieras de las empresas multinacionales, así como las de otras empresas, a grupos de interés deberían ser reguladas y dadas a publicidad.

Si existen límites de lo permisible y las empresas multinacionales los transponen, se exponen naturalmente a la acción penal. Las empresas multinacionales que emprenden actividades ilícitas lo hacen a su propio riesgo.

Aunque en el presente informe no se hace referencia a empresas multinacionales determinadas, no es posible dejar de mencionar por su nombre las actividades de la International Telephone and Telegraph Corporation en Chile. Este tipo de acciones sólo puede desacreditar a la comunidad comercial y afectar negativamente la imagen de aquellas empresas que no recurren a métodos tan injustificables. Creemos muy firmemente que en los casos en que haya prueba indudable de que ha habido tales actividades, deben imponerse sanciones estrictas con arreglo al procedimiento jurídico del país interesado. Creemos además que a estos efectos no deben hacerse distinciones entre empresas nacionales y multinacionales. La existencia en el país de origen de sistemas para garantizar las inversiones puede tener como resultado que el peso de la sanción recaiga sobre los contribuyentes del país en lugar de hacerlo específicamente sobre la propia empresa multinacional. De esta manera,

para que las sanciones sean eficaces, los países de origen deben considerar la posibilidad de abstenerse de pagar los seguros de inversión en los casos en que haya pruebas adecuadas de injerencia política, como se hizo en el caso de la International Telephone and Telegraph Corporation.

El Grupo condena inequívocamente la injerencia política subversiva de las empresas multinacionales dirigida al derrocamiento o la sustitución del gobierno de un país huésped o al fomento de situaciones internas o internacionales que estimulen las condiciones para tales actividades, y recomienda que, en tal eventualidad, los países huéspedes impongan estrictas sanciones de conformidad con el debido procedimiento legal del país huésped interesado. Debe alentarse a los países de origen a considerar formas de asegurar que sus sistemas de garantía de inversiones no hagan que esas sanciones resulten ineficaces 4/.

La responsabilidad por la acción política de las empresas multinacionales recae en ocasiones sobre los gobiernos, especialmente los gobiernos de los países de origen, que han utilizado a veces a las empresas como instrumentos de su política exterior e incluso para actividades de inteligencia. Esto se aplica en especial a los países de origen que por conducto de la inversión, el comercio o los lazos poscoloniales, ocupan una situación predominante en algunos países o regiones huéspedes. Mientras persista el temor de que las empresas multinacionales puedan ser herramientas de los gobiernos y, por intermedio de sus filiales en el extranjero, puedan intentar alcanzar objetivos de política exterior, por ejemplo, mediante el suministro de información y el fomento de ideas políticas y de cambios en las orientaciones políticas y en los gobiernos, las relaciones entre los países en desarrollo huéspedes y las empresas multinacionales pertenecientes a países poderosos serán inseguras.

El Grupo recomienda que el Consejo Económico y Social, en la aplicación del concepto de no injerencia, inste a los países a que no utilicen a las empresas multinacionales y sus filiales como instrumentos para el logro de objetivos de política exterior.

Enfrentamientos intergubernamentales

Es importante asegurar que las actividades de las empresas multinacionales no afecten las relaciones entre los países ni provoquen enfrentamientos entre ellos. Es igualmente importante que las filiales de las empresas multinacionales no sean víctimas de los conflictos entre los países huésped y de origen.

La causa más frecuente de tirantez bilateral aguda entre los países de origen y los países huéspedes es una situación en que el país huésped nacionaliza la

4/ Siccó Mansholt, miembro del Grupo, recomienda que las sanciones impuestas con arreglo al régimen jurídico del país huésped, puedan incluir la expropiación sin indemnización.

inversión de una empresa multinacional y ésta pide protección y ayuda a su país de origen. No se debe poner en duda el derecho de un país a nacionalizar el activo de ninguna empresa. El punto que está verdaderamente en discusión es el monto de la indemnización que debe pagarse, la manera como debe determinarse, y la medida en que deben participar en el asunto los países de origen.

Es claramente necesario que los países huéspedes se comprometan a pagar una indemnización justa. Debe llegarse a la denegación o a la reducción de la indemnización como resultado del quebrantamiento de reglamentaciones determinadas por parte de las empresas internacionales a través del procedimiento jurídico del país interesado. Precisamente en este caso es importante desde el punto de vista internacional que el país huésped enuncie claramente lo que se espera que haga o no haga una empresa multinacional. Si bien no es posible fijar una vara de medir única respecto del monto de la indemnización, deben tenerse en cuenta todos los factores que guardan relación con los intereses del país y de la empresa multinacional y debe evitarse toda impresión de arbitrariedad. Lo ideal sería determinar la indemnización por consentimiento mutuo. A falta de acuerdo, debe recurrirse a los procesos legislativos y judiciales apropiados del país huésped.

En la práctica, salvo en los casos en que los países huéspedes han llegado a la convicción de que las actividades de una empresa multinacional determinada han sido de tal naturaleza que les han causado daños políticos o económicos en forma premeditada, los países huéspedes han tenido conciencia de la importancia del pago de una indemnización justa en los casos de nacionalización. Uno de los factores que influyen en ellos es el conocimiento de que, de otra manera, en la mayoría de los casos correría peligro la posibilidad de que afluyesen nuevas inversiones. Aunque deberían hacerse pagos transferibles en un plazo breve siempre que fuese posible, puede haber casos en que problemas graves de balanza de pagos requieran una prórroga del plazo o la reinversión de parte del pago en el país huésped. En tales casos, los organismos internacionales de crédito deben considerar la posibilidad de poner a disposición de los países que tienen estas dificultades préstamos de largo plazo en condiciones liberales.

Hemos examinado atentamente la sugerencia de que las controversias relativas a inversiones se arreglen por intermedio del arbitraje internacional. Si las partes están de acuerdo, el arbitraje puede ser un buen método para solucionar la cuestión. El Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, creado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento hace unos años, tiene ya 65 países miembros. Sin embargo, algunos países huéspedes, tanto en desarrollo como desarrollados, objetan el arbitraje internacional por razones de principio. Señalan que estas controversias no son entre países. Se refieren a bienes situados dentro de las fronteras nacionales de un Estado. Es común que la misma ley de nacionalización afecte tanto a inversiones extranjeras como nacionales. Sostienen que, en consecuencia, sólo los tribunales nacionales pueden tener jurisdicción

sobre esas controversias^{5/}. Como consecuencia de ello, varios países han decidido no ingresar al Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

El Grupo recomienda que siempre que haya ocasión de nacionalizar los bienes de una empresa multinacional, los países huéspedes velen porque la indemnización sea justa y adecuada, y se determine de conformidad con el debido procedimiento legal del país interesado, o de conformidad con cualesquier disposiciones de arbitraje en vigor entre las partes.

Surge la cuestión del papel del país de origen en casos de nacionalización o de otras controversias graves entre la empresa multinacional y el país huésped. Muchos países latinoamericanos han adoptado la doctrina del argentino Carlos Calvo, según la cual los gobiernos de los países huéspedes niegan todo derecho y solución locales a las filiales extranjeras que, en caso de controversia, pidan ayuda al gobierno de su país de origen. Imponen la aceptación de la doctrina Calvo por los inversionistas como una condición de su ingreso. Algunos gobiernos de países de origen, sin embargo, afirman que sus derechos no pueden ser derogados por compromisos contraídos por los inversionistas por su propia cuenta, y que los Estados tienen la obligación y el derecho inherentes de proteger los intereses de sus nacionales.

Estimamos que los nacionales de todo país tienen derecho a solicitar ayuda de su gobierno cuando enfrentan problemas en un país extranjero y que debe desalentarse el apoyo indiscriminado de los gobiernos de los países de origen a sus empresas multinacionales independientemente de los méritos del caso, al igual que algunas de las formas de apoyo que pueden prestar países poderosos ^{6/}. Aunque

^{5/} Este principio fue reconocido en la resolución 88 (XII) de la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que sostiene el poder soberano de todo Estado a fijar el monto de la indemnización y el procedimiento para las medidas de nacionalización y reconoce que toda disputa que pueda suscitarse con motivo de ellas es de la competencia exclusiva de los tribunales de ese Estado.

^{6/} Cabe señalar a este respecto una declaración de la Subcomisión de Empresas Multinacionales de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, en el sentido de que si se sancionase como normal tal apoyo indiscriminado, ningún país podría dar la bienvenida a las empresas multinacionales y "sobre cada controversia o posibilidad de controversia entre una empresa y un gobierno huésped respecto de la inversión de una sociedad se levantaría el espectro de la intervención". (International Telephone and Telegraph Corporation and Chile, 1970-1971, informe presentado a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos por la Subcomisión de Empresas Multinacionales (Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, D.C., 21 de junio de 1973), pág. 18.)

cabe esperar que ya hayan pasado los tiempos en que se recurría hasta a la fuerza militar en esas circunstancias, algunas de las medidas que los gobiernos de los países de origen procuran o amenazan utilizar exceden en mucho de los límites de la representación diplomática normal y equivalen al ejercicio de presión política. El resultado es que se genera tirantez internacional que, incluso desde el punto de vista de las empresas multinacionales, crea más problemas que los que resuelve.

No es fácil definir en terminos precisos los límites de lo que deben hacer los países de origen para proteger los intereses de sus nacionales. Las sanciones comerciales o financieras, especialmente cuando son aplicadas por países poderosos contra países más débiles, pueden resultar eficaces de momento, pero generarán inevitablemente sentimientos de frustración y crearán condiciones inestables para el futuro. En general deben evitarse. Creemos firmemente que, en todo caso, no debe hacerse ningún intento por utilizar los organismos internacionales como canales para ejercer presión.

El Grupo recomienda que, en tales circunstancias, los países de origen se abstengan de intervenir en las diferencias y disputas entre las empresas multinacionales y los países huéspedes. Si existe la posibilidad de que se causen daños serios a sus nacionales, deben limitarse a las reclamaciones diplomáticas normales. No debe tratarse de utilizar a los organismos internacionales como medios para ejercer presión.

Creemos que es más fácil impedir que resolver las controversias de la clase que hemos analizado. Lo que se necesita es cambiar todo el ambiente en que actúan las empresas multinacionales en los países en desarrollo. Este cambio será útil para ambas partes. Confiamos en que las recomendaciones que formulamos en los diversos capítulos del presente informe contribuirán en cierta medida a desarrollar una relación sólida y duradera entre las empresas multinacionales y los países huéspedes, relación que, en definitiva, depende necesariamente de que ambas partes la estimen ventajosa. Creemos que en esta materia los órganos internacionales, como la comisión de empresas multinacionales propuesta en este informe, pueden ser útiles para fomentar el entendimiento en el plano internacional. Como punto inicial, una resolución del Consejo Económico y Social sería una gran contribución para despejar la atmósfera y romper con el pasado.

Controversias y jurisdicción

Con bastante frecuencia los problemas que afectan las relaciones internacionales surgen de un conflicto de jurisdicción entre los gobiernos de los países huéspedes y de origen. La legislación promulgada por el gobierno del país de origen puede obligar a las filiales de las empresas multinacionales a cierto tipo de comportamiento, el cual puede no convenir a los intereses del país huésped o ser inaceptable para éste por otras razones.

De ahí que, si la legislación del país de origen limita la libertad de las filiales para exportar a países determinados, los países huéspedes puedan legítimamente sentirse perjudicados. También puede dar lugar a fricciones el que la legislación del país de origen prohíba la fusión de una filial extranjera de una de sus empresas con una sociedad del país huésped.

Reconocemos que el problema de la jurisdicción es complejo. Sin embargo, creemos que debe aceptarse un principio general como punto de partida. La jurisdicción del país de origen debe aplicarse hasta que la empresa multinacional ingrese en el país huésped. La legislación del país de origen debe abarcar la prohibición de invertir en países a los cuales haya impuesto sanciones el Consejo de Seguridad, por ejemplo, los países que violan los derechos humanos y que aplican políticas racistas. Puede eludirse la aplicación de estas sanciones si se permite a las empresas multinacionales que produzcan en esos países los mismos productos que les niegan las sanciones.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes garanticen, a través de medidas apropiadas, que las empresas multinacionales no violen las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo, a los países que suprimen los derechos humanos y que aplican políticas racistas.

Por otra parte, una vez que una filial de una empresa multinacional se establece en otro país, las leyes del país de origen deben dejar de regir su conducta, y sólo deben aplicarse las leyes del país huésped. Esta división general evitaría muchos de los conflictos de jurisdicción que surgen en la actualidad, pero desde luego no los resolvería todos. Seguiría en pie la cuestión de si se han de aplicar la jurisdicción de uno u otro país a ciertas actividades de una empresa matriz o de una filial. Surgen también controversias importantes de jurisdicción porque los gobiernos no están de acuerdo respecto de si determinada actividad de una empresa en un país afecta a otros países o no.

Además, hay esferas en las cuales la colaboración con otros gobiernos resulta necesaria si ha de ser eficaz la política económica del país de origen. Así sucede con la legislación contra los monopolios, que se analiza en forma más completa en el capítulo IX. En estas circunstancias, los países interesados deben celebrar consultas para evitar malentendidos y recriminaciones. Creemos que los países de origen y los países huéspedes deben abstenerse de la aplicación extraterritorial de su legislación interna, a menos que se ejerza en virtud de acuerdos bilaterales o, preferentemente, multilaterales. Los países de origen deben reconocer que las filiales están sometidas a la jurisdicción del país huésped.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes, con ayuda de los órganos apropiados de las Naciones Unidas, exploren la posibilidad de concluir acuerdos internacionales que regulen la cuestión de la extraterritorialidad de la jurisdicción. Como medida provisional, debe establecerse un mecanismo consultivo oficial en casos de conflictos de jurisdicción.

Considerando la naturaleza de las cuestiones analizadas en este capítulo y la importancia de crear un marco y una atmósfera internacionales apropiados en que las empresas multinacionales puedan actuar sin causar tirantez en las relaciones internacionales, estimamos que sería conveniente que el Consejo Económico y Social considerase estos asuntos y las opiniones que hemos expresado.

El Grupo recomienda que el Consejo Económico y Social considere la aprobación de una resolución que incorpore las recomendaciones de este capítulo.

III. MECANISMO Y ACCION INTERNACIONALES

En el presente informe hemos analizado cuestiones y problemas tanto generales como específicos relacionados con las actividades de las empresas multinacionales. Sobre la base de este análisis hemos formulado algunas recomendaciones. Si bien la responsabilidad primordial por las medidas que se han de tomar recae sobre cada gobierno hemos señalado en numerosas ocasiones que muchas de las medidas que creemos necesarias serán ineficaces y se frustrarán si no van acompañadas por medidas en el plano internacional que fomenten la cooperación y la coordinación. Además, respecto de algunos asuntos sólo se pueden tomar medidas eficaces en el plano internacional.

Si bien las empresas multinacionales están sometidas a la jurisdicción de los gobiernos respectivos en relación con las actividades que llevan a cabo dentro de países determinados, el carácter mundial de estas empresas no ha ido acompañado por la coordinación correspondiente de la acción de parte de los gobiernos ni por un conjunto de normas internacionalmente reconocidas o un sistema de suministro de información

Aunque la producción internacional se ha transformado en un hecho real tan importante como el comercio internacional, no hay en la actualidad ninguna institución internacional que se ocupe de las actividades de las empresas multinacionales comparable con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se ocupan del comercio internacional. La falta de un foro internacional dificulta mucho la labor necesaria para llegar a los arreglos y acuerdos internacionales que coordinarían la política y la legislación nacionales pertinentes y que brindarían un marco dentro del cual se desarrollarían las actividades mundiales de las empresas multinacionales.

La necesidad de iniciar prontamente la labor para alcanzar estos objetivos ha sido reconocida no sólo por los miembros del Grupo, sino también por la mayoría abrumadora de quienes comparecieron ante nosotros en las audiencias. Está generalizada la opinión de que una mayor información y análisis, así como la elaboración gradual de "reglas del juego" aceptadas internacionalmente, no sólo ayudarán a eliminar malentendidos y frustraciones, sino que además beneficiarán a todos los interesados.

También hemos destacado en forma reiterada la necesidad de analizar este tema en un marco general y de considerarlo dentro del contexto del proceso de desarrollo en general. Sólo de esta manera podrá evaluarse en forma adecuada el papel de las empresas multinacionales y las otras posibilidades de utilizar los recursos que suministran, y podrán elaborarse medidas apropiadas para aumentar al máximo los efectos positivos de la presencia de estas empresas y someter a control sus consecuencias inconvenientes.

Para cumplir estas funciones en el plano internacional no es necesario crear una nueva institución. Pueden adecuarse y reforzarse las existentes para hacer frente a lo que requieren las circunstancias. Dadas las funciones y responsabilidad que encomiendan a las Naciones Unidas los Capítulos IX y X de la Carta, y dados

los métodos de conceptualización y negociación que ha desarrollado a través de los años, creemos que el propio Consejo Económico y Social, por ser plenamente representativo de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, es el órgano intergubernamental en el cual, mediante un apoyo adecuado, debe considerarse y tratarse en forma permanente el tema de las empresas multinacionales con todas sus ramificaciones.

Estamos convencidos de que las deliberaciones y el proceso de adopción de decisiones del Consejo Económico y Social serían en gran medida facilitados y mejorados si el Consejo estuviera apoyado en su labor en esta esfera por un órgano creado especialmente para servir a estos fines. La complejidad y el alcance de los asuntos involucrados son tales que una acción eficaz del Consejo debe derivar de una labor permanente de dilucidación y análisis de los problemas relacionados con el tema, sobre la base de una mayor información, estudios profesionales y consultas con las diversas partes interesadas. Es ésta una tarea formidable que requiere atención permanente y sistemática.

Hemos considerado atentamente el tipo de órgano que mejor podría prestar asistencia al Consejo Económico y Social en el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia, y también las respectivas ventajas de un órgano intergubernamental y de uno compuesto por personas que actúen a título personal. Hemos llegado a la conclusión de que las funciones que es necesario realizar pueden ser cumplidas mejor por un grupo de personas que actúen a título personal. Nuestras razones son las siguientes. En primer lugar, la complejidad del tema requiere que se elija a los miembros de manera que en conjunto posean una experiencia amplia y diversa y conocimiento y comprensión profundos de los muchos aspectos del tema de manera que la cuestión de las empresas multinacionales pueda abarcarse en forma cabal; en segundo lugar, la experiencia señala que los miembros de un grupo escogidos a título personal pueden destinar mayor tiempo y atención en forma permanente a las cuestiones sometidas a la consideración del grupo; en tercer lugar, la experiencia sugiere además que un grupo constituido de esta manera facilita el proceso de consultas necesario para que cumpla en forma eficaz su responsabilidad ante el Consejo.

Bajo la dirección del órgano intergubernamental (es decir, el Consejo Económico y Social), la comisión sobre empresas multinacionales que aquí se propone constituiría un foro para ventilar opiniones y debatir asuntos, orientaría y coordinaría el programa de trabajo y acción que se requiere en el plano internacional y ofrecería una base para la adopción de nuevas medidas y la evolución de las instituciones.

El Grupo recomienda que, al menos una vez al año, se realice en el Consejo Económico y Social un examen completo de los temas relacionados con las empresas multinacionales, en especial para examinar el informe de la comisión de empresas multinacionales.

El Grupo recomienda que se establezca una comisión de empresas multinacionales bajo la autoridad del Consejo Económico y Social, compuesta de personas con una profunda comprensión de los asuntos y problemas de que se trata. El mandato, composición y arreglos de trabajo de la comisión se sugieren al final de este capítulo.

El Grupo considera el presente informe como el primer paso de un programa general de estudio, debate, negociación y acción práctica que se desarrollará en los próximos años. Corresponderá a la comisión de empresas multinacionales, bajo la autoridad del Consejo Económico y Social, considerar las recomendaciones del Grupo y darles expresión.

En algunos órganos de las Naciones Unidas ya se está trabajando en algunas esferas específicas, como la transmisión de tecnología, las prácticas comerciales restrictivas, las cuestiones laborales y jurídicas relacionadas con las empresas multinacionales y el derecho comercial internacional. Esta labor constituye parte importante del programa de acción propuesto por el Grupo, y se la debe alentar e intensificar. En algunas otras esferas, como la información, se requieren iniciativas nuevas.

También se requieren investigaciones para abarcar aquellas esferas mencionadas en el presente informe en las cuales las empresas multinacionales desarrollan actividades pero que el Grupo no pudo tratar en forma adecuada. Entre ellas se incluyen la banca internacional, el turismo y el aprovechamiento de tierras. Se requiere investigación además para aclarar algunas cuestiones específicas y poner de mayor relieve sus consecuencias e interrelaciones.

Como una de sus primeras tareas, la comisión debe examinar el tipo de cooperación que puede resultar más necesaria, la mejor forma en que podría prestarse y la capacidad de los diversos organismos de las Naciones Unidas interesados para prestar tal asistencia a solicitud de los gobiernos.

Centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales

Así como creemos que se requiere un órgano creado especialmente para prestar asistencia al Consejo Económico y Social, en el plano de la Secretaría se requieren también medidas especiales para prestar en forma permanente el apoyo necesario.

Durante toda su labor, el Grupo se sorprendió de la falta de información útil, confiable y comparable, respecto de muchos aspectos de este tema. La disponibilidad de información pertinente es fundamental en muchas cuestiones, como las prácticas comerciales restrictivas, la fijación de precios de transferencia y los impuestos. El suministro de la clase de información adecuada bien podría ser una primera medida muy importante para ayudar a los países en desarrollo en su trato con las empresas multinacionales. Las esferas generales en que se debería recopilar, analizar y difundir información a todas las partes interesadas incluyen la legislación y las políticas de los países huéspedes y de origen; la distribución geográfica e industrial de las actividades de las empresas multinacionales; la transmisión de tecnología y las corrientes financieras; la organización, estructura, propiedad y estrategias mundiales de las empresas multinacionales; los efectos de las

actividades de las empresas multinacionales en el desarrollo nacional e internacional. En la realización de su labor, el centro deberá dedicar mucha atención a los procedimientos de preparación de informes (véase más abajo la subsección titulada "Programa de trabajo"). Además, el centro realizaría investigaciones a medida que lo solicitase la comisión de empresas multinacionales.

Cooperación técnica

Si bien la labor de la comisión misma debe contribuir en medida importante a mejorar las posibilidades de los países huéspedes, el Grupo cree que la cooperación técnica directa con los gobiernos que la soliciten es un componente importante del esfuerzo total. Debe darse especial atención a la prestación de asistencia a los gobiernos que la soliciten para reforzar sus mecanismos pertinentes y para capacitar personal nacional por intermedio de programas nacionales o regionales de capacitación en negociación y administración de la política gubernamental relativa a las inversiones extranjeras directas. Otra esfera en la cual debe prestarse asistencia es el aumento de su capacidad para utilizar la información. Además, deben ponerse a disposición de los gobiernos que los soliciten equipos de consultores (con inclusión de economistas, ingenieros, abogados, especialistas en ciencias sociales y otros) para prestarles asistencia en la evaluación de propuestas de inversión y en el análisis de propuestas de contratos y arreglos, y, si se lo desea, para prestar apoyo de consultores técnicos a los gobiernos en relación con sus negociaciones con empresas multinacionales.

Dado que las características de las funciones de información, investigación y cooperación técnica se refuerzan recíprocamente, el Grupo considera conveniente incorporar la función de cooperación técnica al centro de información e investigación sobre empresas multinacionales.

El Grupo recomienda que se establezca un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales en la Secretaría de las Naciones Unidas o estrechamente vinculado a ella que, siguiendo la orientación general de la comisión de empresas multinacionales, desempeñe las funciones siguientes:

- a) Proporcionar servicios sustantivos y administrativos a la comisión de empresas multinacionales;
- b) Recopilar, analizar y difundir información, y realizar investigaciones en conformidad con lo recomendado más arriba.

El Grupo recomienda que la capacidad de cooperación técnica de las Naciones Unidas en asuntos relacionados con las empresas multinacionales se refuerce y amplíe significativamente en las esferas de los servicios de capacitación y asesoramiento.

Programa de trabajo

El Grupo considera que es un objetivo de largo plazo adecuado la celebración de un acuerdo general sobre empresas multinacionales que tenga el valor de un tratado internacional y que contenga disposiciones relativas a mecanismos y sanciones. La necesidad de tal acuerdo fue comprendida ya en 1948 al redactarse la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio) 7/ que contiene elementos que todavía se procura obtener.

Reconocemos que es prematuro proponer que se realicen negociaciones serias respecto de ese acuerdo y del mecanismo necesario para su aplicación. Ello requiere preparación y discusión atentas y prolongadas. Sin embargo, la comunidad mundial no debe esperar hasta la celebración definitiva de ese acuerdo; en el período intermedio se pueden encarar y resolver muchas cuestiones concretas. Sobre algunos aspectos específicos, como la tecnología, la competencia y la estructura de los mercados, los impuestos y la mano de obra, debe estimularse e intensificarse la labor que realizan diversos órganos de las Naciones Unidas de manera consecuente con las recomendaciones que se formulan más adelante.

Código de conducta

El Grupo ha debatido extensamente el concepto que en la actualidad está difundido de un código de conducta que estaría dirigido tanto a las empresas multinacionales como a los gobiernos. Se reconoce, no obstante, que el propio término "código" está lleno de ambigüedad.

Un código puede ser la reunión en un mismo documento de leyes, decretos y normas que ya han sido aprobados y que se están aplicando. Un intento semejante sería la redacción de un acuerdo internacional que, como dijimos anteriormente, esperamos que sea posible en definitiva negociar y ratificar. Se utiliza igual expresión para un conjunto de normas establecido por conducto de negociaciones realizadas en organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que los países aceptan y aplican total o parcialmente. Este concepto, en apariencia fuerte pero en realidad vago, no constituye nuestro objetivo. Finalmente, un código de conducta puede ser un conjunto consecuente de recomendaciones elaboradas gradualmente y que pueden ser revisadas a medida que lo requieran la experiencia o las circunstancias. Aunque no tienen carácter obligatorio, sirven como instrumento de persuasión moral, reforzado por la autoridad de organizaciones internacionales y el apoyo de la opinión pública.

7/ Acta Final de la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas, La Habana, Cuba, marzo de 1948 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 48.II.D.4; E/Conf.2/78).

El Grupo piensa en esta última forma de código de conducta, es decir, un conjunto de recomendaciones que podría ser elaborado por la comisión, y considerado y aprobado por el Consejo Económico y Social. Debe estar dirigido tanto a los gobiernos como a las empresas multinacionales. El Consejo Económico y Social tal vez desee considerar, con la asistencia de la comisión, la conveniencia de elaborar una serie de recomendaciones adecuadas a sectores o categorías especiales. La comisión podría seguir examinando no sólo la medida en que los gobiernos y las empresas multinacionales se ciñen a ellas, sino también si los cambios en las circunstancias pueden hacer perder actualidad a algunas de ellas o requerir recomendaciones nuevas o revisadas.

Procedimientos de información

En el capítulo XII hemos señalado la grave falta de información tanto financiera como no financiera, en forma utilizable, y la conveniencia de acordar normas internacionales en este sentido. Para alcanzar este objetivo, la comisión de empresas multinacionales debería considerar la posibilidad de convocar una reunión de un grupo de expertos en normas internacionales de contabilidad. La labor del grupo de expertos consistiría en identificar la información necesaria, determinar la manera de recopilarla y decidir cuál sería el mejor uso que podrían hacer de ella todos los interesados. El centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales propuesto proporcionaría servicios de apoyo al grupo de expertos y se encargaría ulteriormente, bajo la dirección de la comisión de empresas multinacionales, de la recopilación, el análisis y la difusión de la información en la forma que se hubiere acordado.

Tecnología

En el capítulo VI se destacan la importancia de la tecnología y los problemas a que hacen frente a este respecto los países en desarrollo. Hemos señalado en especial las dificultades que encuentran los países en desarrollo para obtener tecnología apropiada para sus necesidades a un costo razonable. Creemos que, con este fin, en la labor actual de órganos de las Naciones Unidas tales como la UNCTAD, la ONUDI, la UNESCO y la OIT, debe prestarse especial atención a los medios de mejorar los mecanismos para producir, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, una tecnología que sea apropiada para éstos y de la cual puedan disponer prontamente. Las organizaciones internacionales interesadas deben trabajar por la revisión del sistema de patentes y elaborar un régimen general en el cual pueda reducirse el costo de la tecnología que suministran las empresas multinacionales a los países en desarrollo. También debería considerarse la posibilidad de establecer un banco mundial de patentes (tecnología), al cual las instituciones públicas podrían donar, para su uso en los países en desarrollo, las patentes de su propiedad o que adquiriesen con este objeto, y de hallar medios para prestar asistencia financiera a los países en desarrollo, por ejemplo, por conducto de las instituciones financieras internacionales existentes, para la adquisición de tecnología.

Empleo y mano de obra

En el capítulo VII se ha destacado la gran repercusión que las empresas multinacionales pueden tener sobre el empleo, las relaciones laborales y las normas laborales. Debe estudiarse la manera de concertar la acción nacional en el plano internacional, y hacerla así más eficaz. Deben realizarse estudios para examinar diversas formas y procedimientos para la participación de representantes de los trabajadores en el proceso de adopción de decisiones de las empresas multinacionales. Con objeto de asegurar la aplicación universal de normas mínimas de salud y seguridad, la OIT y la OMS deberían elaborar y mantener en estudio normas internacionales de salud y seguridad que los gobiernos deberían ratificar.

Protección del consumidor

Como queda en claro en el capítulo VIII, creemos que para proteger mejor a los consumidores se debe considerar la posibilidad de elaborar normas internacionales mínimas de salud y seguridad para diversos tipos de productos, así como un sistema internacional uniforme de rotulado.

Competencia y estructura del mercado

En el capítulo IX se señalan dos esferas, la distribución de mercados y su estructura, en las cuales se requiere acción en el plano internacional para ayudar a resolver las dificultades actuales. Respecto de la primera de esas esferas, debe procurarse un acuerdo internacional que prohíba la distribución injustificada de los mercados de exportación y proporcione el marco dentro del cual se efectúe la revisión de los arreglos existentes en la actualidad. En cuanto a la estructura del mercado, debe procurarse llegar a un acuerdo para armonizar las políticas contra los monopolios en vigor con las jurisdicciones nacionales con las cuales puedan estar en conflicto.

Fijación de precios de transferencia

En el capítulo X se señalan los problemas que plantea la fijación de precios de transferencia dentro de una misma empresa a través de las fronteras y la necesidad de elaborar políticas y prácticas adecuadas para controlarlos. Con este objeto, debe considerarse la posibilidad de preparar un acuerdo internacional sobre normas relativas a la fijación de precios de transferencia con fines tributarios.

Tributación

En el capítulo XI se indican las diversas prácticas tributarias que han creado una situación irracional tanto para los gobiernos de los países huéspedes de origen como para las empresas multinacionales. Además, los esfuerzos no coordinados realizados por los países en desarrollo huéspedes a fin de ofrecer incentivos tributarios pueden provocar una pérdida innecesaria de ingresos fiscales.

Si bien creemos que a corto plazo deben negociarse tratados bilaterales de conformidad con las directrices recomendadas por el Grupo Especial de Expertos de las Naciones Unidas en Acuerdos Fiscales, instamos también a que la comisión de empresas multinacionales inicie la labor para llegar a un acuerdo fiscal internacional con objeto de armonizar la tributación y proteger los intereses de los países en desarrollo.

Mandato propuesto para la comisión de empresas multinacionales

La comisión de empresas multinacionales, en su calidad de órgano auxiliar del Consejo Económico y Social, deberá prestar asistencia al Consejo en el cumplimiento de las funciones de este último con respecto a las empresas multinacionales, dentro del sistema de las Naciones Unidas. Para realizar esta tarea, la comisión deberá:

- a) Actuar como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para la amplia consideración de asuntos relativos a las empresas multinacionales;
- b) Recibir, por conducto del Consejo Económico y Social, informes de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas sobre asuntos conexos;
- c) Proporcionar un foro para la presentación e intercambio de opiniones provenientes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, incluso empresas multinacionales, y de grupos representativos de trabajadores, de consumidores y de otro tipo;
- d) Realizar trabajos encaminados a la adopción de arreglos o acuerdos concretos en determinadas esferas relacionadas con las actividades de las empresas multinacionales;
- e) Elaborar una serie de recomendaciones que en su conjunto constituyan un código de conducta para los gobiernos y las empresas multinacionales, y que deberá ser considerado y aprobado por el Consejo Económico y Social; y examinar, a la luz de la experiencia, la ejecución eficaz y la continuada aplicabilidad de tales recomendaciones;
- f) Explorar la posibilidad de concertar un acuerdo general sobre empresas multinacionales, que podría hacerse cumplir a través de un mecanismo apropiado y al cual se adherirían los países participantes por medio de un tratado internacional;
- g) Realizar investigaciones, hacer estudios, preparar informes y organizar grupos para facilitar el diálogo entre las partes interesadas;
- h) Organizar la recopilación, análisis y difusión de información para todas las partes interesadas;

i) Promover un programa de cooperación técnica, que incluiría servicios de capacitación y asesoramiento, con el objeto especial de fortalecer la capacidad de los países huéspedes, en especial países en desarrollo, en sus relaciones con las empresas multinacionales.

Composición

La comisión estaría compuesta de 25 miembros, nombrados por el Secretario General y aprobados por el Consejo Económico y Social, que prestarían servicios a título individual durante un período renovable de tres años.

Al seleccionar la comisión, debería prestarse la debida atención a la distribución geográfica, así como a los respectivos antecedentes de sus miembros en diversas esferas, entre ellas la política, el servicio público, las actividades de negocios, los intereses de los trabajadores y de los consumidores y la profesión académica. Debería haber una representación equitativa de los intereses de empresarios y trabajadores.

Arreglos de trabajo

La comisión celebraría un período de sesiones al año; podría celebrar períodos extraordinarios de sesiones o establecer grupos de trabajo para tratar de cuestiones concretas.

La comisión presentaría un informe anual al Consejo Económico y Social y emitiría informes sobre temas concretos.

SEGUNDA PARTE. ALGUNAS CUESTIONES CONCRETAS

IV. PROPIEDAD Y CONTROL

La capacidad de adoptar y aplicar decisiones es una cuestión fundamental para los países en desarrollo, porque las empresas multinacionales pueden afectar en alto grado los objetivos de sus planes nacionales de desarrollo mediante el control de sectores estratégicos o básicos de sus economías, el control que la sociedad matriz tiene de las decisiones importantes de la filial y la repercusión de ésta sobre las políticas generales monetarias, financieras y comerciales.

En muchos países huéspedes existe gran preocupación a causa del control extranjero de sectores esenciales de la economía. Esa preocupación se siente más especialmente en los países en desarrollo, donde las empresas multinacionales suelen dominar los sectores minero y manufacturero. Incluso en los países desarrollados es bastante común esa preocupación, aunque en menor medida, particularmente donde existe una fuerte competencia autóctona o cuando los propios países son importantes inversionistas externos directos. No hay ninguna fórmula simple para aquietar estas inquietudes, que son especialmente agudas cuando reflejan la búsqueda de una identidad nacional o el deseo de reducir la dependencia de un país.

Por consiguiente, cada país huésped tiene que decidir, habida cuenta de sus propias necesidades y aspiraciones, las esferas de actividad económica en las que permitirá que se hagan inversiones extranjeras directas y los sectores que desea reservar para las compañías nacionales.

Las resoluciones de las Naciones Unidas relativas a la soberanía permanente de los países sobre sus recursos naturales merecen especial atención a este respecto. Consideramos que el reconocimiento del derecho de un país a disponer de sus recursos naturales debe ir acompañado por condiciones internacionales apropiadas que le permitan ejercerlo en forma efectiva. La experiencia ha demostrado que esto no siempre es así. Si se necesita la ayuda de las empresas multinacionales para explotar los recursos naturales, tal vez sea preferible concluir contratos de arrendamiento u otros tipos de arreglos contractuales con ellas, que permitirles tener la propiedad de los recursos o controlar su utilización. Las empresas de agua, gas y electricidad, y las industrias de la defensa, son las dos esferas en las que en la actualidad muchos países no permiten que las compañías extranjeras tengan intereses. El efecto de la participación de empresas extranjeras en el sector de la publicidad o las comunicaciones debe ser estudiado detenidamente por los países que deseen preservar sus características culturales o sociológicas.

El Grupo recomienda que los países huéspedes definan y anuncien claramente las esferas en las que están dispuestos a aceptar inversiones extranjeras y también las condiciones en que se permitirán tales inversiones en esos sectores. En especial, debe alentarse a los países en desarrollo a que retengan la propiedad de sus recursos naturales o controlen su uso.

Las decisiones adoptadas por las grandes sociedades de capital - nacionales o extranjeras - en las industrias básicas pueden producir efectos importantes sobre la economía de un país y sobre los objetivos de éste. Para que las decisiones

de las compañías se ajusten a los planes nacionales, los gobiernos pueden ejercer controles económicos por medios legislativos y administrativos. Con todo, muchas decisiones que afectan la economía son adoptadas dentro de una empresa. En general, las empresas autóctonas conocen las condiciones internas y las aspiraciones nacionales. Las decisiones tomadas por una sociedad filial local y no por la sociedad matriz suelen estar más acordes con las condiciones locales y los objetivos nacionales.

Es sumamente variable el grado en que las empresas multinacionales delegan autoridad en sus filiales. Muchas de ellas toman decisiones centralizadas sobre diversos asuntos relacionados con las modalidades de producción y la política de comercialización de sus sociedades filiales para lograr las máximas ventajas de una división apropiada del trabajo y la asignación más económica de sus recursos. A veces esas decisiones redundan en beneficio de la filial. Inevitablemente no todas las decisiones satisfarán a todos los países donde realicen actividades las empresas multinacionales.

En algunos respectos, la adopción de decisiones fuera del país en el que se han de aplicar puede plantear problemas análogos a los que presenta la dependencia del comercio internacional. En secciones posteriores, se tratará de las diversas esferas donde pueden surgir tensiones a causa del control de las empresas multinacionales sobre sus filiales con respecto a la adopción de decisiones, por ejemplo, en los sectores de la mano de obra y las exportaciones. Muchos países toman medidas para protegerse contra las peores fluctuaciones de la demanda y la oferta internacionales. Análogamente, los países pueden querer protegerse contra las medidas tomadas por la empresa matriz de filiales extranjeras cuando parecen ir en contra de sus propios intereses.

A veces se trata de lograr ese objetivo insistiendo en que ciertos cargos claves en las sociedades filiales de las empresas multinacionales sean ocupados por nacionales y no por expatriados. Si bien tal política puede contribuir a la capacitación de nacionales para cargos de responsabilidad, ello no resuelve el problema del control. Tal vez sea un método mejor llegar a un entendimiento con la empresa multinacional sobre la naturaleza de las decisiones que han de tomarse localmente. En la etapa inicial de las negociaciones, la empresa multinacional puede explicar su sistema general de adopción de decisiones y la forma en que la sociedad filial se verá afectada por ese sistema. Esa información permitirá al país huésped determinar si es probable que sus políticas básicas se vean afectadas por el control extranjero. De esa forma, podría hacerse una evaluación y adoptarse la decisión apropiada. La experiencia demuestra que muchas veces los países huéspedes se han sentido frustrados porque no se dieron debida cuenta al principio de esos problemas.

En otras ocasiones, los países tratan de lograr el control a través de filiales que sean propiedad de sus propios nacionales. Ello no es siempre posible ni tampoco necesariamente eficaz. Muchas empresas multinacionales prefieren retener la propiedad total de sus filiales, o una parte substancial de ella, porque consideran que de otro modo no podrán aplicar una estrategia global de producción y comercialización que requiere que muchas decisiones importantes sean adoptadas centralmente y teniendo en cuenta los intereses generales

del grupo. Además, pueden querer retener control sobre la utilización de su tecnología y conocimientos especializados. Sin embargo, cabe señalar que el control puede también ser ejercido en muchas esferas a través de una participación minoritaria en las acciones de capital, si una mayoría de éstas son propiedad de inversionistas que no tienen un propósito común ni están interesados en ejercer control, o si la mayoría de los accionistas mantienen tales relaciones amistosas con la empresa multinacional que no desean que su punto de vista difiera de la política de la empresa.

La consecución del objetivo de tener la propiedad requiere capital. Los países en desarrollo no siempre tienen fácil acceso a éste y, por lo tanto, tienen que decidir en qué sectores pueden utilizarse más rentablemente sus recursos. Aunque comprendemos que, en ciertos sectores claves, la propiedad directa es un importante requisito económico y político para los países en desarrollo, la verdadera cuestión reside en el control. Si se logra el control por otros medios, la propiedad simplemente influye en la forma en que las utilidades obtenidas por una sociedad filial de una empresa multinacional se dividen entre la sociedad matriz y los inversionistas nacionales.

Los métodos de ejercer control son diversos. Como hemos visto, están en juego importantes intereses antagónicos. Básicamente, los países huéspedes deben definir claramente el tipo de política que deben seguir las sociedades filiales de las empresas multinacionales con respecto a cuestiones tan esenciales como un acceso constante a la tecnología, el logro de un acuerdo en lo que se refiere a los métodos de comercialización, repatriación de capital y utilidades, etc. Si el país se siente satisfecho con la actuación de una sociedad filial, la cuestión del control es menos importante.

A veces, los países huéspedes exigen una mayoría de las acciones, no sólo para aumentar su influencia en las políticas de la filial más allá de la ejercida mediante las facultades gubernamentales generales, sino también para obtener una mayor participación en las utilidades producidas por las inversiones extranjeras directas. También en este caso, el gobierno y la empresa multinacional pueden recurrir a distintos métodos para modificar la pauta de distribución, por ejemplo, mediante la reinversión de las utilidades a intervalos fijos, o la limitación de las remesas de capital y utilidades al exterior. También es importante a este respecto la legislación tributaria nacional.

En cambio, si el único factor que impide a un gobierno tratar de obtener la propiedad total o parcial de una sociedad filial es la falta de capital, es importante que tenga acceso a suficiente crédito por parte de instituciones financieras internacionales. Un país no debe verse en la imposibilidad de conseguir, por falta de capital interno, la estructura del régimen de propiedad que considera necesaria para sus planes de desarrollo. En este contexto, deben considerarse favorablemente, como una de las opciones para ambas partes, las empresas mixtas o comunes y la reducción con el transcurso del tiempo de la participación extranjera en el capital de la empresa.

El Grupo recomienda que cuando el derecho de propiedad sea un objetivo importante de los países huéspedes, se preste consideración al establecimiento de empresas mixtas, así como a la reducción, con el tiempo, del porcentaje de acciones en poder de intereses extranjeros.

Deseamos señalar que, al menos en algunos países en desarrollo, las actividades conjuntas de las empresas multinacionales y las compañías nacionales pueden producir algunos beneficios para una reducida minoría selecta nacional, pero no tener ninguna repercusión importante sobre la cuestión del control, a menos que los propios inversionistas nacionales se muestren activos y atiendan a las prioridades nacionales.

A veces, los arreglos con los gobiernos pueden ser más atractivos para las empresas multinacionales puesto que entrañan un mayor sentimiento de seguridad. Cabe señalar, sin embargo, que las condiciones que al principio condujeron a un arreglo determinado pueden dejar de existir a la larga. Por ejemplo, en las etapas iniciales, tal vez el país huésped no pueda movilizar suficiente capital, o dependa en alto grado de la empresa multinacional en cuestiones de tecnología y gestión. Con el tiempo, todo esto puede cambiar.

Si no hay posibilidad de que la empresa multinacional vuelva a negociar o reduzca gradualmente su participación en el capital, pueden empezar a deteriorarse las relaciones entre ella y el gobierno huésped. Como el costo y los beneficios de las inversiones directas dentro del país registran cambios importantes con el tiempo, desde un principio los gobiernos huéspedes y las empresas multinacionales deben prever la posibilidad de volver a negociar sobre el asunto en etapas posteriores.

Durante las audiencias, nos impresionó la reseña de la labor del Grupo de Desarrollo de la Comunidad Atlántica para la América Latina (ADELA). Constituido por un gran número de sociedades de capital de varios países, ninguna de las cuales tiene una gran participación en el capital, su finalidad es llevar a cabo empresas comunes con el capital local, privado o público, e iniciar nuevas industrias. El ADELA cede gradualmente sus inversiones una vez que un proyecto está bien consolidado y hace nuevas inversiones con los recursos así liberados. Este arreglo produce efectos beneficiosos sobre la balanza de pagos del país huésped: el capital, en lugar de ser repatriado al concluir un proyecto, es reinvertido en el país. La tecnología y la capacidad de gestión que el inversionista proporciona son también transferidas a nuevas esferas, a medida que los nacionales se hacen cargo de las industrias extranjeras. La formación del Grupo Andino y la ampliación consiguiente del mercado darán un mayor impulso a este tipo de actividad en esa región.

Compañías análogas están comenzando a funcionar en otros continentes. Este plan no se puede ampliar hasta el punto de poder reemplazar otras formas de inversión extranjera privada, pero estimamos que pueden imitarse, con buenos resultados, algunas de sus características, en particular, la fuente multinacional de capital, la vinculación con intereses locales, públicos o privados, y el paso gradual de proyectos bien consolidados a inversiones en nuevas actividades.

V. CORRIENTES FINANCIERAS Y BALANZA DE PAGOS

Además de la tecnología, las empresas multinacionales pueden facilitar capital financiero a los países donde realizan actividades de producción. Ello se suele acoger con agrado, particularmente por los países con un déficit en su balanza de pagos 8/.

Al estudiar los efectos sobre la balanza de pagos de la entrada de capital, hay una tendencia a examinar el problema desde un punto de vista sumamente limitado. Así, el estudio se suele restringir al costo de reembolsar la inversión mediante remesas de dividendos, derechos y regalías, y la repatriación del capital con el transcurso del tiempo. Estas cifras sólo tienen una importancia limitada cuando el país puede optar entre pagar los bienes de capital con sus propios ingresos de exportación y reservas, y financiar esos bienes con créditos o donaciones, oficiales o comerciales, concedidos para ese fin. En la práctica, esas opciones pueden no siempre existir. Otras fuentes de financiación pueden estar sometidas a severas restricciones, y tal vez sea necesaria la colaboración de las empresas multinacionales a causa de la tecnología y los conocimientos especializados necesarios para establecer las instalaciones de producción.

La cuestión más básica con respecto a la balanza de pagos es la de si una inversión determinada aportará una contribución neta a la capacidad del país para hacer frente a las necesidades de divisas en el futuro, tras dejar margen para todas las salidas de fondos necesarias para el servicio de la inversión, así como otras remesas consiguientes, por ejemplo, a través de mecanismos de fijación de precios de transferencia.

Al evaluar los efectos de las inversiones directas en el país sobre la balanza de pagos, debe tenerse en cuenta que los países en desarrollo tienen problemas especiales de liquidez y de flujo de fondos. Aunque esas inversiones directas alivian en cierto grado los problemas a corto plazo, la posibilidad de que, a la larga, un problema que no se haya resuelto pueda empeorar, constituye una causa constante de preocupación.

A nuestro juicio, para adoptar decisiones correctas, no hay que considerar el problema simplemente en función de los efectos de las entradas y salidas identificables de fondos atribuibles a la presencia de empresas multinacionales, sino en el contexto más amplio del desarrollo general del país. La balanza de pagos no constituye un fin en sí misma, y las políticas para hacer frente a los problemas que plantee deben ser parte de una política económica general. Salvo cuando las importaciones son financiadas con donaciones directas, toda importación produce un efecto negativo inmediato si se considera puramente la balanza

8/ Si la inversión consiste en maquinaria y equipo importados, y la empresa multinacional infla sus precios, puede exagerarse la entrada de recursos financieros.

de pagos. La forma de financiación, ya se haga mediante el pago en efectivo, la utilización de créditos comerciales u oficiales, o con cargo a las inversiones de capital, afecta el período durante el cual se sienten los efectos negativos, así como la magnitud de esos efectos. La cuestión más crucial es la de lograr que toda la financiación externa disponible contribuya al máximo al logro de los objetivos principales del país, que pueden no ser puramente económicos e incluir cuestiones relacionadas con las modalidades del consumo y la distribución de los ingresos.

Así, pues, al evaluar las propuestas de inversiones extranjeras de las empresas multinacionales, los países huéspedes deben estimar su contribución general al desarrollo, así como a la capacidad del país para hacer frente a las necesidades de divisas, y comparar esas propuestas con otras soluciones posibles.

Una vez que, teniendo presentes esas amplias consideraciones, se haya decidido aceptar las inversiones de las empresas multinacionales, hay que estudiar varias cuestiones concretas. La cuestión que suele plantearse es la de si esas empresas deben aportar todo el capital que necesitan o si deben tener acceso a las fuentes locales. Aparte del hecho de que, en general, cuanto mayor sea la entrada inicial de capital, mayor será finalmente la salida de intereses y dividendos, la estructura del capital influye también en los resultados. El interés de los préstamos extranjeros entraña una carga fija en tanto que los dividendos pueden variar. Como los dividendos pueden reflejar un mayor riesgo del capital de inversión en comparación con el capital obtenido mediante un préstamo, su porcentaje puede ser más alto que el tipo de interés. Los préstamos en el mercado local pueden incrementar las ganancias de las inversiones extranjeras y conducir a la remesa de utilidades que no corresponden directamente a una entrada anterior de capital extranjero.

No son menos importantes otros efectos. Por ejemplo, está la cuestión de los efectos sobre el mercado interno de capital. Si se dispone de un ahorro interno abundante, los argumentos en favor de alentar a las empresas multinacionales a que lo utilicen, e incluso insistir en que lo hagan, serán de peso. Por otra parte, esto no ocurre normalmente, y tal procedimiento privaría a la industria autóctona del capital que necesita para alcanzar los objetivos nacionales. Así, pues, puede ser conveniente pedir a las empresas multinacionales que aporten todo el capital que necesiten.

A causa de su preocupación por el problema de la balanza de pagos, los países en desarrollo restringen a veces la remesa de dividendos, regalías, etc. No obstante, a menudo las empresas multinacionales pueden eludir tales restricciones mediante la fijación de precios de transferencia y otros mecanismos. Además, la acumulación de partidas en cuenta corriente en espera de repatriación puede crear también a la larga problemas de balanza de pagos. Lo importante es asegurarse de que la contribución de las empresas multinacionales a la capacidad para obtener divisas sea lo más elevada posible, teniendo presentes otros objetivos de desarrollo. Debe prestarse más atención a ciertas prácticas de las empresas multinacionales, como las restricciones a las exportaciones y la fijación de precios de transferencia, que pueden afectar su contribución a los ingresos y la balanza de pagos.

Los países en desarrollo han expresado frecuentemente preocupación por el volumen de los préstamos de fondos locales obtenidos por las empresas multinacionales, tanto como parte de la inversión inicial como para una expansión ulterior. Esos países consideran las restricciones sobre la remesa de dividendos y otros pagos como uno de los medios accesibles a los gobiernos. Sin embargo, por las razones indicadas precedentemente, los países huéspedes deben considerar detenidamente, incluso en períodos de emergencia, los efectos negativos de la imposición de restricciones a esas remesas.

Finalmente, cabe recordar que el sistema de comercio y pagos y las políticas nacionales pueden influir considerablemente en la conducta de las empresas multinacionales y en la política de los distintos gobiernos huéspedes. Las políticas arancelaria y comercial de los países desarrollados afectan el volumen de las exportaciones de los países en desarrollo. La inestabilidad de los tipos de cambio puede inducir a las empresas multinacionales a transferir fondos de un país a otro en forma que contribuya a acentuar esa inestabilidad.

La ejecución efectiva por los países desarrollados del sistema generalizado de preferencias de las Naciones Unidas en relación con las manufacturas y los productos elaborados por los países en desarrollo y la reducción de las barreras arancelarias disminuirá la preocupación de los países en desarrollo por los efectos de las inversiones de las empresas multinacionales sobre su balanza de pagos. Instamos a que en los esfuerzos y planes corrientes del Fondo Monetario Internacional para realizar una reforma monetaria se tenga plenamente en cuenta el papel que desempeñan esas empresas. A la larga, esperamos que el acuerdo general sobre empresas multinacionales equivalga también a un convenio internacional sobre capital e inversiones, ya que la mayoría de éstas las realizan esas empresas.

Entre tanto, el Grupo considera que, al evaluar la influencia de las empresas multinacionales, los países huéspedes atribuyan mayor importancia al tipo de contribución que esas empresas pueden aportar a su desarrollo general, y tengan presentes sus efectos sobre la balanza de pagos, especialmente para optar entre diversas posibilidades, cuando existan, en relación con los métodos para financiar un proyecto.

VI. TECNOLOGIA

La tecnología es una aportación indispensable para la producción. Se compra y vende de las siguientes maneras: a) incorporada en los activos físicos, por ejemplo, instalaciones, maquinaria y equipo, y, a veces, productos intermedios; b) en forma de servicios de personal calificado y muchas veces sumamente especializado; y c) como información de carácter técnico o comercial. Desde el punto de vista de la empresa, la tecnología, junto con el costo de la mano de obra y las materias primas, y el tamaño y la estructura de los mercados, es el principal factor determinante del tipo de productos fabricados y de la forma en que se fabrican; y, en el caso de una empresa multinacional integrada vertical u horizontalmente, el país en que se fabrican.

Los conocimientos pueden estar patentados o ser de dominio público. Pueden ser propiedad exclusiva de una entidad determinada o ser accesibles en general. Pueden difundirse mediante revistas especializadas y publicaciones del ramo, de palabra, por imitación o a modo de ejemplo.

En gran parte, la capacidad de las empresas multinacionales para generar tecnología y aplicarla es el motivo de su rápido crecimiento en los últimos decenios y de su importancia para el desarrollo económico.

Las empresas multinacionales se han convertido en la fuente más importante de un cierto tipo de tecnología. Sus filiales pueden utilizar los conocimientos técnicos de toda la organización de la que forman parte. Esta es una de sus principales ventajas en comparación con las empresas autóctonas, y uno de sus atractivos más importantes para los países huéspedes. No obstante, en la práctica, puede no producirse una transmisión completa de la tecnología, en parte porque no siempre es apta para su utilización por la sociedad filial y, en parte, porque la sociedad matriz no siempre desea hacerlo accesible.

Por su carácter mismo, el mercado de tecnología patentada es sumamente imperfecto. En primer lugar, es difícil fijar un precio exacto para la información tecnológica. Esa información suele ser el aspecto de la producción moderna sobre el que se guarda mayor reserva, porque la imitación por terceros puede hacer perder mercados rentables. Además, el comprador de tecnología necesita disponer de información sobre lo que hay disponible, a qué costo y de qué distintas fuentes, para decidir acerca del precio que debe pagar. Por todas esas razones, en realidad no hay un mercado ni tampoco precios mundiales para la tecnología, en el sentido generalmente aceptado del término.

Las empresas de los países en desarrollo se encuentran en una situación especialmente desfavorable para negociar a causa de su carencia de capital y de la capacidad técnica necesaria. En general, esos países están en una situación vulnerable porque, a diferencia de los países desarrollados, no participan en absoluto en el intercambio de tecnología, de tal manera que las deficiencias de un mercado oligopolístico no actúan ni siquiera parcialmente en su favor.

Los países en desarrollo están interesados en obtener acceso amplio, rápido y fácil a una tecnología apropiada para acelerar el ritmo de su progreso económico y social. Pero no debe interpretarse ese interés en el sentido de limitarse a una importación constante de tecnología del exterior. Para ellos reviste igual importancia la creación y el refuerzo de su propia capacidad técnica a fin de poder proseguir su desarrollo futuro en forma independiente, al mismo tiempo que participen, como socios en pie de igualdad con otros países, en el avance y el intercambio internacionales de tecnología.

Hasta ahora las empresas privadas no han tenido ningún aliciente para desarrollar y difundir técnicas de producción que puedan ser utilizadas por muchas personas sin una considerable y costosa aportación de capital. Por lo tanto, los gobiernos de los países industrializados y de los países en desarrollo deben utilizar fondos públicos para desarrollar esa tecnología. Los países en desarrollo, en particular, deben tratar no sólo de adquirir la capacidad para seleccionar la tecnología más adecuada para sus objetivos sino también de crear la capacidad para generar su propia tecnología.

Además, los países tienen que tomar varias decisiones de gran importancia: la selección de productos, de tecnología y de fuentes y medios para adquirirla. Ello pone de relieve la necesidad de un mecanismo adecuado para hacerlo, lo que hemos llamado la tecnología basada en la selección.

Tecnología basada en la selección

Al negociar con una empresa multinacional, un gobierno huésped puede perseguir varios objetivos: la substitución de importaciones y la promoción de exportaciones para enjugar un déficit en la balanza de pagos; la creación de un número substancial de nuevos empleos en un sector de desempleo; una elevación general del nivel de vida, o quizás todas esas metas a la vez. La forma en que esos diferentes objetivos actúan entre sí y el modo en que afectan el costo total de un proyecto determinado, son cuestiones fundamentales en la selección de una tecnología concreta.

Así, pues, la tecnología más importante puede muy bien ser una basada en la selección con plenos elementos de juicio. Esta existe diseminada por todo el mundo desarrollado. Su potencial está aumentando rápidamente, pero en su totalidad no es utilizada casi por ningún sector, ni el oficial ni el de las empresas multinacionales.

Esa tecnología consiste en la capacidad para reunir datos más pertinentes y de muchos más tipos que nunca, hacer frente a toda la situación como el sistema complejo que realmente es, calcular los efectos de la interacción de los elementos de ese sistema, de los ajustes que finalmente habrá que hacer entre objetivos contrapuestos, y de la inclusión en tales sistemas de valores sociales, económicos y culturales.

Aunque, en definitiva, son personas falibles las que tienen que optar entre las diversas posibilidades, la tecnología actual tal como se acaba de describir ofrece la posibilidad de eliminar sectores importantes de ignorancia e incertidumbre, y reducir la posibilidad de una mala selección debido exclusivamente a la falta de conocimientos.

Como la tecnología basada en la selección dista mucho de haberse logrado plenamente y está diseminada por muchos lugares, una organización internacional como las Naciones Unidas está en perfectas condiciones de ayudar a los países en desarrollo a obtenerla. Evidentemente, las Naciones Unidas no pueden ser una fuente importante de dicha tecnología, pero, con su conocimiento de la mejor práctica en esta esfera y de las crecientes y variables necesidades de los países en desarrollo, pueden actuar como conducto para encauzar la tecnología en forma más rápida y eficaz que ningún país que actúe por su cuenta. Un ejemplo limitado de cómo podrían actuar las Naciones Unidas en esa esfera se consigna en el capítulo XII del presente informe.

Esa tecnología basada en la selección puede ser útil para hacer frente a las diversas preocupaciones sobre los efectos tecnológicos de la presencia de las empresas multinacionales en los países en desarrollo. En el presente capítulo se examinarán en particular cinco de esas preocupaciones: la selección de productos; la selección de tecnología; las fuentes de tecnología; el costo y las condiciones de la adquisición de tecnología, y los posibles medios de obtenerla.

Selección de productos

A medida que una empresa diversifica sus mercados, trata en lo posible de abastecerlos con lo que ya está produciendo. No obstante, incluso cuando se dedica a la exportación, puede encontrar que los diferentes gustos y necesidades nacionales requieren alteraciones del producto que vende a los consumidores de su propio país. Cuando se dedica a la producción internacional, existen otras limitaciones relacionadas con el suministro y causadas, por ejemplo, por diferencias en la disponibilidad y el precio de materias primas y la política oficial de substitución de importaciones. Sin embargo, incluso en este aspecto, las empresas pueden decidir, por razones de costo, comercializar un producto internacionalmente estandarizado y darle publicidad en lugar de producir algo adaptado especialmente a las necesidades de los mercados locales.

El país huésped tiene interés por el tipo de producto suministrado por una sociedad filial por dos motivos. En primer lugar, a causa de los recursos necesarios para fabricarlo: unos productos requieren técnicas de gran densidad de mano de obra; otros, técnicas que entrañan una mayor densidad de capital. En segundo lugar, algunos productos se ajustan más a las necesidades de los consumidores, tanto industriales como domésticos, que otros. No siempre resulta fácil identificar los productos que son aptos, especialmente cuando las modalidades de consumo son objeto de muchas presiones. Incluso si se identifican correctamente las necesidades, no hay garantía de que las empresas consideren rentable satisfacerlas. Frecuentemente, la principal limitación es la magnitud del mercado; a

veces, la tecnología. Las empresas no siempre están dispuestas a iniciar la innovación y el desarrollo de productos, que son actividades costosas, a menos que prevean que sus gastos producirán una ganancia suficiente.

Los países en desarrollo se enfrentan con un problema especial a este respecto. Los productos creados para su utilización en los países desarrollados no siempre se ajustan a sus necesidades e incluso pueden ser indeseables. Su propia capacidad para realizar investigaciones puede ser limitada o inexistente. En muchos casos, la reducida magnitud y la fragmentación del mercado nacional, al menos en las etapas iniciales, pueden crear problemas adicionales para el desarrollo de los productos apropiados.

El Grupo recomienda que, antes de permitir a una empresa multinacional que introduzca un producto determinado en el mercado local, el gobierno huésped evalúe cuidadosamente su aptitud para satisfacer las necesidades locales.

Selección de tecnología

Una vez que se haya decidido qué producir, es necesario escoger entre las posibles formas de hacerlo. La tecnología de la sociedad matriz introducida por las empresas multinacionales no siempre se ajusta a las necesidades de los países huéspedes. Muchas veces, los países en desarrollo insisten en disponer de la tecnología más reciente aunque, de hecho, puede no ser apropiada para sus objetivos. Al mismo tiempo, hay que reconocer que pueden existir casos en los que una tecnología de gran densidad de capital produzca realmente los mejores resultados, por ejemplo, cuando hay importantes efectos secundarios sobre la industria local, o cuando las empresas multinacionales se dedican a la producción en el sector de exportación o en industrias en que no se dispone de una tecnología de gran densidad de mano de obra o sólo puede utilizarse ésta con un aumento considerable de los precios. En esos casos las actividades de gran densidad de mano de obra pueden tener sólo una utilidad periférica, por ejemplo, la manipulación y el transporte de materiales.

En general, las empresas multinacionales tienden a reproducir técnicas que ya han desarrollado y que utilizan en su propio país. Es probable que tales técnicas entrañen una gran densidad de capital. En muchos países en desarrollo, el costo del capital se mantiene artificialmente bajo mediante indemnizaciones por depreciación acelerada e inversiones, bajos tipos de interés, y exenciones tributarias y de derechos para los bienes de capital importados. En cambio, el precio de mercado de la mano de obra y las partidas de seguridad social pueden exagerar el verdadero costo social del capital.

El proceso de evaluación es esencial. Es en esta esfera donde debe reforzarse la capacidad local. A menos que exista una infraestructura nacional que permita determinar y evaluar todas las consecuencias de las distintas posibilidades, el país no podrá ni siquiera iniciar el planteamiento del problema. Estamos convencidos de la necesidad de que la cooperación internacional se oriente concretamente hacia el logro de este fin. Tomamos nota de los muchos esfuerzos elogiables que se realizan en esta esfera y deseamos subrayar nuestra firme opinión de que deben intensificarse.

El Grupo, por lo tanto, recomienda que el mecanismo para seleccionar y tramitar las propuestas de inversión de las empresas multinacionales, recomendado anteriormente, se encargue también de evaluar lo apropiado de la tecnología y que, siempre que sea aconsejable, se robustezca su capacidad para hacerlo mediante el suministro de información y de servicios de asesoramiento por parte de las instituciones internacionales.

Fuentes de tecnología

La excesiva dependencia de un país huésped de la importación de tecnología puede significar que corre el peligro de no poder producir nunca su propia técnica. Incluso países desarrollados, como Australia o el Canadá, se enfrentan con este problema.

Ningún país del mundo espera ser plenamente autárquico en cuestiones de tecnología; incluso los países más avanzados la importan y la exportan. Pero es un hecho que las investigaciones básicas, que son el fundamento de todo adelanto técnico, se concentrarán en el futuro previsible en las zonas donde las disciplinas fundamentales del conocimiento existan en mayor profusión y donde se disponga de fondos para realizar esas actividades cada vez más costosas.

A nuestro juicio, ello se aplica no sólo a las universidades e institutos públicos, sino también, y especialmente, a las actividades de investigación avanzada de la empresa privada, nacional o multinacional. Con todo, la capacidad para hacer inventos e innovar es algo de lo que pocos países pueden prescindir. Al buscar soluciones para sus propios problemas especiales, un país puede utilizar sus propios recursos, que pueden ser abundantes, pero ello requiere necesariamente investigaciones, en el plano nacional, en el caso de los países en desarrollo más grandes, y en el regional, en el caso de los más pequeños.

Sin embargo, los conocimientos utilizados en los procesos técnicos y de fabricación son una cuestión diferente. En la medida en que esos procesos se realizan mejor utilizando técnicas de gran densidad de mano de obra, el país huésped puede establecer requisitos legales e incentivos para lograr la formación de un conjunto de trabajadores calificados, en número suficiente y en vías de expansión, y conseguir que permanezcan dentro de sus fronteras. Hay ejemplos en la actualidad de legislación e incentivos que han producido buenos resultados a este respecto en todo el mundo.

No obstante, es necesario hacer una advertencia. A medida que aumentan los salarios y el volumen de producción, los conocimientos que requieren los procesos técnicos y de fabricación tienden a estar incorporados cada vez en mayor medida en el equipo y los instrumentos mismos, y menos en el trabajador individual. Por consiguiente, un programa cuidadosamente planificado y escalonado para crear la capacidad técnica nacional apropiada debe ser un objetivo deliberado de los países en desarrollo. Su costo será considerable, pero un gobierno huésped tiene suficiente capacidad para regular el alcance y el ritmo de tal programa y, por consiguiente, su costo.

También en este caso puede desempeñar una función valiosa un servicio apropiado de asesoramiento dentro de las Naciones Unidas, al ofrecer acceso a la mejor experiencia y práctica existentes en todo el mundo.

El Grupo recomienda que los países huéspedes exijan a las empresas multinacionales que contribuyan razonablemente a la innovación en materia de productos y elaboración, del tipo que mejor se adapte a las necesidades nacionales o regionales, y las estimulen también a emprender tales investigaciones por conducto de sus filiales. También debe permitirse que estas filiales exporten su tecnología a otras partes de la organización, a precios apropiados.

Costo y condiciones de la adquisición de tecnología

Como se subraya en la introducción de este informe, la transmisión de tecnología se produce en un mercado sumamente imperfecto en el que los países en desarrollo se encuentran en una situación de inferioridad. Las decisiones que esos países toman con respecto a los bienes que se han de producir, al tipo de tecnología para fabricarlos, a las fuentes en que se puede obtener ésta, a los conductos y mecanismos especiales que utilizan para ese fin, y a las formas organizacionales en que ello se realiza, tienen una importante influencia en la determinación de las condiciones de la transmisión, sus costos directos e indirectos presentes y futuros, y sus efectos sobre el potencial de crecimiento.

La compraventa de tecnología es una transacción complicada en la que raras veces se indica claramente el precio. Tratándose de las filiales de empresas multinacionales, la mayoría de los arreglos para la transmisión de tecnología son implícitos y no suelen formar parte de ningún acuerdo por escrito. En cambio, cuando las empresas conjuntas o las distintas compañías de los países en desarrollo importan una clase determinada de tecnología, ello se hace normalmente mediante un acuerdo contractual explícito que puede contener cláusulas injustas o restrictivas y varias limitaciones que conducen a la elevación del costo de la transmisión. Por esas razones, ha sido siempre sumamente difícil estimar las consecuencias financieras del proceso de transmisión.

Los países huéspedes, especialmente los países en desarrollo, se han preocupado por los elevados gastos que entraña la adquisición de tecnología. Según un cálculo (TD/106, pág. 21); el costo directo, que comprende los pagos por el derecho de utilizar patentes, licencias, conocimientos técnicos de procesos y marcas registradas, así como por los servicios técnicos necesarios en todos los niveles, desde la fase de preinversión hasta que la empresa entra en pleno funcionamiento, para los países en desarrollo, se estima en unos 1.500 millones de dólares en 1968; se calcula también que ese costo está aumentando a razón de un 20% aproximadamente por año. Naturalmente, esos países tienen gran interés en adquirir tecnología al costo más bajo posible. No hay ninguna fórmula para determinar el precio equitativo de la tecnología. Los países en desarrollo arguyen que la tecnología proporcionada por las empresas multinacionales ya ha sido producida, y que esas

empresas ya han obtenido amplio rendimiento de su utilización en los países desarrollados para los que estaba principalmente destinada. Por ello, su transmisión a los países en desarrollo no entraña ningún costo adicional significativo.

Por supuesto, las empresas multinacionales no ven el problema de la misma manera y tratan de obtener el precio más ventajoso posible por su tecnología. Sin embargo, como una gran parte de las transacciones de esas empresas se realiza sobre la base de un arreglo de conjunto, el costo preciso de la tecnología para el país huésped queda a menudo poco claro. Además, esas empresas ponen de relieve que la producción de tecnología es costosa y que sus resultados son sumamente inciertos. Las ganancias obtenidas de las innovaciones que tienen éxito han de servir también para sufragar el costo de los intentos fracasados.

También se han planteado muchas cuestiones en relación con el funcionamiento del sistema de patentes, con miras a reducir su carácter restrictivo al mismo tiempo que se protege al inventor. Para los países en desarrollo, el elevado costo de la tecnología es causa de especial preocupación, ya que la corriente se produce virtualmente en una sola dirección. Al negociar con las empresas multinacionales arreglos de conjunto, esos países raras veces conocen el precio que pagan por la tecnología, a menos que se especifique por separado en forma de regalías u honorarios por servicios técnicos. Los derechos de patente pueden utilizarse no sólo para inflar el costo de la transmisión de tecnología sino también para agregar varias condiciones que pueden afectar adversamente los intereses de desarrollo del país receptor. Ello ha conducido a algunos países o grupos de países, como el Grupo Andino, a declarar nulos los acuerdos o contratos que contengan cláusulas que, entre otras cosas, permitan al abastecedor reglamentar o injerirse directa o indirectamente en la administración de la compañía compradora, establecer la obligación de ceder al abastecedor las innovaciones o mejoras logradas por esa compañía, establecer la obligación de adquirir diversos elementos de determinados abastecedores únicamente, o limitar el volumen de producción. Esas restricciones explican la creciente preocupación por el funcionamiento de los sistemas de patentes y las decisiones adoptadas por los órganos de las Naciones Unidas para tratar de revisarlos.

Un problema que debe estudiarse en la revisión surge de que las empresas multinacionales obtienen patentes en todos los países para proteger sus innovaciones, aunque en algunos de ellos pueda no utilizarse el proceso patentado o no se disponga del producto. En tal caso, la patente queda de hecho esterilizada e impide todo proceso de fabricación que compita con ella. Debe estudiarse la cuestión de si no habría que conceder a un país que necesitara el producto y pudiera fabricarlo en forma competitiva el derecho a obtener una licencia de la empresa multinacional.

Habida cuenta de estos antecedentes, surge la necesidad de reforzar la débil situación en que se encuentran los países en desarrollo para negociar con las empresas multinacionales mediante varios tipos de medidas en los planos nacional e internacional 9/.

Las principales líneas de acción se concentran en una revisión del sistema internacional de patentes, incluidas las leyes nacionales sobre patentes de los países en desarrollo y las convenciones internacionales sobre la materia; la preparación de un auténtico código internacional de conducta en la esfera de la transmisión de tecnología, y el establecimiento de instituciones destinadas a ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a las complejas tareas que entraña el proceso de transmisión.

El Grupo señala a la atención la labor del Consejo Económico y Social y de la UNCTAD en la esfera de la tecnología (incluida la decisión 104 (XIII) de la Junta de Comercio y Desarrollo relativa al estudio de la posibilidad de establecer un código de conducta en el campo de la transmisión de tecnología) y recomienda que las organizaciones internacionales traten de emprender la tarea de revisar el sistema de patentes y de elaborar un régimen general en virtud del cual pueda reducirse el costo de la tecnología que proporcionan las sociedades multinacionales a los países en desarrollo.

El Grupo apoya el establecimiento de un banco mundial de patentes (tecnología) al cual cualquier institución pública pueda donar las patentes que posea o que compre con ese propósito, para ser utilizadas en los países en desarrollo.

Posibles medios de adquirir tecnología

Muchas empresas multinacionales ya han dado muestras de buena disposición para proporcionar tecnología a los países huéspedes sin que ello entrañe inversiones directas por parte de ellas. Es ésta una tendencia satisfactoria que puede permitir a muchos países en desarrollo utilizar los servicios de esas empresas, especialmente en las esferas en que desean retener la propiedad y el control. Deseamos subrayar que tales arreglos no siempre son ventajosos para los países huéspedes. Algunas de las ventajas que proporcionan dichas empresas en materia de tecnología se derivan de su administración de la producción y del control que ejercen sobre ésta. Los "conocimientos técnicos" consisten en la capacidad para producir en forma eficiente sobre la base de la experiencia adquirida en el pasado y entrañan mucho más que la tecnología protegida por las patentes. Las empresas multinacionales pueden proporcionar muchas veces tecnología patentada y de dominio público pero, en muchas industrias, las técnicas se vuelven anticuadas bastante rápidamente y es indispensable una aportación constante de nueva tecnología basada en investigaciones ininterrumpidas.

9/ Las principales esferas para la adopción de tales medidas se indicaron en los párrafos 37 y 64 de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en las resoluciones de la UNCTAD 39 (III), relativa a la transmisión de tecnología, y 73 (III), relativa a las prácticas comerciales restrictivas.

Con esta salvedad, consideramos que los países huéspedes, como cualquier otro comprador, deben buscar distintos medios de adquirir tecnología y explorar las fuentes posibles de ésta, que son múltiples y diversas. Incluyen los contratos de gestión y servicios, actividades de construcción de instalaciones completas, empresas conjuntas contractuales, acuerdos de coproducción y otras variantes. En cada uno de esos arreglos contractuales, la propiedad queda en poder de nacionales del país huésped, totalmente o en una medida que garantiza el control. La duración de la presencia de la empresa extranjera es limitada, y se prevé explícitamente una nueva negociación de las condiciones a intervalos especificados. Creemos que debe alentarse a las propias empresas multinacionales a establecer relaciones de esta clase con las instituciones y los gobiernos de los países huéspedes.

Están aumentando las posibilidades de adquirir tecnología de los países socialistas en condiciones favorables. La experiencia del Japón, tanto como importador de tecnología como exportador de ella, es también sumamente instructiva.

A falta de normas convenidas en relación con el precio de nuevas técnicas, la mejor pauta sería el precio de mercado de la tecnología existente. Ello significa que hay que conocer el precio a que se compra y vende en el mundo la tecnología para distintos tipos de productos y procesos. Por desgracia, la falta de información a este respecto hace que tal enfoque sea difícil. Confiamos en que la creación de un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales, que se recomienda en el capítulo III, ayude a remediar esta deficiencia.

Los países en desarrollo también están en desventaja porque a menudo no saben cómo encontrar las distintas fuentes de tecnología. Así pues, se produce una seria "laguna de información". Además, muchas veces no pueden evaluar las distintas posibilidades existentes ni utilizar esa tecnología eficazmente, lo cual significa que también existe una "laguna de capacidad". También en este caso sería útil la cooperación técnica por parte de organismos internacionales apropiados. No obstante, a la larga sólo será suficiente un programa permanente de educación y capacitación autóctonas. En muchos casos, también se puede obtener asesoramiento técnico valioso de empresas consultoras independientes.

El Grupo recomienda que los países huéspedes exploren medios de importar tecnología diferentes de la inversión extranjera directa, y adquieran la capacidad de determinar cuál tecnología se adapta mejor a sus necesidades. También recomienda que los organismos internacionales los ayuden en esta tarea.

VII. EMPLEO Y MANO DE OBRA

En el párrafo 7 del preámbulo de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se subraya que "el objetivo último del desarrollo debe ser la consecución de mejoras constantes del bienestar individual y la aportación de ventajas para todos. Si persisten los privilegios inmerecidos, las diferencias extremas de riqueza y las injusticias sociales, el desarrollo no logrará su propósito esencial".

Esta premisa ha guiado nuestras deliberaciones sobre las cuestiones de especial interés para el sector laboral. De hecho, las cuestiones del mejoramiento del volumen de empleo, los salarios, las condiciones de trabajo y la distribución de los ingresos son cruciales para que la prosperidad económica se traduzca en el bienestar de la persona. Reconocemos que la obligación primordial de lograr esto corresponde a los gobiernos y al sistema económico internacional. Sin embargo, las organizaciones sindicales, mediante el uso de su capacidad para negociar, pueden contribuir en forma importante al mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo. Por consiguiente, es indispensable que los países huéspedes no hagan nada que disminuya esa capacidad, por ejemplo, ofreciéndose a adoptar medidas contra los sindicatos como parte de los incentivos ofrecidos a los inversionistas extranjeros. Los efectos de las empresas multinacionales sobre la economía en la que realizan actividades deben considerarse desde estos puntos de vista.

En nuestra labor nos ha servido de gran ayuda el informe de la Organización Internacional del Trabajo titulado "Las empresas multinacionales y la política social" 10/. En el informe se subraya claramente el hecho de que las empresas multinacionales por una parte ofrecen a millones de trabajadores posibilidades de mayores salarios y mejores condiciones de trabajo y, por otra, constituyen una amenaza para la seguridad en el empleo y la eficacia de las negociaciones colectivas.

Empleo y salarios

Aunque en los últimos años, la mayoría de los países desarrollados han podido lograr y mantener altos niveles de empleo y salarios en alza, en la mayoría de los países en desarrollo el desempleo en gran escala continúa siendo una preocupación crónica.

En los países en desarrollo, la creación de empleo productivo constituye una tarea ingente y a ese respecto las empresas multinacionales sólo desempeñan un papel marginal. En la mayoría de esos países, lo que se requiere urgentemente es hacer más productiva la agricultura y, elevando los ingresos de los agricultores, retener en el campo una parte mayor de la fuerza de trabajo que, de otro modo,

10/ Estudios y documentos, Nueva serie, No. 79 (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1973).

/...

emigrará a las ciudades, donde intensificará la congestión urbana y el desempleo oculto. La ayuda de los países desarrollados debe orientarse en esa dirección.

Las diferencias en cuanto a la disponibilidad, costo, productividad y habilidad de la mano de obra constituyen factores críticos que influyen en las decisiones de inversión de las empresas multinacionales, especialmente las del sector manufacturero.

Los efectos sobre el nivel de empleo varían según la finalidad y método de ingreso de las empresas multinacionales en el país huésped, y según el tipo de tecnología utilizado. La producción basada en una tecnología que permita economizar mano de obra y que se concentre en "enclaves", sin concatenación, regresiva o progresiva, es decir, sin crear otras actividades antecedentes o consecuentes en el resto de la economía, puede tener pocos efectos positivos sobre el empleo; y cuando una inversión entraña la absorción de una empresa autóctona e introduce más procesos de gran densidad de capital, el efecto general puede ser negativo. A este respecto, deseamos señalar el capítulo VI relativo a la tecnología.

Cuando esa producción está orientada hacia la exportación, como parte de la búsqueda mundial de fuentes de insumos de bajo costo que realizan las empresas multinacionales integradas vertical u horizontalmente, el efecto sobre el empleo puede ser positivo, especialmente si hay importantes consecuencias secundarias y en la esfera de la capacitación. Por otra parte, la política proteccionista de los países industriales puede neutralizar algunos de esos efectos favorables.

A menos que se pongan en práctica con éxito en los países desarrollados una política de pleno empleo y medidas de asistencia para la adaptación de la mano de obra desplazada, persistirán las presiones para el establecimiento de barreras comerciales contra los productos que entrañan una gran densidad de mano de obra de los países en desarrollo, y la política de empleo de estos últimos seguirá siendo vulnerable. Nos impresionó el hecho de que algunos pequeños países desarrollados han abandonado en gran parte su política proteccionista porque han podido cambiar la producción interna de industrias de poca especialización a otras de alta especialización, al mismo tiempo que readiestraban a los trabajadores afectados.

Con ello no queremos dar a entender que deba condenarse a los países en desarrollo a especializarse permanentemente en industrias sencillas y que al mismo tiempo las naciones desarrolladas den a su fuerza de trabajo los empleos más avanzados y mejor remunerados. Algunos países en desarrollo ya han iniciado actividades de producción de carácter complicado. Pero este proceso toma tiempo. En las etapas iniciales del desarrollo, es un hecho que únicamente las industrias más sencillas pueden ser apropiadas para la mano de obra disponible. Esta división del trabajo no debe impedirse con políticas proteccionistas en los países desarrollados que tenderían a retener el empleo menos productivo y remunerado en lugar de permitir el paso gradual a las actividades en que los trabajadores pueden contribuir más eficazmente y obtener salarios más altos.

El Grupo recomienda que los países de origen no impidan que las empresas multinacionales transfieran a los países en desarrollo la elaboración de productos que requieren gran densidad de mano de obra y poca especialización; y que protejan la fuerza de trabajo local desplazada por esa transferencia mediante la adopción de medidas para ayudar a su adaptación tales como el readiestramiento y el reemplazo en actividades más productivas y mejor remuneradas, y no mediante restricciones a las importaciones.

Se ha indicado ya que una de las características de muchas empresas multinacionales manufactureras es su flexibilidad para escoger el lugar para establecer sus instalaciones de producción, particularmente cuando con ellas se quieren abastecer mercados regionales. Puede aumentarse o disminuirse la producción, o bien trasladarse cualquier nueva producción en respuesta a las fuerzas económicas mundiales, a nuevas estrategias de las empresas multinacionales o a la política de los distintos gobiernos. A la larga, esos cambios pueden redundar en beneficio de los trabajadores; mucho dependerá de lo que hubiera sucedido si no se hubiera producido el cambio y también de la capacidad de la economía interna para reasignar los recursos en forma eficiente. Sin embargo, a corto plazo, pueden causar graves perturbaciones estructurales, y en ese caso la carga recaerá en los trabajadores desplazados y en los gobiernos que tengan que financiar su reasignación.

Reconocemos que cada gobierno de país huésped y de origen tiene que solucionar el problema del desempleo. Sin embargo, a causa de sus características especiales, las empresas multinacionales tienen la responsabilidad especial de mantener informados a los gobiernos y los sindicatos de sus planes de producción.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes elaboren planes en materia de empleo e informen claramente a las empresas multinacionales sobre sus objetivos en este aspecto.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes, a través de un apoyo presupuestario general, el normal funcionamiento del sistema de seguridad social o el establecimiento de fondos sociales, proporcionen compensación completa a los trabajadores que hayan sido desplazados por las decisiones que en materia de producción hayan adoptado las empresas multinacionales. Reconociendo que algunos países en desarrollo no poseen los medios adecuados para ello, el Grupo recomienda que se examine la posibilidad de crear un fondo social internacional, que incluya contribuciones de las empresas multinacionales, y que complemente los recursos disponibles en tales países.

Se considerarán ahora algunos problemas especiales a que hacen frente los países huéspedes derivados del paso de las empresas multinacionales de una economía de salarios altos a otra de salarios bajos. Esos problemas son aún más graves cuando la tecnología de esas empresas es idéntica en el país huésped y en el país de origen, y los demás costos no son más elevados.

No deseamos prescribir a los países en desarrollo huéspedes cómo tienen que hacer frente a los efectos de la entrada de empresas de alta productividad en un medio de reducida productividad general y bajos salarios. Pero creemos que el

objetivo global debe ser evitar grandes desigualdades en los salarios e ingresos entre los trabajadores industriales y las capas más pobres de la población, o entre los propios obreros industriales, evitando con ello la creación, con sus aspectos negativos, de pequeños "enclaves" de grupos de altos ingresos.

Con todo, un gobierno puede optar por dejar que los salarios aumenten en las empresas de que se trate con la esperanza de que, mediante un efecto de demostración o la iniciación de otras actividades originadas por ese mayor poder adquisitivo, los efectos beneficiosos se propaguen a toda la población. Por otra parte, tal vez un gobierno quiera evitar perturbaciones del mercado laboral, así como las desigualdades consiguientes, y prefiera, por lo tanto, que las empresas multinacionales no paguen salarios más altos que los que reciben localmente los trabajadores. En ese caso, una productividad superior puede conducir a elevadísimas utilidades. Con medidas fiscales apropiadas esas utilidades pueden recaudarse y los ingresos fiscales o contribuciones recaudados pueden asignarse al desarrollo en general, o al bienestar de la fuerza de trabajo en su totalidad y no simplemente al de los trabajadores al servicio de una empresa multinacional. Asimismo, cuando la producción de las empresas multinacionales es vendida casi exclusivamente en el mercado interno, los controles de precios pueden bastar para evitar la obtención de utilidades extraordinarias y contribuir, mediante precios más bajos, a incrementar los ingresos reales de la población.

El Grupo recomienda que los países huéspedes adopten medidas apropiadas a fin de obtener de la entrada de las empresas multinacionales en sus países, el máximo beneficio para un sector tan amplio como sea posible de los grupos de bajos ingresos.

El empleo de expatriados plantea problemas especiales. Ese personal, principalmente administradores y técnicos, espera percibir no sólo ingresos tan elevados como los que obtendría en su país sino también alguna compensación especial por prestar servicios en el extranjero, en condiciones que para ellos pueden ser menos satisfactorias. A este respecto, consideramos que hay que persuadir a las empresas multinacionales a que paguen a su personal expatriado, en moneda nacional, sueldos que se ajusten a un nivel de vida apropiado en el país huésped, y acrediten el saldo de su remuneración a una cuenta en su país de origen. Además, debe intensificarse la capacitación de nacionales para que ocupen el mayor número posible de cargos en los sectores técnico y de gestión, con sueldos que en general estén en consonancia con los que se paguen en cargos comparables dentro del país.

Relaciones laborales

A causa de la inmovilidad de la mano de obra y la fragmentación de su organización a través de las fronteras, la mayor flexibilidad transnacional y el mecanismo centralizado de adopción de decisiones de muchas empresas multinacionales hacen que, en lo que se refiere a la capacidad para negociar, la balanza se incline mucho en favor de las empresas. Las decisiones que repercuten en las condiciones de trabajo y los derechos sociales de los empleados se suelen tomar fuera del país donde son ejecutadas y, por lo común, los asalariados no tienen acceso a los que las formulan.

Se han introducido y seguido varios métodos y procedimientos para hacer participar a la fuerza de trabajo en el proceso de adopción de decisiones de las empresas. Esos procedimientos difieren de un país a otro y las organizaciones sindicales internacionales, e incluso los sindicatos nacionales, no tienen un criterio común con respecto a cuáles son los más apropiados. La Comisión de las Comunidades Europeas se ocupó de este problema cuando estudiaba la creación de empresas europeas y el marco en que debían actuar. En suma, un problema especial que las empresas multinacionales plantean a la fuerza de trabajo se relaciona con las dobles funciones de las oficinas centrales y locales.

El Grupo recomienda que la propuesta comisión de empresas multinacionales estudie las diversas formas y procedimientos que podrían elaborarse para lograr la participación de los trabajadores y de sus sindicatos en el proceso de adopción de decisiones de las empresas multinacionales a nivel local e internacional 11/.

La influencia de los sindicatos nacionales puede reducirse o neutralizarse, y las huelgas evitarse, con la amenaza o la realidad de un traslado de la producción existente, o de cualquier nueva producción, a otros países: cuyos sindicatos sean menos eficaces o cuyos gobiernos prohíban o restrinjan las asociaciones libres de trabajadores. Como las organizaciones sindicales no disponen de medios de coordinación internacional comparables a los de las empresas multinacionales, se encuentran en condiciones de inferioridad para negociar.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes permitan la libre entrada a los sindicalistas de otros países que representen a organizaciones internacionales o nacionales y que se propongan realizar investigaciones legítimas u otras misiones sindicales, incluso la entrada a invitación de los trabajadores interesados o de sus sindicatos, para ayudarlos en sus negociaciones con las sociedades multinacionales.

La Comisión de las Comunidades Europeas, tras tomar nota de la inquietud que sentían los trabajadores a causa de las ventajas de que gozaban las empresas multinacionales, concluyó que "... considera que la creación de un contrapeso sindical es indispensable para una solución equilibrada de este problema; no obstante, no es su misión organizar esto, sino, evidentemente, alentarlo".

Habida cuenta de que los problemas laborales conciernen a empleadores y trabajadores por igual, a menudo dentro del marco establecido por los gobiernos, consideramos que la sociedad matriz debe delegar plenos poderes en sus filiales con respecto a las negociaciones sobre salarios.

Sin embargo, en algunos casos, las negociaciones colectivas al nivel local no garantizarán la protección de los intereses de los trabajadores. En primer lugar, si las decisiones sobre salarios se adoptan centralmente, las organizaciones sindicales de los distintos países interesados deben poder negociar conjuntamente en las sedes de las sociedades multinacionales.

11/ Esa participación, así como otras negociaciones conjuntas a que se hace referencia más adelante, sólo pueden ser eficaces si los medios de comunicación de que dispone la fuerza de trabajo son comparables a los de las empresas multinacionales. Con ese fin, estas últimas deben otorgar a los representantes de los trabajadores licencias razonables y fondos apropiados para gastos de viaje.

En segundo lugar, como ya se ha indicado, muchas decisiones importantes tomadas en las oficinas centrales de esas sociedades afectan vitalmente el bienestar de los trabajadores de otros países. No obstante, los sindicatos locales son muchas veces impotentes para hacer frente a la situación. Por ejemplo, las sociedades multinacionales pueden hacer uso de su capacidad para cambiar de lugar las instalaciones de producción o reubicar cualquier nueva producción cuando negocien con esos sindicatos, o, de hecho, trasladar ambas de un país a otro. Ello hace aún más imperativo que las empresas multinacionales comuniquen por anticipado a los trabajadores y a sus sindicatos sus planes de inversión, así como la clausura o el traslado de las instalaciones de producción que puedan afectar a los empleos existentes, y que realicen amplias consultas previas con ellos y con las autoridades gubernamentales para estudiar otras posibilidades de empleo. Es más, estimamos que esto es una obligación que debe regir para todas las empresas, multinacionales o nacionales, grandes o pequeñas.

En tercer lugar, si ocurren huelgas en un país, las empresas multinacionales pueden hacer frente al problema pidiendo a sus otras filiales que aumenten la producción. La solidaridad internacional de los trabajadores es uno de los medios con que pueden contrarrestarse esas prácticas. Las organizaciones sindicales tienen una tradición de que el más fuerte y más experimentado ayude al más débil. Hemos observado que en muchos países el derecho de huelga no está sometido a ninguna restricción especial por lo que se refiere a las huelgas de solidaridad en apoyo de los trabajadores de otro país. Ello no significa que tales huelgas sean más amplias ni frecuentes. No obstante, en algunos países, esa acción está prohibida por la legislación o por fallos judiciales.

El Grupo recomienda que con respecto a las huelgas de solidaridad u otras formas pacíficas de acción concertada, los gobiernos sigan políticas liberales más bien que políticas restrictivas.

Esa expresión de solidaridad sindical puede constituir un incumplimiento de las condiciones de convenios de salarios o ser demasiado costosa para los trabajadores, particularmente en los países en desarrollo. En ese caso, la única posibilidad de contrarrestar la capacidad especial de las empresas multinacionales para eludir las huelgas en un país determinado consistiría en la acción de otros gobiernos que estuvieran dispuestos a prohibir, por toda la duración del conflicto laboral, la exportación o importación, por la sociedad matriz o las filiales de una empresa multinacional, de productos y piezas que pudieran servir para reemplazar la producción interrumpida.

Asimismo, aunque hemos sostenido que, en beneficio de la política nacional, las negociaciones sobre salarios deben realizarse en el plano de los sindicatos locales, consideramos que hay casos en que deben tratarse los asuntos en el plano internacional. Tal vez, la cuestión más evidente a este respecto sea la protección de las normas de seguridad y salud. En esos casos, creemos que los gobiernos de los países de origen y de los países huéspedes deben facilitar las negociaciones colectivas transnacionales por los sindicatos de todos los países en que realicen actividades las filiales de una empresa multinacional.

Además, los países de origen y los países huéspedes deben obtener la cooperación de la OIT y la OMS para elaborar y supervisar normas internacionales de salud y seguridad en el trabajo, que deben ser obligatorias para todas las empresas multinacionales, dondequiera realicen actividades. Hasta que se elaboren las normas de la OIT y la OMS, estas organizaciones deben revisar con prontitud las normas nacionales existentes para establecer normas internacionales provisionales apropiadas.

Finalmente, una de las dificultades con que se enfrenta el sector laboral al realizar negociaciones colectivas con las empresas multinacionales es que no está debidamente informado de las actividades de esas empresas, ni de su situación financiera. En otro lugar se ha mencionado la necesidad de un sistema internacional uniforme de contabilidad y presentación de informes sobre las actividades de las empresas multinacionales.

El Grupo recomienda que las normas internacionales en materia de suministro de información y contabilidad, según figuran en el capítulo XII, incluyan los datos que tengan especial importancia para los propósitos de negociación colectiva.

Normas laborales

Los antecedentes de muchas empresas multinacionales en lo relativo a las normas laborales son buenos. Creemos que, a través de sus filiales, tienen la oportunidad de transmitir esas normas a los países en que las condiciones actuales son poco satisfactorias a ese respecto. Ya se ha mencionado el caso especial de muchos países en desarrollo que no disponen de grandes recursos naturales y que tienen que depender de tecnología y productos de gran densidad de mano de obra para su desarrollo; también reconocemos que los países son libres de ratificar o no los convenios laborales internacionales. Con todo, estimamos que la comunidad internacional tiene una función importante que desempeñar en la erradicación de las políticas racistas, las condiciones inhumanas de trabajo y la violación de los derechos humanos de los trabajadores.

A este respecto, apoyamos la idea que los países de origen insistan, individual y colectivamente, en que las empresas multinacionales de su jurisdicción observen ciertos principios y normas básicos aceptados internacionalmente como condición para hacer inversiones en el exterior, e impongan ciertas sanciones a las empresas que los infrinjan. A este respecto, es especialmente importante la cuestión de las normas de salud y seguridad ya mencionadas. Muchos trabajos entrañan ciertos riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores. Para protegerlos contra ellos, los países avanzados han adoptado diversas medidas. Los países en desarrollo, especialmente si se introduce en ellos por primera vez un ramo de producción, pueden incluso no conocer esos riesgos, y mucho menos las medidas adoptadas por otros países para lograr protección contra ellos. Por otra parte, hay actividades que producen mucha fatiga, lo cual repercute adversamente en la salud del trabajador, o en su eficiencia y productividad, con el transcurso del tiempo. Las medidas tomadas por los países desarrollados para ajustar debidamente las condiciones de trabajo a este respecto deben ponerse en conocimiento de los países en desarrollo.

El Grupo recomienda que los países de origen exijan que las empresas multinacionales declaren en todos los países en que actúan todas las medidas de salvaguardia y las condiciones especiales de trabajo que observan en sus países de origen para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores, y que apliquen esas medidas en los procesos de producción similares que establezcan en los países huéspedes, con los cambios y las adaptaciones que el gobierno huésped especifique.

Estamos convencidos de que las empresas multinacionales que realizan actividades en los países en desarrollo podrían actuar como elementos de vanguardia en la campaña por lograr prácticas laborales satisfactorias. Por ejemplo, en algunos países se hace caso omiso del derecho de los trabajadores a la libre asociación, se tiene escaso respeto por el código de trabajo de la OIT e incluso se aplican políticas de discriminación racial. Las empresas multinacionales podrían, o aprovecharse de esas condiciones degradantes para obtener una ventaja competitiva indebida, o bien, contribuir a mejorar la situación e incluso a lograr un cambio radical de tales prácticas.

El Grupo recomienda que, utilizando los medios adecuados, los países de origen impidan que las empresas multinacionales se establezcan en países donde no se respeten los derechos de los trabajadores, a menos que la filial obtenga permiso para aplicar normas laborales internacionalmente reconocidas, tales como negociaciones colectivas libres, igual trato a los trabajadores y relaciones laborales humanitarias.

Los medios de que disponen los países de origen a este respecto son muy diversos e incluyen, entre otros, la prohibición directa, la denegación de descuentos impositivos en relación con los impuestos pagados a los países huéspedes que violen los derechos humanos, la prohibición de la entrada en su territorio de los productos fabricados en esos países y la negativa a conceder los beneficios del seguro y garantía de las inversiones.

A este respecto, el Grupo desea recordar que el artículo 29 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece que las Partes Contratantes deben respetar los principios de la Carta de La Habana en espera de su ratificación. Es posible que tal ratificación no se produzca nunca. Así pues, debe considerarse la posibilidad de enmendar las normas del GATT para incluir el texto del artículo 7 de la Carta de La Habana 12/ que prevé la observancia de normas laborales equitativas y los medios para hacerlas cumplir.

Las empresas multinacionales que realizan actividades en los países en desarrollo pueden actuar también como elementos de vanguardia en la campaña por proporcionar capacitación en los aspectos técnicos, de gestión y de comercialización. El Grupo reconoce que varias empresas multinacionales han establecido programas de capacitación en esos países, empleado a personal local en cargos de dirección y aplicado políticas en materia de salarios y normas laborales que están a la altura de las condiciones reinantes localmente. La comunidad internacional debe alentar la realización de esfuerzos más intensos en esta esfera.

12/ Véase la nota 7, supra.

VIII. PROTECCION DEL CONSUMIDOR

El objetivo de los consumidores es obtener los mejores bienes y servicios posibles a precios mínimos. Estas aspiraciones pueden lograrse en gran medida en condiciones de mercado de competencia y eficiencia que respondan a las necesidades locales. No obstante, como se indica en varias partes del presente informe (véase especialmente el capítulo IX), esas condiciones sólo existen en diverso grado de perfección. Es probable que sean insuficientes las presiones que actúan sobre las empresas multinacionales para que respondan a los intereses de los consumidores de todos los países donde realizan actividades.

La competencia entre las empresas multinacionales y otras grandes sociedades de capital adopta a menudo la forma de técnicas refinadas de comercialización y no de diferencias reales de precio y calidad. De ahí que sea conveniente que los gobiernos consideren la posibilidad de controlar la publicidad de las empresas multinacionales y de las compañías nacionales, así como los métodos utilizados en esa esfera para evitar la explotación de los consumidores con publicidad falsa o que induzca a error. Debe pedirse en particular a las empresas multinacionales que expliquen los motivos de cualesquiera diferencias importantes en los precios, cuando existan, entre productos idénticos en mercados comparables.

La producción de artículos que respondan a las necesidades reales de los consumidores, habida cuenta de sus condiciones sociales y económicas, es un problema general. Sin embargo, es especialmente importante en los países en desarrollo. Como los productos de las empresas multinacionales suelen ajustarse a las modalidades de consumo de los países avanzados, pueden no responder a las necesidades de la mayoría de la población de los países pobres. Mediante una intensa publicidad, puede inducirse a los consumidores a que compren productos cuya necesidad no habrían sentido de otro modo. Dados los limitados recursos financieros de la gran mayoría de la población de los países en desarrollo, tales prácticas pueden conducir al desvío de recursos escasos, desplazándolos de necesidades básicas a otras que lo sean menos. Consideramos que los gobiernos tienen derecho a desalentar, y en algunos casos incluso prohibir, la importación o fabricación local de determinados productos que consideren socialmente inapropiados. Por esta razón, los países huéspedes pueden considerar conveniente exigir una autorización previa para la fabricación de productos que no se importen ni produzcan localmente.

Como las empresas multinacionales actúan en diferentes países y venden sus productos internacionalmente, las cuestiones del control de calidad y la seguridad tienen también importancia en este contexto. En la mayoría de los países desarrollados, se prescriben normas de calidad y seguridad para la venta de medicinas, alimentos y maquinaria, y se han puesto en vigor controles del medio ambiente. Los países en desarrollo no siempre disponen de servicios adecuados para establecer sus propias normas, que no tienen por qué ser idénticas a las que hay que cumplir en los países de origen.

El Grupo recomienda que los países huéspedes pidan a las filiales de las empresas multinacionales que les den a conocer cualquier prohibición o restricción sobre la venta de las manufacturas impuesta por el país de origen o por otros países huéspedes en relación con la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, y que decidan entonces si cabe imponer restricciones o advertencias semejantes sobre la venta y la fabricación de esos productos en sus países; en tales casos, esas medidas habrán de aplicarse a productos similares, independientemente de su origen.

Para complementar la revelación de restricciones encaminadas a proteger a los consumidores, los países de origen podrían adoptar métodos apropiados para dar publicidad a la prohibición de productos, las advertencias y las normas relacionadas con el medio ambiente, en forma periódica. Ello es especialmente importante porque las empresas multinacionales pueden fabricar en otros países productos cuyos ingredientes pueden haber sido prohibidos en los países de origen por haberse comprobado que entrañan riesgos para la salud y la vida.

El Grupo recomienda que los países de origen den a conocer las prohibiciones y restricciones que pesen sobre los productos o ingredientes de productos que se haya descubierto que son peligrosos para la salud, y que consideren también la posibilidad de prohibir su exportación o condicionarla a la aprobación explícita del país importador.

Las organizaciones nacionales de consumidores de los países desarrollados desempeñan un importante papel en cuanto a señalar a la atención del público y del gobierno las prácticas de las empresas multinacionales y otras compañías que pueden inducir a error al consumidor o exponerlo a serios peligros; consideramos que las organizaciones nacionales de consumidores de los países desarrollados y los países en desarrollo deben ser alentadas a que logren sus objetivos, y recibir las facilidades necesarias a ese respecto.

IX. COMPETENCIA Y ESTRUCTURA DEL MERCADO

Reconocemos que el carácter de las empresas multinacionales hace necesarias ciertas modalidades de comportamiento que pueden restringir la competencia. Aunque la distribución de mercados puede ser algo racional desde el punto de vista de una empresa, cuando realiza actividades en el plano internacional es casi seguro que sus intereses chocarán con los de algunos países. La fusión de compañías de distintos países puede ser beneficiosa para las empresas involucradas, pero los cambios consiguientes en la estructura industrial pueden ser incompatibles con el interés público nacional o internacional. Al establecer sociedades filiales en los países huéspedes, las empresas multinacionales pueden entrar en competencia con las compañías locales. Esta mayor competencia puede ser beneficiosa, pero también puede conducir a la absorción o eliminación de empresas locales, lo cual puede ser una evolución negativa por varias razones económicas, políticas y sociales. El problema es complejo; por un lado está la gran diversidad junto con la escasez de información acerca de las prácticas comerciales de las empresas multinacionales y, por otro, las diferencias en cuanto a los principios y procedimientos que siguen distintos países para hacer frente a esas prácticas.

Competencia y prácticas dentro de las empresas

En nuestros debates sobre esta cuestión, nos sirvió de gran ayuda el informe del Grupo Especial de Expertos sobre Prácticas Comerciales Restrictivas (TD/B/C.2/119). Deseamos subrayar la importancia de este informe, que no se limita al caso de las empresas multinacionales, sino que trata de un amplio conjunto de condiciones relacionadas con la utilización internacional de patentes, licencias, conocimientos técnicos y marcas de fábrica, así como de los métodos de fijación de precios que pueden producir indirectamente los mismos efectos; también se clasifican en el informe esas prácticas según el grado de influencia perjudicial que pueden tener en el desarrollo. Estas prácticas negativas se relacionan principalmente con la prohibición de exportaciones, ventas vinculadas, pagos por tecnología que resulta inútil al concesionario o regalías por una patente después de la expiración de ésta.

El Grupo Especial de Expertos señalaba que la labor de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual tenía como principal finalidad el logro de la protección jurídica de patentes y conocimientos técnicos, y no la limitación del uso indebido de ellos. Hacía también notar que, aunque algunos países en desarrollo estaban introduciendo procedimientos de selección para controlar el uso indebido de patentes y conocimientos, otros carecían de la capacidad técnica necesaria para hacerlo. El Grupo propugnaba que se prestara asistencia técnica para este fin e instaba a que se concluyera un acuerdo internacional para prohibir las prácticas restrictivas y definir las ventajas compensatorias que podrían justificar una excepción. También establecía el principio de que debían aplicarse las mismas normas a las prácticas ocultas derivadas de las políticas y directrices internas de las empresas multinacionales integradas.

Aunque en general estamos de acuerdo con el análisis y las principales conclusiones de ese informe, deseamos hacer algunas observaciones adicionales.

Un sistema integrado por una empresa matriz y sociedades filiales difiere en un aspecto esencial de una compañía independiente; ésta hace caso omiso de las pérdidas que sus medidas puedan causar a sus competidores; en cambio una compañía con muchas fábricas, que trate de aumentar al máximo sus utilidades generales, tiene interés en limitar los efectos negativos de cualquiera de sus filiales sobre otra o sobre la propia sociedad matriz y normalmente tenderá a eliminar la competencia dentro de su sistema.

El problema de la distribución de mercados surge típicamente tratándose de sociedades de capital que fabrican en varios países productos similares que compiten entre sí. Ello no debe confundirse con diversas formas de especialización ni con el establecimiento de sucursales para atender a las necesidades de mercados locales. De ahí que el problema se presente raras veces cuando una sociedad opta por fabricar diferentes productos en distintos países, para destinarlos todos al mercado mundial, o produce diversas partes de un mismo producto en diferentes países, para luego realizar el montaje en uno de ellos a fin de aprovechar los costos más bajos posibles. El evitar la duplicación de la fuerza de trabajo, de los materiales y de la capacidad de producción, no es lo mismo que imponer restricciones. Tampoco debe confundirse, con pocas excepciones si es que hay alguna, la distribución de mercados con el establecimiento de sociedades filiales que utilizan recursos locales para producir para mercados también locales.

Sin embargo, la distribución de mercados dentro de una empresa multinacional es más difícil de descubrir que cuando hay acuerdos explícitos en relación, por ejemplo, con la transmisión de tecnología a concesionarios independientes. Por otra parte, puede ser más difícil hacer una distinción entre las ventajas del sistema de grandes organizaciones, tecnología y comercialización que entrañan las empresas multinacionales y las desventajas de la distribución de mercados, desde el punto de vista de determinados países.

En este caso, la mayoría de los países debe actuar con prudencia para no desalentar la transmisión de tecnología al rechazar un grado de control sobre su uso que puede estar inseparablemente ligado a sus más amplias ventajas. Esas ventajas suelen estar relacionadas con las sociedades filiales de propiedad absoluta o que se controlan al poseer la mayoría del capital, y no con las empresas de las que se posee sólo una minoría de capital. En el último caso, las restricciones de exportación equivalen a un acuerdo de cártel.

Los gobiernos huéspedes dispondrán de más elementos de juicio si, al entrar en el país, las empresas multinacionales detallan claramente las condiciones de sus actividades, es decir, el alcance, la duración y las razones de posibles limitaciones a las exportaciones o de compras vinculadas. La capacidad de negociación de los distintos países huéspedes se vería reforzada si armonizaran en alguna medida sus distintas políticas a este respecto.

El Grupo Especial de Expertos sobre Prácticas Comerciales Restrictivas señala que la prohibición de los cárteles, incluso en los países desarrollados, es en gran parte ineficaz por lo que se refiere a las exportaciones e importaciones; es más, a veces se da estímulo oficial a los cárteles en esta esfera. No obstante, deseamos subrayar que debe prohibirse una distribución de los mercados si se logra mediante acuerdos de cárteles entre compañías independientes. Así se reconoce en la legislación de los Estados Unidos y en las leyes que se están promulgando en Europa. Dicho principio no debe eludirse mediante la vinculación de varias fábricas y la sustitución de un cártel por una empresa multinacional.

Consideramos legítimo que los países huéspedes insistan en que las filiales de las empresas multinacionales no ocasionen, mediante la restricción de sus exportaciones, una pérdida de ingresos potenciales de divisas. Uno de los medios de que disponen esos países, medios que deberían aceptarse internacionalmente, es hacer depender las utilidades que podrá remitir una filial de los resultados de sus exportaciones.

Opinamos también que la restricción de los mercados de exportación de una filial por una sociedad matriz debe considerarse en principio contraria a los intereses de los países huéspedes, a menos que pueda demostrarse que, si no hubiera restricciones, se reduciría el beneficio total que la filial aporta al país huésped.

Finalmente, creemos que sólo puede hacerse frente eficazmente al problema de la distribución de mercados mediante un acuerdo internacional que contenga alguna de las disposiciones que anteceden. Aunque algunos países huéspedes han introducido procedimientos de selección para suprimir las prácticas restrictivas de las exportaciones, si los principios examinados precedentemente tuvieran una aceptación unánime internacional y, de preferencia, se incorporaran a un acuerdo, indudablemente se reforzaría la capacidad negociadora de los países en desarrollo.

El Grupo recomienda que los países huéspedes exijan a las empresas multinacionales que declaren en el momento de su ingreso sus intenciones respecto de las políticas de adquisición y exportación, y que den a conocer inequívocamente el alcance, la duración y la justificación de cualquier posible restricción.

El Grupo recomienda que los gobiernos de los países huéspedes y de los países de origen prohíban, de preferencia con arreglo a un acuerdo internacional, la asignación de mercados para los productos de exportación por parte de las empresas multinacionales, a menos que pueda demostrarse que ese tipo de asignación es necesario para lograr otros beneficios para los países de que se trate.

Los contratos de concesión de licencias relacionados con la transmisión de tecnología suelen incluir restricciones de exportación y cláusulas vinculatorias de las compras. En muchos casos, el que concede la licencia continuaría realizando exportaciones desde el país de origen y no vendería los conocimientos técnicos al concesionario si no estuviera protegido contra la competencia de éste. A veces, las restricciones de exportación se producen de hecho cuando el concedente distribuye

acuerdos de concesión exclusiva de licencias en cada país. La prohibición tajante de tales cláusulas podría retardar o hacer más costosa la comercialización de la tecnología. En cambio, habida cuenta del papel crítico que los ingresos por exportación desempeñan en el proceso del desarrollo, no se puede evitar que los países huéspedes, y especialmente los países en desarrollo, aprovechen su capacidad de exportación.

Los acuerdos internacionales de concesión de licencias se registran normalmente en los países donde se concluyen. Debería darse notificación de los acuerdos registrados a los demás países interesados y al centro de información de las Naciones Unidas cuya creación se recomienda en el capítulo III.

Tenemos entendido que varios países en desarrollo ya han introducido políticas para decidir si la aceptación de cláusulas restrictivas es compensada por un precio más bajo de la tecnología adquirida, o por otras ventajas. En general, esas políticas son útiles.

La situación a que tienen que hacer frente los países huéspedes con respecto a contratos ya existentes es diferente que al tratarse de nuevos contratos, pues puede ser difícil renegociar los primeros. Sin embargo, es conveniente que, en relación con los nuevos contratos, los países huéspedes estipulen que podrán ser objeto de revisión en el futuro, o bien después del transcurso de un plazo convenido. Una renuncia a las exportaciones que podría no parecer un gran sacrificio al comienzo de una operación puede resultar costosa más adelante.

En casos de integración regional, los acuerdos restrictivos pueden convertirse en serios obstáculos para la libre circulación de mercaderías y para la reestructuración industrial de la región. Aunque opinamos que las medidas retroactivas no son en general aconsejables, consideramos que, tratándose de un acuerdo para lograr una estrecha integración regional, incluso los contratos de larga data deben ser renegociados y también deben eliminarse las restricciones a la exportación, independientemente de que el contrato inicial contenga cláusulas de renegociación. Ello se aplica a los casos de restricciones que entrañan la venta de tecnología a concesionarios, así como a la distribución de mercados entre las sociedades filiales. Las ventajas de un mercado más amplio compensan la anulación de las cláusulas restrictivas.

El Grupo recomienda que se reconozca internacionalmente el principio de que las cláusulas restrictivas y la asignación de mercados por parte de las empresas multinacionales deben ser eliminadas en los grupos regionales de países.

Estructura del mercado

Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo sienten muchas veces preocupación por la magnitud de las empresas multinacionales y su control sobre sectores substanciales de sus mercados. A causa de su naturaleza, esas empresas pueden combatir la competencia y abusar de su situación dominante con más facilidad que las compañías nacionales. Por otra parte, las empresas multinacionales tienen interés

en no ser objeto de políticas antagónicas contra los monopolios por parte de distintas jurisdicciones nacionales.

Las medidas para controlar la concentración, es decir, la dominación de un mercado por un pequeño número de productores, fueron utilizadas por primera vez por los Estados Unidos de América y son ahora una práctica común en varios países europeos y en el Japón. En ausencia de leyes nacionales uniformes contra los monopolios, o de un acuerdo y un mecanismo internacionales, la expansión de la producción internacional plantea un serio dilema. O bien las concentraciones internas son controladas únicamente por el gobierno interesado y no se toma ninguna medida con respecto a las concentraciones fuera de las fronteras del país, o bien las medidas tomadas por un gobierno se aplican extraterritorialmente y afectan a otros países.

Un país puede incluso hacer uso indebido de las disposiciones contra los monopolios para evitar una asociación conjunta de las filiales de sus empresas multinacionales en otros países que les permita aumentar su capacidad de competencia, o una asociación de compañías extranjeras que incremente su capacidad para competir en el mercado interno del país que aplique la legislación.

En ausencia de normas internacionales no se puede negar totalmente a los países el derecho a actuar si consideran que una concentración sería perjudicial para su propia economía, incluso en el caso de que otros países se vean afectados por ello.

Estas diversas consideraciones apuntan hacia una fórmula práctica: un país que tome medidas para poner término a una concentración que también afecte a otros países, ya se trate de una fusión, absorción o adquisición parcial, o del establecimiento de una sociedad filial común por dos o más compañías, debe hacerlo solamente con carácter provisional, y aplazar la decisión definitiva hasta que haya realizado consultas con los demás gobiernos interesados.

Sin embargo, sigue en pie la dificultad de que los criterios y procedimientos de los gobiernos interesados pueden continuar siendo divergentes. Las medidas para evitar las concentraciones transnacionales perjudiciales sólo serán posibles si finalmente se elabora un acuerdo internacional sobre principios y procedimientos en esa esfera. Las políticas y el mecanismo de las comunidades europeas para combatir los monopolios, que se basan en una autoridad supranacional; la Carta de La Habana, aún no ratificada, y el proyecto de acuerdo de las Naciones Unidas sobre prácticas comerciales restrictivas elaborado en 1953 por el Comité Especial de Prácticas Comerciales Restrictivas 13/ y basado en un acuerdo internacional, son ejemplos de las diversas formas en que los gobiernos han tratado de hacer frente a este difícil problema.

Consideramos que un acuerdo internacional sigue siendo el método más eficaz a este respecto. Deben elaborarse ciertos principios básicos para las actividades de las empresas multinacionales fuera de su país de origen, teniendo en cuenta la meta de lograr que reciban una amplia aceptación.

13/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 16.º período de sesiones, Suplemento No.11, anexo II.

Una dificultad es que, en general, tal vez no sean aceptables ni el procedimiento aplicado por los Estados Unidos de disolución obligatoria sin advertencia en el momento en que se realiza la concentración, ni el plan europeo de autorización previa para actividades que excedan de cierta magnitud que, a causa de la demora que ocasiona, puede perturbar los mercados financieros. Una fórmula posible que permitiría evitar algunas de las características negativas del procedimiento de los Estados Unidos y del europeo podría incluir los siguientes aspectos: en primer lugar, las fusiones o adquisiciones sólo podrían hacerse mediante compra directa u ofrecimientos de absorción; en segundo lugar, toda asociación transnacional de empresas que excediera de cierta magnitud debería ir acompañada de una declaración de objetivos de beneficio general, como la racionalización de la producción o la investigación y sus aplicaciones prácticas, el aumento de la capacidad exportadora, la mejora de las condiciones de trabajo, etc. La asociación podría después realizarse sin demora, pero si se comprobara que actuaba en contra de esos objetivos declarados, que deberían ajustarse a criterios generalmente aceptados, podría prevverse su disolución obligatoria.

El Grupo recomienda que los órganos correspondientes de las Naciones Unidas inicien los trabajos preparatorios para la aprobación de un acuerdo internacional antimonopolístico.

El Grupo recomienda que mientras no se llegue a un acuerdo internacional sobre el tema, los países de origen den muestras de moderación al aplicar sus políticas antimonopolísticas cuando afecten a otros gobiernos, y que las medidas unilaterales se tomen únicamente a título provisional en espera de que se efectúen consultas exhaustivas con esos gobiernos antes de tomar la decisión definitiva.

X. FIJACION DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA

Una de las prácticas de las empresas multinacionales que causa especial preocupación a los países donde realizan actividades es la fijación de los precios de los bienes y servicios que intercambian las empresas y sus filiales situadas en diferentes países. La fijación de precios de transferencia dentro de la empresa por una compañía multiregional dentro de un país pueden no importar mucho a un gobierno nacional ya que todos los beneficios de la transacción quedan dentro del país. Sin embargo, cuando la fijación de esos precios es realizada por las empresas multinacionales, ello afecta la distribución de las utilidades de sus actividades entre los países y puede suprimir la competencia local.

Las investigaciones han demostrado que, aunque el comercio interno de bienes dentro de las empresas multinacionales se concentra en ciertas industrias, como las de automóviles y productos químicos, más de una cuarta parte del valor de todo el comercio internacional de mercaderías se realiza, al parecer, dentro de grupos. Además, aunque se dispone de menos información al respecto, también hay prestación de servicios dentro de la empresa, por ejemplo, de investigación y sus aplicaciones prácticas, alquiler de equipo, administración y préstamos. Por consiguiente, las posibilidades de manipulación de precios son bastante considerables.

Reconocemos todas las dificultades inherentes a la fijación de un precio apropiado en relación con esas transacciones dentro de las empresas. El principio de la fijación de precios con arreglo a la norma de la independencia sólo puede aplicarse si existe una transacción exterior y un mercado. El principio de "costo más beneficio", es decir, el costo de producción más un margen para cada abastecedor dentro del sistema de la empresa, permite evaluar la rentabilidad de cada rama, pero no siempre es fácil aplicarlo. Hay incertidumbre acerca de la óptima asignación de los gastos generales, particularmente en el caso de una investigación técnica amplia y costosa, sobre todo cuando esa investigación entraña riesgos y solamente produce resultados positivos en pocos casos.

Además de esas dificultades intrínsecas, los precios de transferencia pueden falsearse para lograr objetivos de carácter interno relacionados con el funcionamiento de la empresa multinacional interesada, o en respuesta a factores "externos". Entre los motivos "internos" pueden indicarse los siguientes: la diversa medida en que las empresas multinacionales controlan la propiedad de sus filiales puede inducir a la sociedad matriz a hacer que las utilidades aparezcan en la filial en que tenga una participación relativamente grande; puede también haber incentivos para reducir las utilidades de una filial determinada a los efectos de las negociaciones sobre salarios; la fijación de precios de transferencia puede ser un medio indirecto de distribuir los mercados, por ejemplo, si los precios que se cobran a una filial son tan altos que sus exportaciones no pueden competir.

La manipulación de precios puede deberse también a factores "externos" como los siguientes: la diversidad de las tasas impositivas o de las normas de liquidación de impuestos de un país a otro; la diferencia de trato impositivo, incluso en el mismo país, que reciben las diversas formas de las rentas del capital,

dividendos, intereses y regalías, y la tendencia consiguiente a transformar los ingresos imponible en costos exentos de impuestos; las distintas disposiciones de control de cambios de algunos países huéspedes con respecto a la remesa de los diversos tipos de rentas del capital; el riesgo de modificación de los tipos de cambio y, finalmente, el peligro de nacionalización o expropiación.

Las condiciones en que las empresas multinacionales puedan querer aprovecharse de esas situaciones diferirán de un país a otro e incluso dentro del mismo país, con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, cuanto más alta sea la tasa del impuesto colectivo en un país, o mayor el riesgo de que se deprecie su moneda, mayor será el estímulo para reducir las utilidades que aparezcan en ese país, ya sea elevando los precios cobrados a la filial o disminuyendo los precios de sus ventas a otras filiales. Estas maniobras equivalen a una transferencia de ingresos de un país a otro.

Así pues, los distintos países pueden salir beneficiados con las actividades de manipulación de precios o resultar perjudicados por ellas. En algunos casos, pueden perder por un lado y ganar por otro; cuanto más altos sean los precios que se cobren a una filial, menores serán sus utilidades imponibles, pero al mismo tiempo más altos los derechos arancelarios que tenga que pagar.

La solución de este problema es sumamente difícil para los gobiernos; en primer lugar, porque se dispone de muy pocos datos sobre su alcance y efectos y, en segundo lugar, porque una compañía puede utilizar ese mecanismo para desviar los ingresos de muchas maneras.

A la larga, se necesita bastante investigación y un considerable conocimiento de los hechos para elaborar prácticas y políticas acertadas. Tomamos nota con satisfacción de que la cuestión de la fijación de precios de transferencia ha sido estudiada por el Grupo Especial de Expertos de las Naciones Unidas en Acuerdos Fiscales, la Asociación Fiscal Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Comisión de las Comunidades Europeas. Confiamos en que, como resultado de sus actividades, la comunidad internacional podrá llegar a un acuerdo sobre un código que tanto los países de origen como los países huéspedes consideren posible y ventajoso aplicar.

Entre tanto, son evidentemente necesarias algunas medidas. Algunos países han comenzado a reglamentar los precios de transferencia, principalmente para evitar la evasión fiscal. Esta legislación está particularmente avanzada en el Código de Rentas Internas de los Estados Unidos (sección 482); en otros países, las autoridades fiscales también están realizando investigaciones e iniciando la elaboración de normas. El principio general es la referencia a los precios con arreglo a la norma de la independencia, es decir, aquéllos que cobra, o cobraría, un vendedor independiente a un comprador también independiente. Si el tipo de producto, por ejemplo componentes de una máquina o nuevas medicinas, es tal que no hay transacciones independientes comparables, las autoridades fiscales suelen actuar con referencia a la práctica general de la compañía de que se trate.

El Grupo recomienda que, siempre que resulte conveniente, los países de origen y los países huéspedes apliquen una política de fijación de precios conformes con la norma de la independencia y formulen normas sobre las prácticas de fijación de precios con fines tributarios.

Reconocemos la dificultad especial que entraña la cooperación entre los países en esta esfera; algunos países pueden tropezar con dificultades legales o abrigar reservas de otra índole en cuanto a poner a disposición de otros países los datos obtenidos de las declaraciones de impuestos, sobre todo cuando consiguen beneficios especiales de algunas prácticas de fijación de precios de transferencia. Las propuestas contenidas en el capítulo XI para la armonización de los sistemas tributarios tienen por finalidad la eliminación de algunos de los elementos que inducen a fijar precios de transferencia falseados.

El Grupo recomienda que los países de origen y los países huéspedes introduzcan en los tratados bilaterales de tributación disposiciones sobre intercambio de la información disponible y estudien la posibilidad de concertar un acuerdo internacional sobre las normas relativas a la fijación de precios de transferencia con fines tributarios.

Los países huéspedes deberían también revisar sus disposiciones de control de cambios para reducir las diferencias de trato en cuanto a la remesa al exterior de rentas que, en términos generales, son equivalentes, como los dividendos y los intereses.

La solución básica para proteger los intereses de los países involucrados y de las diversas partes interesadas en el funcionamiento de una empresa multinacional: filiales, socios, clientes o trabajadores, reside en el principio de la publicidad que hemos subrayado en todo el informe, especialmente en el capítulo XII. Los precios de transferencia utilizados por una empresa multinacional en sus transacciones con sus filiales, o entre éstas, así como los precios correspondientes a transacciones con abastecedores o clientes externos deben hacerse públicos o darse a conocer a las partes interesadas, cuando lo soliciten. Esta obligación produciría un efecto de autocontrol y moderación. Además, permitiría la aplicación del principio de no discriminación tal como se expone, por ejemplo, en la Ley Robinson-Patman de los Estados Unidos ^{14/}: se prohíbe a un vendedor que cobre precios diferentes a distintos compradores, a menos que ello esté justificado por diferencias en la cantidad o periodicidad del suministro. Esta norma no excluye diferentes tarifas justificadas por los mercados, las distancias o los costos, ni la venta de tecnología en condiciones de favor con fines de desarrollo. Con todo, la norma general contribuiría en alto grado a la desaparición de prácticas poco recomendables, y en especial a prevenir el trato desigual por las empresas multinacionales a sus diversas filiales y a otras partes interesadas.

^{14/} Ley pública No. 692 en United States Statutes at Large, vol. 49, parte I, pág. 1526.

XI. TRIBUTACION

Por su naturaleza, las empresas multinacionales están sometidas a la legislación fiscal de distintos países. Como esta legislación ha sido concebida principalmente en función de las necesidades y los objetivos nacionales, y está también sujeta a la interacción de fuerzas políticas, difiere en forma importante de un país a otro. La ausencia de coordinación entre los gobiernos en cuestiones de política fiscal ha creado una situación poco satisfactoria para los países de origen y los países huéspedes, y también para las empresas multinacionales, y perturba considerablemente la distribución mundial de los recursos.

No hay ninguna norma uniforme para definir cuál es el país de origen de una compañía; la definición puede basarse en el lugar donde esté situada su oficina central, el país donde haya sido constituida, u otros criterios. Las tasas de los impuestos colectivos difieren mucho, sobre todo entre los países en desarrollo, y lo mismo sucede con la definición de los ingresos y los descuentos impositivos. También hay amplias diferencias en cuanto al trato dado a los ingresos de las empresas y de los accionistas: algunos países gravan las rentas de ambos sectores, mientras que otros aplican tasas más bajas a las utilidades distribuidas por las compañías o, por el contrario, tasas reducidas a los ingresos percibidos por los accionistas, habida cuenta de los impuestos ya pagados en el plano de las empresas. La desgravación concedida por este motivo no es ni uniforme ni universal, y puede limitarse a los residentes. En general, las remesas hechas a personas no residentes están sujetas a una tasa impositiva uniforme por retención en la fuente que cada país determina a su discreción, salvo por las disposiciones al respecto de los acuerdos fiscales.

Sin embargo, para las empresas multinacionales, las divergencias más importantes se derivan de las diferencias entre los impuestos con que se gravan los ingresos de fuente nacional y los procedentes de fuente extranjera. Un criterio extremo se basa puramente en el principio territorial: los ingresos se gravan donde se originan y así, si se originan en el país huésped, el país de origen no puede reclamar nada al respecto. Otro criterio extremo es la tributación en el país de origen de todas las utilidades obtenidas en el plano mundial. Sin embargo, esta tributación se produce por lo común únicamente en el momento de la repatriación de los fondos; este aplazamiento de los impuestos es un estímulo para la reinversión de las utilidades en los países huéspedes, si sus tasas impositivas son más favorables. Por otra parte, el evitar la doble tributación no es una cuestión de principio, sino que en muchos casos se logra ya sea unilateralmente, mediante la desgravación concedida por los países de origen, ya sea mediante la aplicación de acuerdos fiscales bilaterales; la ausencia de tales disposiciones desalienta en alto grado las inversiones en el exterior.

Los países de origen que no gravan las utilidades de las empresas obtenidas en el extranjero hasta su repatriación pueden perder los ingresos fiscales que obtendrían en relación con las utilidades transferidas a los paraísos fiscales donde las tasas impositivas son bajas o nominales. Están proliferando las sociedades

tenedoras constituidas para evitar el pago de impuestos. Se alienta a los países huéspedes, especialmente a los países en desarrollo, a que compitan entre sí en la concesión de privilegios impositivos para atraer al capital extranjero, y después se encuentran con que esas concesiones son a veces neutralizadas por los impuestos con que el gobierno del país de origen grava los mayores ingresos obtenidos por las empresas multinacionales.

Los acuerdos fiscales son una práctica común entre los países desarrollados, porque normalmente hay una corriente de ingresos en ambos sentidos entre ellos, y cada país está dispuesto a librar de la doble tributación a los residentes del otro, a cambio de obtener el mismo privilegio para sus nacionales. En la actualidad hay pocos acuerdos de esta clase entre países desarrollados y países en desarrollo, ya que la corriente de ingresos va en general en un solo sentido. De ahí que las empresas multinacionales, que ven que sus actividades se complican a causa de las diferencias en la determinación de los ingresos imponibles y en las tasas impositivas, puedan quedar expuestas a la doble tributación. Por otra parte, han encontrado frecuentemente la manera de reducir al mínimo su carga tributaria, a costa de los ingresos fiscales de los países de origen o de los países huéspedes (y en ocasiones de unos y otros), mediante la fijación de precios de transferencia, inclusive la asignación de los gastos generales y de otra índole entre sus filiales, y aprovechando los paraísos fiscales.

Evidentemente, las leyes tributarias de los Estados-naciones, al menos en la medida que afectan a las compañías que realizan actividades fuera de su territorio, o que son de origen extranjero, requieren modificaciones importantes. Opinamos que, idealmente, debería realizarse una uniformación internacional de las disposiciones tributarias, que a la vez fueran neutrales en cuanto a sus efectos sobre las inversiones extranjeras, o que tuvieran únicamente el sentido preferencial que se acordara. A esos efectos, consideramos que es urgente hacer un esfuerzo internacional concertado para estudiar distintos criterios y llegar a un consenso sobre principios generales amplios.

Observamos con satisfacción que las Naciones Unidas han patrocinado reuniones de un Grupo Especial de Expertos en Acuerdos Fiscales y que, en los cinco períodos de sesiones que el Grupo ha celebrado en Ginebra, se han logrado considerables progresos. Su objetivo es elaborar directrices para facilitar el establecimiento de un sistema de acuerdos bilaterales entre los gobiernos de países en desarrollo y de países desarrollados para evitar la doble tributación y poner término a la evasión fiscal, así como para ayudar a los países en desarrollo a aumentar sus ingresos fiscales. Ese Grupo Especial de Expertos (integrado en gran parte por funcionarios de los organismos fiscales de los países desarrollados y de los países en desarrollo) ha llegado ya a un acuerdo sobre las directrices para el trato fiscal de los intereses, dividendos, utilidades, regalías y derechos, y de otros gastos e ingresos. Se espera que la labor de los expertos sea útil para todos los países, especialmente los países en desarrollo, en la negociación de acuerdos fiscales bilaterales.

No obstante, se expresó en nuestro Grupo la preocupación de que tal sistema de acuerdos bilaterales entrañara un gran número de instrumentos, cuya negociación y aplicación requeriría mucho tiempo. Además, podrían diferir, por ejemplo, en relación con el alcance del impuesto por retención en la fuente sobre la remesa de utilidades. Por consiguiente, no se remediarían algunas de las actuales deficiencias de las actividades de las empresas multinacionales. Si la labor del Grupo Especial de Expertos en Acuerdos Fiscales permitiera uniformar las disposiciones de esos acuerdos, con la negociación de sólo un pequeño número de cláusulas en casos especiales, se tendría de hecho un acuerdo internacional sobre tributación que, a nuestro juicio, es el objetivo final.

El Grupo recomienda que se acelere la labor del Grupo de Expertos en Acuerdos Fiscales y que los tratados bilaterales tengan la máxima uniformidad posible a fin de preparar el terreno para un acuerdo internacional sobre tributación.

El Grupo recomienda también que los países desarrollados inicien sin demora una política consistente en concertar tratados de ese tipo con los países en desarrollo, teniendo en cuenta la importancia de aumentar la corriente de capital a estos últimos países e incrementar sus ingresos.

Como tal vez no se pueda lograr esto por algún tiempo, consideramos que es nuestra obligación exponer los objetivos fundamentales, y en gran parte interrelacionados, que deberían servir de orientación para las medidas futuras en esta esfera: evitar la doble tributación, evitar la evasión fiscal, especialmente a través de los paraísos fiscales, y promover el desarrollo, no sólo en el sentido de crecimiento sino también en el de reducción de las desigualdades.

Habida cuenta de esos objetivos, hemos examinado no solamente las prácticas existentes, el criterio territorial y la gravación de los ingresos repatriados, sino también otros criterios posibles propuestos o que podrían aplicar algunos países.

Un criterio ambicioso, que en teoría podría parecer ideal, es que las utilidades mundiales de las empresas multinacionales fueran distribuidas en definitiva entre los países donde realizaran operaciones, con arreglo a una fórmula de prorrateo convenida. Advertimos que ni siquiera en una unión federal, como los Estados Unidos de América, se había podido llegar a un acuerdo entre los estados. La tarea de lograr un acuerdo en consonancia con esos criterios en el plano internacional sería aún más ingente ya que los ingresos fiscales recaudados por concepto de impuestos colectivos en los presupuestos centrales son mucho mayores que en el caso de los presupuestos locales de algunos estados de la unión. Además, lo que se distribuiría entre los países serían los ingresos, y no el impuesto; así pues, podrían multiplicarse en competencia las concesiones impositivas entre los países huéspedes hasta un extremo que estaría en contradicción con una distribución equitativa de la carga fiscal entre las empresas y el ciudadano medio de un país en desarrollo. Por razones prácticas y de equidad, no podemos recomendar tal sistema.

Hemos considerado detenidamente otro plan que propugnan muchos economistas y se contempla en las propuestas legislativas de los Estados Unidos y las Comunidades Europeas. Según este plan, los países de origen gravarían las utilidades mundiales de sus empresas multinacionales como si se hubieran obtenido en su territorio, y a la vez establecerían un descuento total de los impuestos pagados a otros países. En otras palabras, el método de la gravación de las utilidades mundiales se aplicaría a medida que se obtuvieran éstas y la gravación no se aplazaría hasta su remesa a los países de origen. En este caso, se suprimiría la doble tributación como cuestión de principio y así no habría que hacer frente a ella en cada caso particular mediante medidas unilaterales o acuerdos fiscales bilaterales. Esta propuesta contribuiría a hacer que la tributación fuese un elemento menos importante en las decisiones de las empresas multinacionales de invertir en un país más bien que en otro. Contribuiría también a inducir a los países con bajas tasas de impuesto colectivo a aumentarlas hasta el nivel que es común en los países desarrollados y, de esta forma, incrementaría los ingresos fiscales disponibles para fines de desarrollo y reduciría las desigualdades. Contribuiría asimismo a la eliminación de las concesiones fiscales en que compiten los países para atraer inversiones extranjeras. Incluso podría ir demasiado lejos en esta dirección. Si bien abrigamos dudas acerca de la conveniencia de otorgar concesiones especiales a las empresas extranjeras, reconocemos que los incentivos fiscales pueden ser necesarios para alentar las inversiones de compañías nacionales o extranjeras para fines de desarrollo y para hacer frente a las consecuencias adversas de los ciclos económicos, superar los obstáculos iniciales con que tropiezan las inversiones o llevar a efecto la planificación general o las políticas regionales. A menos que se incluyeran otras disposiciones, ese plan eliminaría la mayoría de esos incentivos en el caso de empresas extranjeras y neutralizaría también los estímulos para la reinversión de las utilidades en los países huéspedes en desarrollo.

No creemos conveniente prescribir una solución única para esas cuestiones complejas, sino insistir en los objetivos que deben lograrse y las disposiciones complementarias que se requerirían en cada plan para alcanzarlos.

El mejor método para suprimir los paraísos fiscales sería la gravación de las utilidades mundiales a medida que se obtuvieran. Debería modificarse el actual sistema de aplazamiento de impuestos que se utiliza ampliamente, para que los ingresos fueran gravados por los países de origen tan pronto como fueran remitidos al exterior desde los países huéspedes, así, incluso si fueran transferidos a un paraíso fiscal serían gravados exactamente como si fueran repatriados a los países de origen, a menos que se presentaran pruebas de que se reinvertían inmediatamente en otro país huésped. Deberían tomarse medidas para hacer frente al riesgo de que las empresas escogieran un paraíso fiscal como sede a fin de evadir los impuestos del país de origen con respecto a los ingresos obtenidos o repatriados. Un arma eficaz a este respecto sería negar el derecho a establecerse en otros países, especialmente en los principales países industrializados, a las empresas que realizaran operaciones desde esas sedes; la pérdida consiguiente de mercados contrarrestaría con creces las economías que se trataran de obtener en materia de impuestos.

También hemos considerado los efectos de las prácticas tributarias normales sobre la forma que adopta la corriente de capitales. Los intereses del capital repatriados del exterior están sujetos al impuesto por retención en la fuente cuando son remitidos, en tanto que las inversiones están sujetas, no sólo a este impuesto, sino también al que grava las utilidades. Ello entraña un estímulo deformado a utilizar el crédito en lugar de hacer inversiones. Los países huéspedes deben insistir en que haya una relación apropiada entre los fondos tomados a crédito y las inversiones de capital, a los efectos fiscales. Sin embargo, puede ser difícil definir esta obligación, e incluso más difícil hacerla cumplir, y podría ser contraproducente en cuanto a las formas más apropiadas de entrada de capitales. La deformación no se corrige con la aplicación del principio territorial. La gravación por los países de origen de los ingresos obtenidos mundialmente, con el descuento de los impuestos pagados a los países huéspedes, puede contribuir a eliminar esa deformación, ya que cuanto menos se pague a los países huéspedes mayor será la cifra de ingresos gravados normalmente por los países de origen. No obstante, ello sólo se corrige parcialmente con los métodos comúnmente utilizados en la actualidad, ya que la gravación por los países de origen de los ingresos repatriados sólo se produce en el momento de la repatriación y no se prevé la eliminación de la doble tributación en forma general o completa. La gravación de las utilidades mundiales a medida que se obtienen, con un descuento total de los impuestos pagados a los países huéspedes, constituiría en muchos casos una solución cabal.

Por lo que se refiere a sus efectos sobre el desarrollo, el actual sistema de aplazamiento de la tributación de las utilidades mundiales hasta que se produce su repatriación entraña deficiencias que deben corregirse. Ese sistema fomenta la concesión de privilegios fiscales por los países en una forma que aumenta la capacidad de negociación de las empresas multinacionales frente a los países huéspedes más débiles, lo cual puede aumentar las desigualdades sociales. Los países huéspedes deben ponerse de acuerdo para limitar el alcance de tales concesiones. Además, el sistema priva a algunos de los países huéspedes de los beneficios de las ventajas fiscales que conceden a este respecto; los países de origen deben comprometerse a conceder a las empresas multinacionales el descuento de los impuestos que sean objeto de una exención legítima. El sistema de gravación a medida que se obtienen los ingresos, con descuentos impositivos cabales, estimularía el aumento de los impuestos colectivos en los países huéspedes. Sin embargo, debería evitarse que al aplicarlo se anularan los efectos de las ventajas concedidas por los países huéspedes para fines legítimos de desarrollo general o regional; ello se lograría si los países de origen permitieran el descuento de los impuestos objeto de exención, o concedieran ellos mismos a las empresas dichas ventajas impositivas en favor del país en desarrollo huésped. Sea cual fuere el plan que se utilice, los países desarrollados de origen deberían abstenerse de otorgar excesivos privilegios fiscales para favorecer su propio desarrollo o sus políticas regionales, que los países más pobres no podrían conceder y que contribuirían además a encauzar las inversiones extranjeras hacia los países desarrollados y no hacia los países en desarrollo.

El Grupo recomienda que los diversos planes que se aplican o puedan aplicarse para la tributación de las empresas multinacionales se complementen mediante las disposiciones sugeridas por el Grupo en cada caso, con objeto de lograr los diferentes objetivos analizados.

Si se adoptaran medidas inmediatas y apropiadas, la reforma del sistema tributario con respecto a las empresas multinacionales podría ser una herramienta eficaz en una estrategia concertada del desarrollo.

XII. SUMINISTRO DE INFORMACION Y EVALUACION

A lo largo de este informe se ha hecho hincapié en la importancia fundamental del suministro de información y de la evaluación. Son esenciales para muchas cuestiones analizadas en los capítulos anteriores y para las propuestas que se hacen para resolverlas, ya sea en lo que respecta a la promoción del bienestar de los trabajadores, la vigilancia de los movimientos volátiles del capital a corto plazo, la selección de la tecnología adecuada, la protección de los intereses de los consumidores, la reglamentación de las prácticas monopolizadoras o la prevención de la fijación artificial de precios de transferencia y de la evasión de impuestos. De esta manera, el progreso en esta esfera es esencial para una gran variedad de políticas y programas relativos a las empresas multinacionales, así como para el desarrollo general. El presente capítulo se concentra en unas pocas medidas concretas en este sentido.

Normalización de la contabilidad y la presentación de informes

En la actualidad la contabilidad de las empresas tiene principalmente el objeto de informar a los accionistas y controlar internamente las utilidades. La forma varía de un país a otro, y los informes de las diversas empresas son rara vez comparables.

Sin embargo, los gobiernos necesitan que los informes de las empresas sean comparables, independientemente de su origen nacional, y que suministren, de manera que pueda utilizarse la información económica y social que requieren para dar mayor eficacia a la adopción de decisiones. Creemos que debe formularse un sistema internacional comparable de contabilidad y presentación de informes normalizados.

Entre los tipos de información que serían especialmente útiles a los gobiernos y a otros órganos interesados se encuentran: la tasación y retasación de activos y la moneda en que se los expresa, los gastos de investigación y desarrollo, los gastos de iniciación, los precios de transferencia, las pensiones y otras reservas, las fuentes y calendarios de ingresos, los salarios y otros beneficios de los trabajadores. La forma en que se suministraría la información estaría destinada primordialmente a adecuarse a las necesidades y usos de los gobiernos y, en consecuencia, podrían no corresponder a la costumbre y prácticas habituales de las empresas.

Estimamos que en el futuro previsible las empresas seguirán informando a sus países de conformidad con las diferentes normas que se les exigen. La norma internacional, junto con una conciliación, podría constituir en ese caso una información adicional que se incluiría en los informes anuales de las empresas multinacionales.

El Grupo recomienda que se convoque a un grupo de expertos en normas internacionales de contabilidad con los auspicios de la comisión de empresas multinacionales.

En el grupo de expertos deberían incluirse representantes de los ministerios de hacienda y de planificación de países desarrollados y de países en desarrollo, jefes ejecutivos de empresas multinacionales, dirigentes sindicales, abogados, economistas y contadores profesionales. La Secretaría de las Naciones Unidas debería prestar servicios de apoyo a la labor de este grupo, y debería hacerlo en especial el centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales tan pronto como entrase en funciones. Su mandato debería consistir en determinar los tipos y las formas de información que necesitan de manera más urgente los gobiernos de los países huéspedes y de origen y otros órganos interesados. El sistema podría ser perfeccionado y ampliado sobre la base de la experiencia.

Para aplicar el sistema una vez que haya sido elaborado, debe intentarse obtener el acuerdo voluntario de un número importante de empresas de agregar a sus informes actuales una columna basada en normas internacionales. Servirían de ejemplo y brindarían la oportunidad de experimentar con las normas internacionales. Interesa a los gobiernos obtener que las empresas multinacionales que actúan en sus territorios utilicen una forma tal de presentar los informes de conformidad con normas internacionales, por cuanto facilitaría las comparaciones. Además, tratándose de las empresas que realizan actividades transnacionales, están interesados en obtener un panorama general de las actividades con un desglose apropiado por países y con explicaciones del método de consolidación.

Dado lo complejo del tema, se requeriría que el grupo de expertos celebrase una serie de reuniones, que probablemente se prolongarían durante un período de dos años, para completar su labor. Deberían presentarse informes periódicos al Consejo Económico y Social por intermedio de la comisión de empresas multinacionales anteriormente propuesta. A medida que se adquiere experiencia, grupos de expertos con una composición semejante a la descrita deberían perfeccionar y revisar el sistema.

Publicidad de acuerdos

Los acuerdos celebrados entre los gobiernos y las empresas multinacionales contienen información útil para muchos fines. Anteriormente se ha destacado la importancia de formular términos y condiciones adecuados en esos acuerdos (véase el capítulo I).

Tanto los gobiernos nacionales como las empresas multinacionales deben superar su preocupación por la confidencialidad. Creemos que la revelación pública de los términos principales de los acuerdos entre los gobiernos y las empresas debería constituir la regla en lugar de la excepción. Esta publicidad sería sumamente útil para aumentar la confianza de ambas partes, reducir la tendencia actual a la rápida pérdida de actualidad de los acuerdos y disminuir las variaciones que en la actualidad existen entre arreglos semejantes en diferentes países.

El Grupo recomienda que, en general, los gobiernos den a conocer los principales elementos de los acuerdos concertados entre ellos y las empresas multinacionales, y que la información sobre esos acuerdos se deposite en poder del centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales. El centro también deberá preparar extractos y resúmenes de esa información.

Preparación de otros informes no financieros

Además de la información contable normalizada y de los términos y condiciones de los acuerdos, los gobiernos y grupos sociales tienen un interés natural en la actuación de las empresas en materias como el número de nacionales empleados en los diversos niveles, el porcentaje de materiales de fuentes locales, la estructura de las empresas multinacionales y la naturaleza de sus relaciones con otras empresas. La publicación y recopilación de esta información está sujeta a las mismas consideraciones que la publicación de los acuerdos.

El Grupo recomienda que el mecanismo recomendado anteriormente para formular y aplicar políticas gubernamentales respecto de las empresas multinacionales elabore procedimientos para reunir información sobre la actuación de las empresas multinacionales en determinadas esferas.

Sistema para la evaluación por los gobiernos de los países huéspedes

Aunque se apliquen todas las recomendaciones hechas anteriormente, es probable que el tipo y la forma de la información de que dispongan los gobiernos de los países en desarrollo sea insuficiente para una evaluación a fondo de los costos y beneficios de distintas decisiones posibles. Esta evaluación debería tener en cuenta los costos y beneficios sociales, entre los cuales se incluirían las economías tanto externas como internacionales, y los efectos indirectos y no económicos. Por ejemplo, una evaluación de propuestas de inversión debería basarse en los precios mundiales, especialmente donde la estructura interna de precios esté deformada por aranceles elevados o por monopolios; también debería preocuparse de los efectos sobre el medio ambiente.

De ahí que se requiera un criterio selectivo en muchos casos, de manera que se pueda obtener la información pertinente con el grado suficiente de detalle, cuando sea necesario, sin estar sobrecargada de una masa inmanejable de información extraña. Este enfoque requiere el establecimiento de un mecanismo en que puedan evaluarse proyectos especiales (por ejemplo, los costos y beneficios de la inversión extranjera) o investigarse problemas concretos (por ejemplo, monopolios, fijación de precios de transferencia, evasión de impuestos).

Además, el mayor acceso a la información tendrá poca utilidad para los gobiernos si no tienen sistemas adecuados y personal calificado para interpretarla y evaluarla. Esta evaluación no se limita a proyectos concretos en el plano particular, sino que debe estar relacionada también con el marco general en el plano universal. Los países huéspedes en especial, deben dar importancia al desarrollo de la pericia necesaria así como al mecanismo para la evaluación. Las Naciones Unidas deben estar dispuestas a prestar asistencia a los países huéspedes, especialmente a los países en desarrollo, que lo soliciten, en la adquisición y mejoramiento de esta capacidad.

TERCERA PARTE. OBSERVACIONES HECHAS EN FORMA INDIVIDUAL
POR ALGUNOS MIEMBROS DEL GRUPO

I. OBSERVACIONES DE EMERIK BLUM

Me gustaría tomarme la libertad de aprovechar esta ocasión para exponer algunas apreciaciones personales sobre el informe.

Sin entrar en detalles, considero que es necesario hacer hincapié en que las compañías multinacionales son un componente del sistema actual de relaciones económicas internacionales, las cuales, según se acepta generalmente hoy en día, descansan sobre privilegios heredados y relaciones de explotación, sobre el neocolonialismo. En el reciente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se puso de relieve que, en ese marco, la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo aumentaba constantemente y que dicho sistema perpetuaba la desigualdad. Al mismo tiempo, se adoptó la decisión de trabajar urgentemente en pro del establecimiento de un nuevo orden económico con arreglo a la cooperación equitativa y soberana basada en la integración y la interdependencia cada vez mayores del mundo.

Considero que es importante subrayar esto ya que el ordenamiento de las actividades de las empresas multinacionales debe colocarse en el contexto del establecimiento de un nuevo sistema basado en la igualdad. En este marco, se encararán y resolverán sin duda más adecuadamente muchas disyuntivas relacionadas con el principio de disposición soberana de los recursos naturales, inclusive el derecho de nacionalizar, así como categorías tales como los derechos inalienables, el poder de negociar, etc.

Considero que para los países en desarrollo, las compañías multinacionales no sólo son uno de varios socios en la cooperación económica sino que constituyen sobre todo un instrumento específico que agrava constantemente la posición de esos países en la economía mundial, reduce su participación en el comercio mundial, fomenta la salida desproporcionada de sus recursos financieros y plantea una amenaza incesante y real para su independencia económica, y a menudo incluso un instrumento de escandalosa injerencia en sus asuntos internos, según se señala en el informe. Esto me llevaría a concluir que las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para regular las actividades de las empresas multinacionales deberían contribuir primordialmente a la trascendencia de esta situación en que se encuentran los países en desarrollo y asegurar que se respete y se lleve plenamente a la práctica su soberanía, ya que esa era la motivación básica para la iniciativa que condujo a la formación del Grupo de Personalidades. En primer lugar, considero que el código de conducta, cuya elaboración se ha propuesto, debe garantizar la eliminación de toda injerencia de las compañías multinacionales en los asuntos internos de los países en que realizan sus operaciones si ello conduce a la eliminación de las prácticas comerciales restrictivas, que debe garantizar asimismo que sus operaciones estén de conformidad con los planes y objetivos del país en desarrollo huésped y establecer la posibilidad de examinar nuevamente y revisar los contratos y convenios concertados en el pasado. El grado en que las recomendaciones del Grupo contribuyan al logro de esos objetivos será la medida de la vitalidad y del valor efectivo de esas recomendaciones.

En conclusión, desearía expresar mi convicción de que las Naciones Unidas pueden y deben ser la tribuna para encontrar las soluciones más apropiadas y eficaces de los problemas actuales de que se ocupa el informe.

II. OBSERVACIONES DE TORE BROWALDH

I. OBSERVACIONES GENERALES

Por razones evidentes, el presente informe y sus recomendaciones no representan en todos sus aspectos la opinión unánime de todos los miembros del Grupo. Más bien constituyen el resultado de una hábil transacción con todos los riesgos que ello implica: la tentación de hallar fórmulas que tienden a ocultar y no a destacar los verdaderos problemas, la tendencia a evitar explicar detalladamente los valores políticos que sostienen los distintos miembros y que han influido en las diversas recomendaciones. Sin embargo, estas observaciones no restan en modo alguno importancia al documento ni obscurecen el hecho de que el Grupo apoya las siguientes conclusiones principales:

1. Debemos buscar medios de reforzar la posición negociadora de las naciones en desarrollo frente a las empresas multinacionales;
2. Debería establecerse una comisión de empresas multinacionales para que elaborase un código de conducta para los gobiernos y las empresas multinacionales y proporcionarse una tribuna en la que los gobiernos, los sindicatos, las empresas multinacionales y las organizaciones internacionales pudiesen intercambiar opiniones.
3. La creación de un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales.

II. OBSERVACIONES SOBRE EL ANALISIS DE LOS PROBLEMAS

Como los demás miembros del Grupo, me he formado mi opinión de los problemas y de sus posibles soluciones sobre la base de mis evaluaciones y experiencia personales que, en mi caso, son la administración pública, los negocios y las actividades bancarias de Suecia. Es indudable también que mis opiniones acerca de cuáles recomendaciones han de hacerse han sido matizadas por mi preferencia por "el Estado que brinda asistencia social, basado en la libre economía de mercado", para citar al ex Primer Ministro de Suecia, Tage Erlander.

Una causa fundamental de la actual preocupación por los efectos de las empresas multinacionales es que las naciones se ven enfrentadas a un mundo radicalmente nuevo en que la integración internacional en las esferas cultural y económica continúa a un ritmo muy rápido, mientras que los gobiernos se aferran a antiguas políticas cada vez más apartadas de la realidad. Muchos de los llamados problemas de las empresas multinacionales pueden ser resueltos mediante una apropiada legislación nacional o mediante una declaración de los gobiernos, en forma de planes de desarrollo a largo plazo, de cuáles son sus objetivos económicos y sociales y qué es lo que esperan de las empresas que actúan dentro de sus fronteras. Otras cuestiones exigen esfuerzos conjuntos y colaboración internacional de parte de los gobiernos, los cuales todavía tienen tendencia a pensar en forma nacionalista.

A este respecto cabe señalar que las empresas multinacionales, al igual que otras instituciones de la sociedad, dependen de su medio ambiente social, político y económico. Su objetivo esencial es manejar sus asuntos en la forma más eficiente posible, ajustándose todo el tiempo a las sanciones, los incentivos y la presión moral que ejerce este medio ambiente. En consecuencia, la responsabilidad radica

en último término en la sociedad, la cual determina este marco. Lo que se considera un proceder equivocado por parte de una institución a menudo puede atribuirse a los gobiernos que mediante sus políticas - o carencia de políticas - recompensan la pauta equivocada de conducta.

La renuencia a reconocer estas consideraciones y la premura con que hemos trabajado, tal vez expliquen por qué las empresas multinacionales aparecen en forma estereotipada, con pocos matices y gradaciones, en el informe. Los intentos de reducir a una pauta esquemática la complicada y polifacética relación entre las operaciones internacionales de las empresas multinacionales y las metas políticas y económicas de los gobiernos nacionales, limitan el valor del análisis. Se supone que existe un conflicto inherente e irreconciliable entre las empresas multinacionales y el país huésped, porque la única y exclusiva motivación de sus actividades es el deseo de obtener las mayores utilidades posibles. En primer lugar, si esto es así, no puede haber a este respecto ninguna diferencia entre la empresa multinacional y la empresa puramente nacional. De la misma manera los sindicatos y otros grupos de interés que poseen también un criterio limitado para sus decisiones y acciones deben entrar inevitablemente en conflicto con las metas dominantes de la sociedad.

Pero, en segundo lugar, el pintar a la empresa multinacional como una institución movida solamente por la conveniencia económica es contrario a lo que nos enseñan la sociología y la psicología. ¿Por qué habrían los seres humanos, por el mero hecho de ocupar un puesto en la administración de una empresa multinacional, de abandonar todas las demás consideraciones salvo el deseo de ganancia económica? En realidad, las decisiones y el comportamiento en los negocios están determinados por un complejo de muchos valores, inclusive el deseo de que la empresa sea considerada como "buen ciudadano" y la búsqueda de utilidades. Gran parte de las críticas que han recibido las empresas multinacionales se debe al error de interpretar los asuntos humanos utilizando una filosofía mecanicista.

Finalmente, el análisis del informe adolece de la falla de no reconocer que las empresas multinacionales no constituyen en modo alguno un grupo homogéneo. Varían desde las empresas gigantescas que actúan desde el mayor mercado nacional del mundo, los Estados Unidos de América, a compañías pequeñas con ventas totales de 10 millones de dólares y sólo una subsidiaria fuera de Suecia. Es de esperar que la comisión propuesta dedique mayor atención a la situación de las empresas multinacionales de tamaño mediano y pequeño.

Tampoco pueden los países huéspedes ser ubicados en un solo grupo. La capacidad de tratar con las empresas multinacionales es evidentemente mucho mayor en países socialistas como la Unión Soviética y Polonia o en países muy industrializados como Alemania, los Estados Unidos o el Canadá que en Malí, Jamaica u otras naciones en desarrollo.

III. OBSERVACIONES RESPECTO DE ALGUNAS RECOMENDACIONES

Las naciones, lo mismo que los individuos, a menudo aspiran a conseguir fines que en sí mismos son contradictorios. Inevitablemente esta misma tendencia aparece en las recomendaciones concretas que se hacen en el informe del Grupo. Por una parte, se reconoce que la empresa multinacional constituye un instrumento singular para la transmisión de conocimiento tecnológico, capacidad de gestión y capitales

a los países que aspiran a conseguir un rápido crecimiento económico. Por otra parte, se supone, en forma muy comprensible, que las naciones desean controlar su propio destino y, por consiguiente, desean imponer diversas restricciones y normas a las actividades de las empresas multinacionales. La dificultad radica en encontrar el equilibrio adecuado entre las dos finalidades antagónicas. A mi juicio, algunas recomendaciones se inclinan demasiado por la intervención y la reglamentación, y crean una atmósfera económica que definitivamente desalentará a las empresas multinacionales y hará que no inviertan en los países que apliquen las medidas propuestas.

En particular, dudo que sea prudente recomendar a las naciones en desarrollo que incluyan en sus acuerdos con las empresas multinacionales disposiciones que permitan a los grupos locales o al gobierno asumir paulatinamente la propiedad total de las subsidiarias de las empresas multinacionales.

La recomendación de revisar el sistema de patentes y de desarrollar un régimen general encaminado a reducir el costo de la tecnología suministrada por las empresas multinacionales al parecer se basa más en creencias que en hechos efectivos y pruebas.

La investigación y sus aplicaciones prácticas constituyen una actividad costosa, plena de riesgos económicos. Las utilidades que se obtengan de una nueva tecnología fructuosa tendrán también que cubrir el costo de los muchos intentos que se hagan por innovar y que no logren éxito. Conceder asistencia económica no puede ser la tarea de las empresas multinacionales: ésa es la obligación de los gobiernos del mundo industrializado.

Lo que acabo de decir me lleva a una observación final. Algunos problemas mencionados en el informe del Grupo pueden deberse en último término no a la existencia de las empresas multinacionales sino al hecho de que los países industrializados ricos no aumenten su ayuda económica a las naciones en desarrollo. Esto ha disminuido de muchas maneras las posibilidades de los gobiernos de los países pobres de hacer frente a los problemas que surgen del proceso de industrialización como tal.

III. OBSERVACIONES DE AHMED GHOZALI

Es de lamentar que parezca haberse dejado de lado el documento básico, ^{1/} preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas y que todos los miembros del Grupo parecían haber apreciado en grado extremo en nuestro primer período de sesiones. Sin embargo, el documento contenía, como lo señalé yo mismo, numerosas indicaciones y cifras que ayudan mucho a comprender el problema de las empresas multinacionales. Por esta razón, opino que hubiera debido formar parte del informe final.

Desde la creación del Grupo se han producido en el plano internacional varios acontecimientos políticos y económicos: la tragedia de Chile, la cuarta Conferencia de los países no alineados, perturbaciones en la esfera de la energía, reactivación del problema de las materias primas y, más recientemente, el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Parece que el Grupo de Personalidades ha pasado por alto todos estos acontecimientos, a pesar de que proporcionan aclaraciones esenciales tanto sobre el papel de las empresas multinacionales y el mecanismo de sus intervenciones como sobre el problema de las aspiraciones de los países en desarrollo. Es lamentable que el Grupo de Personalidades no haya extraído suficientemente de esas circunstancias históricas los elementos que hubieran completado de manera muy valiosa el informe final.

^{1/} Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.73.II.A.11).

IV. OBSERVACIONES DE JACOB K. JAVITS

El informe del Grupo de Personalidades representa un gran esfuerzo hecho por individuos de talento y muy diversos entre sí que aportan a este informe perspectivas esencialmente distintas sobre el papel de las empresas multinacionales en el desarrollo mundial. En un grupo semejante sería totalmente absurdo esperar unanimidad de pareceres o un acuerdo abrumador sobre el informe elaborado.

El informe trata de limitar el alcance de los desacuerdos al señalar diversos puntos de vista, aunque éstos puedan ser algo contradictorios, al mismo tiempo que trata también de lograr un equilibrio entre las opiniones expresadas. Sin embargo, este procedimiento permite que se expresen los temores manifestados por diversos grupos acerca de los efectos negativos de las empresas multinacionales sin que se examinen a fondo las acusaciones y supuestos para determinar si existe fundamento para esos temores. De ahí que en el informe se repita el error inicial de saltar de la expresión de un temor determinado, basado en diversas situaciones hipotéticas, a la propuesta de una recomendación, sin una base fáctica adecuada. Por consiguiente, considero que el informe contiene un número importante de recomendaciones de las cuales debo disentir.

Mis otras reservas fundamentales relativas al informe se basan en su alto nivel de generalización, que en numerosos casos, como ya he dicho, no se apoya en documentación y ni siquiera en argumentos; su parcialidad en favor de las decisiones gubernamentales en oposición a las decisiones privadas; su falta de una definición clara de los problemas que resultan de las inversiones de las empresas multinacionales, y el no haber podido presentar una lista razonable de prioridades para las medidas que deben adoptarse para resolverlos.

La recomendación de mayor prioridad del informe es la de que se proporcione un papel continuado a las Naciones Unidas mediante una comisión de empresas multinacionales y un centro de información e investigaciones, con los auspicios del Consejo Económico y Social. Conuerdo plenamente con esta recomendación del Grupo. Es importante que el esfuerzo de las Naciones Unidas se realice en armonía con los trabajos sobre las empresas multinacionales que también llevan a cabo la OCDE, el Banco Mundial, la CEE y otras entidades, y preste atención a las investigaciones nacionales paralelas, como las del Congreso de los Estados Unidos.

El informe supone que el problema central es un conflicto entre el poder económico de las empresas multinacionales y el poder político de los gobiernos huéspedes y menciona diversas preocupaciones expresadas acerca de las empresas multinacionales por diversos grupos sin tratar de evaluar su validez. Sin embargo, de esas generalizaciones el informe concluye en la página 28 lo siguiente:

"se han planteado nuevos problemas fundamentales como consecuencia directa de la internacionalización cada vez mayor de la producción tal como ha sido realizada por las empresas multinacionales. Creemos que debe hacerse frente a estos problemas lo antes posible."

Este tipo de fácil conclusión puede socavar la autoridad de todas las recomendaciones del Grupo.

Como el informe considera que el problema central es el conflicto entre el poder económico de las empresas multinacionales y la soberanía política de las

naciones, la solución fundamental propuesta por el informe es la de aumentar el poder de negociación de los países huéspedes. Además, las dos premisas implícitas del informe son la de que la participación gubernamental es preferible a la iniciativa privada, y la de que los gobiernos conocen mejor los intereses de los ciudadanos y actuarán siempre, en definitiva, en favor de ellos. Sobre la base de mi larga experiencia, ambas premisas me parecen muy cuestionables.

Aunque los testigos que comparecieron ante el Grupo declararon claramente que no había una equivalencia directa entre el poder de una empresa multinacional y el poder de un Estado soberano, el informe procede, no obstante, a esbozar diversas formas mediante las cuales los países huéspedes pueden fortalecer su poder de negociación frente a las empresas multinacionales. Sin embargo, como muchas de las recomendaciones se refieren al ejercicio de mayor control político sobre las empresas multinacionales sin tener suficientemente en cuenta las realidades económicas - por ejemplo, por qué deciden las empresas multinacionales invertir en los países menos desarrollados - es probable que el resultado sea una vigilancia sofocante de las actividades de las empresas multinacionales por parte del gobierno del país huésped y una discriminación contra las empresas multinacionales en comparación con las empresas privadas nacionales. La excesiva reglamentación y control desalentarán activamente las inversiones de las empresas multinacionales y, por lo tanto, privarán a los países menos desarrollados de capital y tecnología que, para todos los propósitos prácticos, es posible que no puedan conseguirse en cantidades adecuadas si no es de las empresas multinacionales. Evidentemente, esto no favorece ni los intereses de las empresas multinacionales ni los de los países en desarrollo.

Tampoco estoy convencido de que exista necesariamente un conflicto de intereses entre las empresas multinacionales y los países huéspedes. Las inversiones privadas extranjeras desempeñan un papel de la mayor importancia, junto con las corrientes de ayuda oficial, tanto bilateral como multilateral, en el suministro de insumos de importancia crítica a los países en desarrollo, y unas y otras son necesarias.

Consideradas en conjunto, las empresas multinacionales han desempeñado un papel más importante en la creación de una economía mundial más próspera en beneficio de todas las naciones, y, por lo tanto, han sido una fuerza más importante para el progreso y la paz que lo que se reconoce generalmente. Esto no hace necesarias ni presupone sus deficiencias ni las maquinaciones políticas de algunas empresas multinacionales.

De hecho, Arnold Toynbee considera que las empresas multinacionales tienen un importante papel histórico que desempeñar en un mundo cada vez más interdependiente; en efecto, afirma que la mayoría de nuestros problemas económicos mundiales "se deben a la incongruencia entre la estructura política anticuada de los Estados nacionales y la real estructura económica mundial" 1/.

Además, muchos dirigentes de empresas multinacionales han mostrado interés en cooperar con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que estudian a las empresas multinacionales. Pero es esencial que se indiquen claramente las reglas del juego; nada desalienta más fácilmente la inversión privada que

1/ "Arnold Toynbee: Are Businessmen Creating a New Pax Romana?", Forbes, 15 de abril de 1974, pág. 68.

los frecuentes cambios de las políticas gubernamentales y la consiguiente incertidumbre respecto de la política que cabe esperar. Un gran número de jefes ejecutivos de empresas multinacionales dieron testimonio ante el Grupo, y muchas de las sugerencias que hicieron se han reflejado en el informe. Sin embargo, como las empresas multinacionales existen como empresas destinadas a obtener utilidades, los gobiernos no pueden disminuir continuamente su capacidad lucrativa y esperar sin embargo que continúen invirtiendo en estas circunstancias. Lo importante es asegurarse de que conviene a los intereses públicos de los países huéspedes recibir inversiones de las empresas multinacionales, a la vez que se les permiten utilidades suficientes para que valga la pena que continúen existiendo.

Lamento tan profundamente como los demás miembros del Grupo la injerencia política de las empresas multinacionales, como las tentativas de la ITT de injerirse en los asuntos internos de Chile. Probablemente, otras empresas multinacionales han cometido abusos similares, que también deben condenarse, y cuya repetición debe prevenirse. No obstante, el informe en su conjunto constituye una reacción ante una conducta muy poco característica de unas pocas empresas multinacionales y pasó por alto por completo algunos ejemplos de graves abusos cometidos por gobiernos de países en desarrollo contra empresas multinacionales, tales como la nacionalización vindicativa, el establecimiento de normas y procedimientos arbitrarios y caprichosos, la rescisión de contratos y otros tratamientos discriminatorios (en comparación con el dado a las empresas nacionales). El informe habría sido mucho más valioso si hubiera conseguido tal grado de equilibrio, y hubiera tratado de armonizar los intereses de las empresas multinacionales y de los países en desarrollo.

Raymond Vernon, de la Universidad de Harvard, ha expresado una opinión sobre las empresas multinacionales que me parece reveladora y lúcida:

"No es el instrumento escogido en una conspiración internacional para oprimir a los pobres; tampoco es la salvación de la humanidad en un mundo peligroso de naciones Estados hostiles.

"Es una institución humana más, al mismo tiempo falible y útil, cuyos beneficios pueden aumentarse y cuyas deficiencias pueden reducirse mediante políticas públicas adecuadas." ^{2/}

Conviene a los intereses a largo plazo de los países en desarrollo acoger inversiones privadas extranjeras que proporcionen corrientes de capital y tecnología en condiciones adecuadas para el país huésped y que den lugar a las aspiraciones nacionales de participar en la administración y la propiedad. Es posible concebir políticas que establezcan una relación armoniosa entre el capital privado extranjero y las necesidades de desarrollo interno. Varios países han tenido éxito en la elaboración de tales políticas, y deberían realizarse mayores esfuerzos para identificar esas políticas. Sería lamentable que en un mundo en que la ayuda disminuye y los precios del petróleo y otros recursos aumentan rápidamente, se cortaran las corrientes de capital privado bajo el pretexto de reglamentar las empresas multinacionales.

^{2/} Vernon, Raymond, "Multinational Enterprises: Performance and Accountability", (ensayo inédito), noviembre de 1973, página 14.

A continuación se encontrará un análisis más detallado del informe, con mis observaciones sobre los distintos capítulos. Aunque no convengo necesariamente por completo con todas las partes del informe que no se mencionan explícitamente a continuación, he limitado mis observaciones a los puntos más importantes.

Finalmente, conozco perfectamente los esfuerzos genuinos del Grupo por lograr un informe unánime y reflejar las diversas opiniones expresadas. Debido a la complejidad del tema y a las percepciones distintas de las personas que formaban el Grupo no fue posible lograr un informe unánime. Aunque el informe es deficiente en los aspectos que se indican a continuación, me he sumado a los demás miembros del Grupo en su presentación al Secretario General. Hago esto con la esperanza de que las deficiencias del informe se revisen en el trabajo futuro de las Naciones Unidas sobre las empresas multinacionales y de que la publicación del informe origine debates públicos sobre el tema de manera que sigan corrigiéndose sus deficiencias.

Capítulo I. Los efectos en el desarrollo

1. En la página 40 del informe se recomienda que los países huéspedes den instrucciones precisas a las empresas multinacionales respecto de las condiciones en que deben funcionar y los objetivos que deben lograr. Aunque el objetivo buscado: una máxima comprensión entre el gobierno del país en desarrollo y la empresa multinacional acerca de las condiciones de las inversiones y el funcionamiento, es indudablemente valioso y debe ser alentado, podría ser poco práctico e incluso contraproducente dar instrucciones precisas sobre cada aspecto del funcionamiento de la empresa multinacional. Sin duda, es totalmente apropiado que el gobierno del país en desarrollo establezca directrices generales que deba seguir la empresa multinacional y que se elabore de común acuerdo un conjunto de directrices para los aspectos más detallados del funcionamiento de la empresa multinacional.

2. En la página 41 la segunda recomendación es un poco vaga al referirse al papel de las Naciones Unidas en la asistencia a los gobiernos de los países huéspedes en sus negociaciones con las empresas multinacionales. La recomendación dice:

"que las Naciones Unidas robustezcan su capacidad para asistir a los países huéspedes, a su solicitud, en esas negociaciones con las empresas multinacionales, así como para capacitar al personal de dichos países en la realización de tales negociaciones (véase el capítulo III)."

Las Naciones Unidas no deberían ser parte en negociaciones sobre intereses contrarios entre un gobierno huésped y una empresa multinacional; tal papel es muy inadecuado y, además, poco realista, si se considera la amplia gama de conocimientos técnicos que se requieren.

3. En la primera recomendación de la página 42 se sugiere que:

"en el acuerdo inicial con las empresas multinacionales, los países huéspedes consideren la posibilidad de incluir una disposición que permita la revisión de las diversas cláusulas del acuerdo, a solicitud de cualquiera de las partes, después de intervalos adecuados."

La recomendación habría mejorado con la mención del período de diez años mencionado en la página 41. Esto aseguraría que el país huésped no pidiera la renegociación después de un período muy breve.

4. La segunda recomendación de la página 42 es aceptable en principio. Dice así:

"que los países en desarrollo consideren la posibilidad de incluir en sus acuerdos iniciales con las empresas multinacionales disposiciones que permitan que, con el tiempo, se reduzca el porcentaje de propiedad extranjera; en lo posible, las condiciones deberían convenirse al principio de las negociaciones, con objeto de minimizar las posibilidades de futuros conflictos y controversias."

Los gobiernos y los ciudadanos de los países en desarrollo ciertamente tienen derecho a participar en la propiedad y, por lo tanto, en los beneficios que obtienen las empresas multinacionales en sus países. Sin embargo, debería reconocerse que una exigencia inicial de desinversión gradual podría servir para desalentar muchas inversiones, especialmente en las esferas de tecnología muy compleja. Semejantes condiciones iniciales restrictivas podrían alentar a las empresas multinacionales a tratar de amortizar todas sus inversiones durante los primeros años de inversión, de lo que resultarían precios más altos y un mayor desperdicio en la utilización de los recursos.

5. Me opongo a la poca lógica que refleja el último párrafo de la página 46 en el que se señala a la atención:

"el posible papel de las empresas multinacionales en los movimientos erráticos de corto plazo que han ocurrido en el sistema monetario internacional, además de los desequilibrios fundamentales en la balanza de pagos de varios países industriales principales."

Aunque el informe conviene en que las convulsiones del sistema monetario internacional probablemente no fueron causadas por las actividades de las empresas multinacionales, el informe concluye, sin embargo, que el movimiento potencial de fondos es suficiente para requerir la atenta vigilancia de los bancos centrales ^{3/}. Las recomendaciones de política, incluso en forma distinta de las que comienzan con las palabras "El Grupo recomienda", deberían formularse prestando más atención a los hechos básicos.

Capítulo II. Los efectos en las relaciones internacionales

1. Las cuestiones examinadas en este capítulo ocupan un lugar central en el informe y, por lo tanto, es sumamente importante que se examinen con gran imparcialidad y cuidado. No creo que el informe haya alcanzado el grado apropiado de objetividad. Por ejemplo, en la página 49 se dice que, en algunos casos,

"las empresas multinacionales han fomentado activamente la injerencia política en los asuntos internos de países huéspedes, especialmente de países en desarrollo."

Como la ITT es el único ejemplo mencionado en el informe, ¿no sería justo pedir que se señalaran otros ejemplos que sirvieran de fundamento de esta acusación?

^{3/} Véase un análisis de las actividades de las empresas multinacionales en los mercados internacionales de dinero, en "How the Multinationals Play the Money Game", entrevista a Sidney Robbins y Robert Stobaugh, en Fortune, vol. 88, No. 2, de agosto de 1973, págs. 59 a 62.

Como otro ejemplo, el informe afirma en forma más bien vaga y sin probarlo, que las empresas multinacionales, por estar estrechamente relacionadas con los grupos internos que son partidarios de la inversión extranjera, pueden "unirse en contra de los grupos que abogan por introducir reformas sociales". En la página 51, el informe dice que

"los gobiernos, especialmente los gobiernos de los países de origen ... han utilizado a veces a las empresas como instrumentos de su política exterior e incluso para actividades de inteligencia."

Tampoco en este caso se prueba la acusación, a pesar de que, por el contrario, el mundo ha conocido recientemente numerosos ejemplos de países productores de petróleo que imponían sus objetivos de política exterior a los países consumidores de petróleo por intermedio de empresas multinacionales que tenían su casa matriz en esos mismos países consumidores.

Nuevamente, este capítulo constituye una reacción del Grupo frente a las actividades de la ITT en su tentativa de injerirse en los asuntos de Chile, más bien que un argumento respaldado por ejemplos adecuados. Aunque la actuación de la ITT en Chile fue un asunto censurable que tuvo como consecuencia que se negara a la ITT la indemnización de seguro de la Overseas and Private Investment Corporation (OPIC) por sus bienes expropiados en Chile, no se ha comprobado que ese sea el proceder normal de las empresas multinacionales. Por lo tanto, el informe tiende a alimentar los temores de quienes creen que las empresas multinacionales están socavando los gobiernos de los países en desarrollo, sin tener el más leve indicio, fuera del ejemplo de la ITT, para probar que ese temor se justifica.

2. El informe señala correctamente en la página 52 que es claramente necesario que los países huéspedes se comprometan a pagar una indemnización justa. Para que una indemnización sea justa y adecuada, debe ser también efectiva y pagada con prontitud. Una indemnización cuyo pago tarde mucho, a menudo será de poco valor.
3. El informe dice en la página 52 que, aunque lo ideal sería que la indemnización por la nacionalización se determinara por consentimiento mutuo, el gobierno del país huésped, al no proceder en esta forma puede obligar a que se recurra a los procedimientos legislativos y judiciales del país huésped. No se hace referencia a las exigencias del derecho internacional de que la nacionalización no sea discriminatoria, que persiga un fin público y que la indemnización se pague con prontitud y sea adecuada y efectiva. Se cita en el informe la resolución 88 (XII) de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD pero no se cita la resolución 1803 (XVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se afirma la obligación impuesta por el derecho internacional de pagar una indemnización justa por los bienes expropiados.
4. El informe sugiere en la página 52 que tratándose de países que tengan problemas graves de balanza de pagos,

"los organismos internacionales de crédito deben considerar la posibilidad de poner a disposición de los países que tienen estas dificultades préstamos de largo plazo en condiciones liberales."

Si bien es posible condolerse de la difícil situación de los países que tienen problemas de balanza de pagos, esta misma circunstancia debería hacer que procedieran

con gran cautela antes de utilizar sus limitados recursos de capital para adquirir la propiedad de los activos existentes. No es probable que los países desarrollados aprueben el uso de préstamos a largo plazo en condiciones liberales, que deberían destinarse al desarrollo de nueva capacidad productiva o infraestructura, para la nacionalización de las propiedades de las empresas multinacionales.

5. El informe es deficiente en su manera de tratar el arbitraje internacional en la página 52. La mayoría de los países desarrollados acepta el arbitraje internacional, y la mayoría de los 65 países que se han adherido al Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, del Banco Mundial, son países en desarrollo. En este caso particular, el Grupo cometió un error por exceso de precaución al no hacer una recomendación que alentara el arbitraje internacional.

6. En la página 54, el Grupo recomienda que:

"los países de origen se abstengan de intervenir en las diferencias y disputas entre las empresas multinacionales y los países huéspedes. Si existe la posibilidad de que se causen daños serios a sus nacionales, deben limitarse a las reclamaciones diplomáticas normales. No debe tratarse de utilizar a los organismos internacionales como medios para ejercer presión."

Esta recomendación no es realista. Es totalmente correcto que un país de origen revise su programa de ayuda, por ejemplo, respecto de un país que ha expropiado en forma injusta las propiedades de nacionales del país de origen. A ningún gobierno debería pedirse que aceptara el principio de que debería limitarse exclusivamente a las "reclamaciones diplomáticas normales" en caso de que sus nacionales sufrieran graves daños de parte del gobierno huésped.

Cabe señalar que me he esforzado en el Senado de los Estados Unidos para eliminar el carácter obligatorio de la ley estadounidense que requiere que se ponga término a la ayuda extranjera de los Estados Unidos a un país que expropie los bienes de un nacional de los Estados Unidos sin pagar una indemnización justa, adecuada y pronta. Esta enmienda se ha conseguido respecto de la ayuda bilateral, y tengo la esperanza de que pueda lograrse ahora respecto de la ayuda multilateral. Sin embargo, el Presidente debería conservar el poder discrecional de poner término a la ayuda, si estima que la situación lo justifica. Debo señalar también que los círculos de negocios de los Estados Unidos se oponen claramente al carácter obligatorio de la ley estadounidense que exige que se ponga término a la ayuda, y apoya la posición que he bosquejado.

Capítulo III. Mecanismo y acción internacionales

1. He expresado ya mi acuerdo con la recomendación del Grupo de que se establezca una comisión de empresas multinacionales bajo la autoridad del Consejo Económico y Social. Se trata de un objetivo muy respetable. La comisión debería trabajar en estrecha armonía con otros órganos internacionales que se ocupan de actividades similares.

2. En la página 59 del informe se sugiere que,

"deben ponerse a disposición de los gobiernos que los soliciten equipos de consultores ... para prestarles asistencia en la evaluación de propuestas

de inversión y en el análisis de propuestas de contratos y arreglos, y, si se lo desea, para prestar apoyo de consultores técnicos a los gobiernos en relación con sus negociaciones con empresas multinacionales."

He manifestado antes (observaciones sobre el capítulo I) mis objeciones a que equipos asesores de las Naciones Unidas proporcionen apoyo técnico a los gobiernos de los países en desarrollo en relación con sus negociaciones con las empresas multinacionales. Deben elogiarse los esfuerzos de formación de personal propuestos.

3. El análisis de un código de conducta en las páginas 60 y 61 es algo insustancial, si se tiene en cuenta la importancia del tema. Un código de conducta debería elaborarse a partir de la más amplia variedad posible de fuentes durante un período de tiempo y la tarea de preparación no puede encargarse exclusivamente a la comisión de empresas multinacionales.

4. El informe señala en la página 61 la grave falta de información tanto financiera como no financiera sobre empresas multinacionales, pero el Grupo no parece tener una idea clara de qué información debería buscarse o en qué orden de prioridad. Sería posible inundar a las Naciones Unidas con caudales de información sin que nada de su contenido se adecuase en forma comprensible al uso de los gobiernos de los países en desarrollo. Debe reconocerse que sería necesario elaborar normas estrictas de confidencialidad, como sucede, por ejemplo, con los datos "confidenciales" de las empresas recopilados por los departamentos del Gobierno de los Estados Unidos. Las empresas multinacionales se resisten a facilitar ciertos tipos de información porque los mismos se elaboran a un costo considerable para cada empresa multinacional y porque podrían ser útiles para los competidores. Si no hay el mayor cuidado y una cooperación recíproca en esta materia tan delicada, los gobiernos considerarán la negativa a entregar ciertos tipos de información como prueba de actividades ilegales y no como el legítimo cuidado de datos técnicos y financieros de la empresa. Por otra parte, existe una creciente presión de todos los gobiernos sobre las empresas multinacionales para que les proporcionen más datos a los fines de la política pública y las empresas multinacionales deben estar preparadas a cooperar con esta tendencia establecida.

Capítulo IV. Propiedad y control

1. En la página 68, el ejemplo del ADELA como empresa modelo que deben seguir otras empresas multinacionales es equívoco, porque los objetivos del ADELA son los de un banco de inversiones, que adquiere con el propósito de ayudar en su desarrollo, participación minoritaria en nuevas empresas y con la intención de reubicar lo invertido una vez que aquéllas han llegado a una etapa de madurez. Este no es el objetivo habitual de una empresa multinacional y no se lo puede presentar como un ejemplo a la empresa multinacional corriente. Sin embargo, este caso muestra la necesidad de un ADELA mundial para la empresa privada así como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tiene una Asociación Internacional de Fomento que otorga créditos en condiciones favorables.

2. La recomendación de la página 68 de que las empresas multinacionales pasen gradualmente de participar en proyectos bien consolidados a reinvertir en nuevas empresas parece bastante poco práctica: excluiría a la empresa multinacional de los beneficios de una situación floreciente mientras que le cargaría solamente los costos y los riesgos inherentes a las etapas iniciales de una nueva empresa.

Capítulo V. Corrientes financieras y balanza de pagos

1. Este capítulo adopta un criterio general acertado sobre la cuestión de las corrientes financieras. El informe indica con razón en la página 71 que los países desarrollados deberían facilitar el acceso a sus mercados a los productos manufacturados y elaborados de los países en desarrollo. Coincido en que es necesario un sistema generalizado de preferencias para los países en desarrollo.

2. En la página 70 el informe declara que,

"A causa de su preocupación por el problema de la balanza de pagos, los países en desarrollo restringen a veces la remesa de dividendos, regalías, etc. No obstante, a menudo las empresas multinacionales pueden eludir tales restricciones mediante la fijación de precios de transferencia y otros mecanismos."

La segunda oración da a entender que las empresas multinacionales eluden efectivamente las restricciones relativas a los dividendos mediante mecanismos de fijación de precios de transferencia, aunque exista poca información sobre este tema y ninguna a disposición del Grupo.

Capítulo VI. Tecnología

1. El capítulo VI contiene mucho material útil sobre tecnología. No hay duda de que la capacidad de las empresas multinacionales para generar y aplicar tecnología ha sido en buena medida la causa de su rápido crecimiento, ya que cada empresa afiliada puede aprovechar el conocimiento de toda la organización. El problema real surge del hecho que el mercado de tecnología es oligopolístico y la posición negociadora de los países en desarrollo es evidentemente débil. Si bien los países en desarrollo desearían crear y fortalecer su propia capacidad tecnológica nacional, no queda en claro cómo podrían hacerlo de manera práctica. Una de las principales preocupaciones debería ser la de alentar la transmisión de tecnología, pero no es probable que esto se logre mediante la fórmula demasiado simple contenida en el último párrafo que comienza en la página 77. Luego de manifestar que "no hay ninguna fórmula para determinar el precio equitativo de la tecnología", el párrafo concluye con la declaración de que "su transmisión a los países en desarrollo no entraña ningún costo adicional significativo". Aunque se trate presumiblemente de un argumento aducido por los países en desarrollo, queda la impresión en el lector de que la transmisión de tecnología debería ser virtualmente un regalo.

2. En la sección titulada "Selección de productos" el informe reconoce que frecuentemente interesa a los países en desarrollo que se utilicen métodos de producción de gran densidad de mano de obra y que se tengan en cuenta los gustos y necesidades nacionales al diseñar los productos que se venderán a los clientes internos. La posición habitual de las empresas multinacionales, por razones de costo, es con frecuencia la de favorecer productos estandarizados internacionalmente. Sobre este tema, no se ha ponderado suficientemente el efecto positivo de la estandarización en todo el mundo, a fin de lograr economías de escala en el plano mundial y utilizarlas para elevar los niveles de vida en los países en desarrollo huéspedes.

3. En la página 76, el Grupo recomienda que los países en desarrollo establezcan "el mecanismo para seleccionar y tramitar las propuestas de inversión de las

empresas multinacionales [y para] ... evaluar lo apropiado de la tecnología". Esta recomendación es a la vez inadecuada e irrealizable. No es probable que los funcionarios de gobierno estén capacitados para juzgar la tecnología de una empresa multinacional y pueden optar por una tecnología de gran densidad de mano de obra por razones políticas internas y desechar así los aportes tecnológicos más avanzados. Esto es aún más probable tratándose de las empresas multinacionales de tecnología más avanzada.

4. Ciertamente vale la pena examinar los posibles medios de adquirir tecnología esbozados en las páginas 79 y 80, aunque debería señalarse que lo que refuerza en realidad la posición de las empresas multinacionales son dos hechos. En primer lugar, la tecnología se vuelve anticuada con bastante rapidez y es esencial una aportación constante de nueva tecnología. En segundo lugar, los conocimientos prácticos en que se basa la capacidad de producir eficientemente comprenden mucho más que la tecnología protegida por las patentes. Sin embargo, es apropiado que los países huéspedes consideren otros medios, distintos de la inversión extranjera directa, de adquirir tecnología y que favorezcan estas posibles soluciones, por ejemplo, contratos de gestión, empresas conjuntas y construcción de instalaciones completas, que permiten que la propiedad y el control permanezcan por lo menos parcialmente en manos nacionales.

Capítulo VII. Empleo y mano de obra

1. En la página 83, el informe recomienda que:

"Los países de origen y los países huéspedes, a través de un apoyo presupuestario general, el normal funcionamiento del sistema de seguridad social o el establecimiento de fondos sociales, proporcionen compensación completa a los trabajadores que hayan sido desplazados por las decisiones que en materia de producción hayan adoptado las empresas multinacionales. Reconociendo que algunos países en desarrollo no poseen los medios adecuados para ello, el Grupo recomienda que se examine la posibilidad de crear un fondo social internacional, que incluya contribuciones de las empresas multinacionales, y que complemente los recursos disponibles en tales países."

La asistencia de ajuste para los trabajadores en ciertas condiciones, tales como las contempladas en la propuesta U.S. Trade Reform Act de 1973, es muy importante. Además, el gobierno de cada país en desarrollo puede perfectamente proporcionar una asistencia de ajuste con cualquier propósito que desee. En cambio, resulta impropio el intento de obligar a una compañía privada (empresa multinacional) a pagar por dicha asistencia. Tal recomendación discrimina en contra de las empresas multinacionales en relación con otras empresas comerciales. En la medida en que un Estado pueda hacerse cargo de las medidas de asistencia de ajuste, las mismas deberían aplicarse por igual a las empresas nacionales y multinacionales. De otra manera, los obreros desplazados que trabajaban previamente para las empresas multinacionales recibirían un tratamiento más favorable que sus compatriotas. La idea de un fondo social internacional entrañaría problemas muy difíciles de justicia distributiva.

2. En un ambiente de subdesarrollo y desempleo crónico, los países desarrollados deberían favorecer el mejoramiento de su producción interna mediante un readiestramiento apropiado de sus trabajadores y deberían dejar abiertas las puertas a la

importación de productos manufacturados mediante técnicas de gran densidad de mano de obra y poca capacitación en los países en desarrollo. Este puede ser también un medio eficaz de restringir la inflación en los países desarrollados. Deben reconocerse, desde luego, los obstáculos de naturaleza política que se oponen a estas medidas.

3. El informe recomienda en la página 88 que,

"utilizando los medios adecuados, los países de origen impidan que las empresas multinacionales se establezcan en países donde no se respeten los derechos de los trabajadores, a menos que la filial obtenga permiso para aplicar normas laborales internacionalmente reconocidas, tales como negociaciones colectivas libres, igual trato a los trabajadores y relaciones laborales humanitarias."

Esta parece ser una invitación a los países de origen para que se injieran en los asuntos de naciones soberanas. Aunque esas políticas puedan contener objetivos encomiables, las empresas multinacionales no deberían ser usadas para imponer la actitud de un gobierno sobre otro. Las normas internacionales de conducta aplicables tanto a las empresas multinacionales como a las nacionales sólo se pueden acordar y poner en práctica mediante el consentimiento de los gobiernos soberanos.

Capítulo VIII. Protección del consumidor

1. Mi único comentario sobre este capítulo se refiere a la presunción subyacente de que los gobiernos tienen la sabiduría necesaria para prohibir la importación o la producción local de productos socialmente indeseables. Por ejemplo, en la página 89 del informe se lee:

"Consideramos que los gobiernos tienen derecho a desalentar, y en algunos casos incluso prohibir, la importación o fabricación local de determinados productos que consideren socialmente inapropiados."

Si bien es posible entender el deseo de los gobiernos de controlar los abusos de ciertos tipos de publicidad, es probable que las sugerencias contenidas en este capítulo lleven a la creación de una burocracia más en los países en desarrollo, destinada a mantener la pureza social de sus ciudadanos, camino que puede llevar más fácilmente al totalitarismo que a la libertad.

Capítulo IX. Competencia y estructura del mercado

1. Una porción sustancial de este capítulo respalda explícitamente un informe presentado a la UNCTAD por el Grupo Especial de Expertos sobre Prácticas Comerciales Restrictivas (documento TD/B/C.2/119), el que contiene varias aseveraciones sobre la mala conducta de las empresas multinacionales que no se apoyan en pruebas de hecho suficientes. Tanto el informe presentado a la UNCTAD como el informe del Grupo se concentran en varios tipos de "posible" mala conducta de las empresas multinacionales, sin una base fáctica ni un examen del comportamiento presunto.

2. En la página 93, el informe expresa que,

"uno de los medios de que disponen esos países [huéspedes], medios que deberían aceptarse internacionalmente, es hacer depender las utilidades que podrá remitir una filial en los resultados de sus exportaciones."

Muchas empresas multinacionales invierten en un país para abastecer el mercado local, mientras otras, que invierten en la extracción de materias primas, pueden exportar toda su producción. Por lo tanto, el volumen de las exportaciones puede no guardar ninguna relación con el objeto y el tamaño de la inversión y, por lo tanto, ser inadecuado como criterio para la remisión de utilidades.

Capítulo X. Fijación de precios de transferencia

1. La fijación de precios de transferencia es un problema real. Se la ha usado en gran medida para reducir la carga impositiva y en algunos casos para disminuir las utilidades de las subsidiarias de las que se posee menos del 100% de las acciones, mediante el traslado de las utilidades de un país a otro. Otras razones son la protección de la empresa multinacional contra los riesgos de la desvalorización monetaria, y el aprovechamiento de normas diferentes de control de cambio en relación con tipos distintos de remesas. La sección 482 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos es un ejemplo de una tentativa de regular la fijación de precios de transferencia con arreglo a la norma de la independencia a fin de prevenir la evasión impositiva.

2. En la página 99 del informe se sugiere que,

"los precios de transferencia utilizados por una empresa multinacional en sus transacciones con sus filiales, o entre éstas, así como los precios correspondientes a las transacciones con abastecedores o clientes externos deben hacerse públicos o darse a conocer a las partes interesadas, cuando lo soliciten."

Si bien la publicidad total de la información sobre la fijación de precios de transferencia es un principio encomiable, debería reconocerse que para las empresas multinacionales que venden cientos de productos en docenas de mercados distintos esto sería muy difícil de hacer. Se hallan en juego también problemas muy atendibles de confidencialidad en los negocios. Con frecuencia dicha información es objeto de mucha competencia y puede incluir información confidencial sobre productos patentados.

Capítulo XI. Tributación

1. El problema de la tributación es muy importante y su estudio merece la máxima prioridad. Sería ciertamente muy útil llegar a un acuerdo internacional sobre materias tributarias esenciales, por ejemplo sobre el uso de incentivos y alicientes tributarios. El informe reconoce que una reforma tributaria en el tratamiento de las ganancias de la empresa multinacional podría ser un instrumento poderoso para una estrategia concertada para el desarrollo.

2. En la página 103 del informe, se contempla un plan según el cual,

"los países de origen gravarían las utilidades mundiales de sus empresas multinacionales como si se hubieran obtenido en su territorio, y a la vez establecerían un descuento total de los impuestos pagados a otros países. En otras palabras, el método de la gravación de las utilidades mundiales se aplicaría a medida que se obtuvieran éstas y la gravación no se aplazaría hasta su remesa a los países de origen."

Existen indudablemente argumentos sólidos para la eliminación de los paraísos fiscales, pero esta propuesta requeriría una reestructuración completa del sistema tributario internacional. Esta propuesta requiere mucho más estudio y no puede aceptarse sobre la base de los hechos presentados al Grupo ni sobre la de los argumentos del Grupo contenidos en el informe.

3. En la página 105 se recomienda que,

"los diversos planes que se aplican o pueden aplicarse para la tributación de las empresas multinacionales se complementen mediante las disposiciones sugeridas por el Grupo en cada caso, con objeto de lograr los diferentes objetivos analizados."

Esta recomendación es extremadamente vaga y no debería haberse incluido en el informe de manera tan imprecisa.

Capítulo XII. Suministro de información y evaluación

1. La insuficiencia de la información existente sobre las empresas multinacionales y de los sistemas de recopilación y evaluación de la información, es un tema frecuente del informe. La convocatoria de un grupo de expertos en normas internacionales de contabilidad, que se recomienda en la página 106, es una sugerencia válida que debería ponerse en práctica. Es importante reconocer el legítimo carácter confidencial de buena parte de la información buscada sobre las actividades de las empresas multinacionales. Las Naciones Unidas necesitan definir de manera más precisa el tipo de información requerida y elaborar las salvaguardas necesarias para preservar su carácter confidencial.

V. OBSERVACIONES DE L.K. JHA

Si se considera el informe no como el comienzo sino como el final de las actividades iniciadas por el Consejo Económico y Social, puede decepcionar a muchos, sobre todo a los países en desarrollo. Indudablemente, dedicamos una buena parte de nuestro tiempo, y considerable espacio en nuestro informe, a la relación existente entre los países en desarrollo y las empresas multinacionales, de acuerdo con la importancia que se le asignó en nuestro mandato. El informe dirige la mayor parte de sus recomendaciones a los propios países en desarrollo y les indica lo que pueden hacer para reforzar su posición en las negociaciones y asegurar que la participación de las empresas multinacionales contribuya a su desarrollo. Es evidente que esto no puede ser aceptado por los países en desarrollo como respuesta definitiva a los problemas que han entorpecido a menudo sus relaciones con las empresas multinacionales y que han tenido por resultado el desencanto, la desilusión y la desconfianza de una y otra parte.

No estoy intentando disminuir el valor de estas recomendaciones. Ayudarán sin duda a los países en desarrollo a hacer las selecciones apropiadas y a evitar algunas de las equivocaciones que cometieron en el pasado cuando la opinión simplista, que estuvo de moda en un momento, de que como los países en desarrollo necesitaban capital y divisas extranjeros, debían atraer la inversión privada extranjera, opinión apoyada a menudo por una cierta presión de parte de los países y organismos donantes, llevó a muchos países en desarrollo a invitar a las empresas multinacionales a entrar en determinadas regiones en condiciones que más adelante lamentaron.

El hincapié que se hace en la selectividad no debe confundirse con una actitud restrictiva o de prejuicio hacia las operaciones y motivación de las empresas multinacionales, como pensaron algunos de mis colegas. Ninguno de nosotros fue tan ingenuo que creyese que las empresas multinacionales acudirían a los países en desarrollo si sus oportunidades de ganancias y crecimiento no fuesen tan buenas como en los países desarrollados. El punto básico que no debe perderse de vista es que si los países en desarrollo hacen la selección apropiada después de explorar las diversas posibilidades, las relaciones que entablen con las empresas multinacionales serán más sanas y más estables y, por lo tanto, más provechosas para ambas partes.

Sin embargo, esto no es sino el comienzo y no el final del asunto. Para hacer selecciones acertadas se necesitarían bastante más información e investigaciones. Muchos países en desarrollo también pueden necesitar la asistencia de los organismos internacionales. De aquí la importancia del programa de nueva acción internacional que recomienda el informe.

Este programa debe incluir también nuevos estudios acerca de las cuestiones que apenas si han sido examinadas en el informe. Así, en la introducción y en el capítulo I del informe, se hace referencia a la distribución de los beneficios que proceden de las operaciones de las empresas multinacionales. Esta es por cierto la cuestión crucial. Nadie ha dudado de que las empresas multinacionales han contribuido mucho a elevar los niveles de producción mundial. Pero la repercusión de estas empresas en la distribución entre países y dentro de los países ha originado preocupaciones. Está claro que una relación viable deberá beneficiar a todas las partes interesadas, los países huéspedes, los países de origen y, naturalmente, las propias empresas multinacionales. El informe no ha examinado, por falta de tiempo y de datos, la forma en que se distribuyen o deberían distribuirse entre ellos los beneficios.

Los países en desarrollo han insistido repetidas veces en las Naciones Unidas, la UNCTAD y en otras partes en que los cambios en sus relaciones de intercambio aceptan a su potencial de crecimiento más profundamente que la ayuda. Un examen del efecto de las operaciones de las empresas multinacionales sobre la relación de intercambio de un país, para determinar si es positiva, negativa o neutral, es ciertamente, de interés máximo para los países en desarrollo.

Mientras el Grupo realizaba su labor se produjeron cambios de gran trascendencia que afectaron de diversas maneras a la economía de los diferentes países. La que se ha llamado la crisis del petróleo llevó a un nuevo examen a fondo de muchos problemas en el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las empresas multinacionales han dominado durante muchos años en la exploración, refinación y comercialización del petróleo; pero fue imposible al Grupo intentar ninguna evaluación del papel de las empresas multinacionales en estos acontecimientos.

Por último, los problemas políticos que surgen entre las empresas multinacionales y los países huéspedes, y que repercuten en las relaciones internacionales, no pueden resolverse mediante la publicación de un solo informe. Los objetivos podrán lograrse únicamente si la comunidad internacional presta atención constante al tema y crea un nuevo clima de opinión, mantenido si es necesario por acuerdos internacionales.

La labor del Grupo y el informe que ha presentado tienen que ser considerados, por lo tanto, como la base de una acción futura, más bien que como una actividad completa en sí misma. Espero que el Consejo Económico y Social acuerde establecer la comisión de sociedades multinacionales que propone el informe. Con respecto a su composición, luego de examinados los pros y los contras de un órgano intergubernamental y de otro compuesto por personas versadas en el asunto que actuasen a título individual, en el informe se recomendó lo segundo.

Desearía, si se me permite, añadir algunas consideraciones más en apoyo de esta opinión. Si la comisión estuviese compuesta de representantes gubernamentales no sería sino una réplica del Consejo Económico y Social. Todos los miembros tendrían antecedentes parecidos, salvo que algunos procederían de países en desarrollo y otros de países desarrollados. Lo que me impresionó más acerca de nuestro Grupo fue la forma en que economistas, hombres de negocios y sindicalistas señalaron a nuestra atención diversas facetas de los problemas y contribuyeron a la evolución de las ideas. Además, por medio de un debate libre y franco, sin el embarazo de instrucciones, pudimos llegar a un acuerdo bastante amplio que, muy apropiadamente, están estudiando luego los representantes de los gobiernos en el Consejo Económico y Social.

VI. OBSERVACIONES DE RYUTARO KOMIYA

Firmo el informe ya que apoyo la mayoría de sus recomendaciones. El informe en su conjunto es, según mi opinión, un primer paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, tengo varias reservas. Asimismo, el tono general del informe no coincide completamente con mis propias opiniones sobre el tema, y tengo que hacer algunas observaciones complementarias de carácter general. Por ello, el hecho de que haya firmado el informe está sujeto a las observaciones y reservas que aparecen a continuación.

Las responsabilidades del gobierno huésped

En tanto sostengamos el principio básico de que se debe respetar plénamente el derecho soberano de los Estados en todas las circunstancias, el gobierno del país huésped debe ser la figura central en la formulación de la estrategia a largo plazo del desarrollo nacional, la fijación de políticas apropiadas respecto de las inversiones y la transmisión de tecnología por parte de las empresas multinacionales en el país, y la adopción de medidas necesarias para hacer frente a las consecuencias económicas, sociales y culturales del desarrollo y la inversión extranjera. Es el gobierno del país huésped, y no los gobiernos de los países de origen, ni las empresas multinacionales, ni la oscura entidad llamada comunidad internacional, quien es fundamentalmente, o podría decirse casi exclusivamente, responsable de las políticas de desarrollo y de inversión, sean cuales fueren las consecuencias que puedan tener. Los países de origen y las organizaciones internacionales pueden ayudar al país huésped a tomar mejores decisiones, pero la responsabilidad final debe recaer claramente en este último. Las empresas multinacionales pueden contribuir al desarrollo de un país y al bienestar de su población sólo cuando el gobierno de ese país aplica en forma sistemática políticas nacionales apropiadas para el desarrollo, la inversión y la transmisión de tecnología.

Una opinión popular sobre la función de las empresas multinacionales en el desarrollo mundial sostiene que, aunque poseen tecnología, pericia administrativa y recursos financieros superiores, con los cuales pueden contribuir al desarrollo mundial, son las principales culpables de los numerosos conflictos y tensiones que afectan al país huésped y al país de origen, a los trabajadores, a los consumidores y a las empresas multinacionales, a la vez que de acontecimientos tales como las crisis monetarias. Esta opinión, que parece respaldar algunas de las afirmaciones del informe, carece, en general, de realismo y no ayuda a resolver los problemas con los que nos enfrentamos.

Sin duda, hay casos en los que algunas empresas multinacionales han actuado con malas intenciones y se las debe condenar como las culpables principales. Pero hay casos en que los conflictos y tensiones relacionados con las empresas multinacionales en los países en desarrollo son el resultado de políticas gubernamentales inapropiadas y vacilantes y de condiciones políticas inestables en los países en desarrollo huéspedes. El gobierno de un Estado soberano debe estar preparado para aceptar la plena responsabilidad por cualquier cosa que suceda en su territorio: ese es el deber de un gobierno.

Jurisdicción y extraterritorialidad

Sobre la cuestión de la jurisdicción y la extraterritorialidad, en el informe se reflejan dos filosofías contradictorias. Por una parte, se expresa que "una vez que una filial de una empresa multinacional se establece en otro país, las leyes del país de origen deben dejar de regir su conducta y sólo deben aplicarse las leyes del país huésped", y que "los países de origen deben reconocer que las filiales están sometidas a la jurisdicción del país huésped" (pág. 55). Pero, cuando se piensa que es conveniente, en el informe se tiende a requerir de los países de origen que ejerzan control sobre las actividades de sus empresas multinacionales en otros países. Por ejemplo, respecto de las normas laborales, se propone que los países de origen no sólo insistan en que las empresas multinacionales de su jurisdicción "observen ciertos principios y normas básicos aceptados internacionalmente como condición para hacer inversiones en el extranjero", sino que también impongan "ciertas sanciones a las empresas que los infrinjan" (pág. 87). Además, en el informe se recomienda que "los países de origen impidan que las empresas multinacionales se establezcan en países donde no se respeten los derechos de los trabajadores, a menos que la filial obtenga permiso para aplicar normas laborales internacionalmente reconocidas, tales como negociaciones colectivas, libres, igual trato a los trabajadores y relaciones laborales humanitarias", y se sugieren como medios para este propósito, "la denegación de descuentos impositivos en relación con los impuestos pagados a los países huéspedes que violen los derechos humanos, la prohibición de la entrada en su territorio de los productos fabricados en esos países", y otras medidas (pág. 88). En la misma idea se basan las propuestas de que los países de origen tomen "medidas estrictas contra el soborno cometido por sus nacionales en otros países" (pág. 45), y de que los países de origen consideren la prohibición unilateral de la exportación de productos que están prohibidos en ellos por razones de protección del consumidor (pág. 89).

La cuestión de la jurisdicción no es una cuestión simple, claramente definida: a menudo hay toda una gama de posibilidades intermedias en las que la jurisdicción de un país necesariamente se superpone e incluso entra en conflicto con la de otro. Pero cuestiones tales como las normas laborales, las relaciones del trabajo, la protección del consumidor, la lucha contra la contaminación y el castigo del soborno son todos asuntos internos sobre los cuales en este caso los países huéspedes deben ejercer jurisdicción exclusiva aunque tengan que observar los acuerdos internacionales, en caso de que existan, que han suscrito en cada sector. En lo que respecta a estas cuestiones, las filiales de las empresas multinacionales deberían estar sometidas a la soberanía exclusiva del país huésped. Las recomendaciones y propuestas del informe antes mencionadas darían lugar a claros ejemplos de extraterritorialidad, que se deben evitar estrictamente.

A fin de imponer sanciones de acuerdo con el derecho a las empresas que hacen caso omiso de las normas laborales internacionalmente aceptadas o aquéllas que practican el soborno en otros países, el país de origen debe establecer algún tipo de tribunal para que se pronuncie sobre las actividades de las empresas multinacionales en otros países. Además, lo que constituye o no soborno o lo que se debe o no prohibir para proteger a los consumidores difiere de un país a otro de acuerdo con las costumbres sociales y otros factores. Los gobiernos de cada país han de dirimir esas cuestiones.

La propuesta de que "la jurisdicción del país de origen debe aplicarse hasta que la empresa multinacional ingrese en el país huésped" (pág. 55) plantea ciertas dificultades. Nuevamente en este caso el gobierno del país de origen debe pronunciarse acerca de las políticas de otros gobiernos. Además, la política del gobierno

y las condiciones en los países huéspedes bien pueden cambiar a lo largo del tiempo. Así, si el país de origen debe denegar descuentos impositivos por los impuestos pagados a los países huéspedes que violan los derechos humanos, o prohibir que se importen los productos elaborados en esos países, debe pronunciarse sobre cada incidente de violación de los derechos humanos que se produzcan en otros países. Lamentablemente, hay muchos gobiernos que violan los derechos humanos de vez en cuando.

Considerando todos estos aspectos, resulta evidente que el gobierno del país de origen no debe ejercer sus atribuciones judiciales a fin de supervisar las actividades de las filiales de sus empresas multinacionales en otros países, en tanto la cuestión se refiera a los asuntos internos de estos últimos. A lo sumo, lo que el gobierno del país de origen puede hacer en esta materia es establecer directrices para sus empresas multinacionales a las cuales estas últimas se adherirán voluntariamente.

Ciertas políticas del gobierno de un país huésped pueden parecer inapropiadas o inconvenientes, y los países de origen y las organizaciones internacionales quizá deseen ayudar al país huésped a mejorarlas. Pero, como ya se señaló, la responsabilidad definitiva por los asuntos internos debe recaer claramente en el país huésped.

Poder

En el informe se pone de relieve que "las empresas multinacionales ... poseen gran poder e influencia", y se tiende a defender la opinión de que son más poderosas que la mayoría de los países en desarrollo huéspedes. Sin embargo, se debe señalar que el poder de un Estado soberano y el poder de las empresas multinacionales son de diferentes dimensiones conceptuales y no se los puede comparar fácilmente. En realidad, un Estado soberano, por pequeño que sea, puede ser más "poderoso" que las empresas multinacionales, excepto quizá cuando las empresas multinacionales emplean sus recursos financieros en actividades políticas subversivas. La pequeña dimensión de un país no inhibe en ningún modo su capacidad para fijar las condiciones con arreglo a las cuales las empresas multinacionales podrán establecer filiales dentro de sus fronteras, limitar y reglamentar su funcionamiento cuando estén establecidas o nacionalizarlas. Hay muchos casos en que países en desarrollo relativamente pequeños han nacionalizado las filiales de empresas multinacionales.

Puede muy bien inducir a error afirmar que las empresas multinacionales se encuentran en general en una posición de mayor poder que los países en desarrollo huéspedes cuando negocian sobre las inversiones o la transmisión de tecnología. Se afirma a veces que los países en desarrollo huéspedes están en situación de gran desventaja, ya que las empresas multinacionales, con su poder monopólico, pueden enfrentar a un país huésped contra otro. En general, esto no es cierto en la actualidad. Si un país en desarrollo desea una computadora, un avión o una industria de película fotográfica en color, sólo hay cinco o siete compañías en el mundo con las que puede negociar. Pero pocos países en desarrollo necesitan esas industrias. En la esfera de los abonos, los neumáticos, los artefactos eléctricos, las refinerías de petróleo, etc., hay en el mundo por lo menos unas veinte firmas que pueden establecer y administrar plantas eficientes y que compiten entre sí.

El poder soberano de los países en desarrollo es, si se lo emplea con tino y en forma adecuada, potencialmente mucho mayor de lo que con frecuencia se considera.

Las repercusiones de la intervención de los gobiernos

Algunas de las afirmaciones del informe parecerían basarse en el supuesto de que las empresas multinacionales seguirán aportando las mismas cuantías de capital, tecnología y pericia administrativa a los países en desarrollo aun cuando el gobierno huésped emprenda una intervención generalizada e imponga diversas medidas restrictivas. En el informe parece ignorarse el hecho de que la cantidad y la clase de la inversión privada y de la tecnología que afluyen a un país se ven fácilmente afectadas por las políticas del gobierno. Algunas de las políticas y medidas que se recomiendan en el informe obrarán en el sentido de aumentar la corriente de inversiones y de tecnología hacia los países en desarrollo por conducto de las empresas multinacionales, pero muchas de ellas tenderán a disminuir los incentivos o la inversión.

Por ejemplo, aunque es comprensible que muchos reconozcan la necesidad de una disposición que permita volver a examinar y revisar el contrato original en ciertas situaciones (págs. 42 y 94), el hecho de exigir la renegociación con intervalos determinados aumentará la incertidumbre y el riesgo para las empresas multinacionales y en general disminuirá la corriente de inversión y tecnología extranjeras, a menos que las empresas piensen que pueden confiar en el gobierno huésped. Esto puede fomentar la clase de operaciones que permite hacer rápidas ganancias en vez de las que se integrarán profundamente en la economía local. Por otro lado, algunas empresas multinacionales considerarán que la exigencia de autorización previa para cada producto nuevo (págs. 75 y 89) ^{1/} es demasiado engorrosa y pueden decidir no operar en países en que se exija esto.

Otro punto que en el informe se tiende a olvidar es que, en virtud de diferentes clases de acuerdos de inversiones, tales como filiales de propiedad exclusiva, empresas conjuntas, establecimiento de instalaciones completas, acuerdos de retirada progresiva, etc., se llevarán a cabo diversas clases de proyectos de inversión, y el tipo de tecnología y la pericia administrativa suministrada a los países huéspedes y los beneficios percibidos por éstos diferirán considerablemente. En ciertos casos, puede convenir a los países en desarrollo huéspedes considerar la posibilidad de incluir en algunos acuerdos con empresas multinacionales las disposiciones llamadas de cesión progresiva (pág. 41). Sin embargo, si esta idea se lleva demasiado lejos, casi seguramente provocará una disminución considerable en la afluencia de inversiones. Es verdad que un número cada vez mayor de empresas multinacionales están en la actualidad concertando acuerdos de retirada progresiva, de establecimiento de instalaciones completas y otros análogos; pero el hecho de que haya empresas multinacionales que acepten esos acuerdos en ciertas circunstancias no significa que los aceptarán en otras, ni que proporcionarán, o podrán proporcionar, las mismas clases y cuantías de tecnología y pericia en virtud de esos acuerdos que las que proporcionan por conducto de filiales permanentes en las que poseen el total o la mayoría del capital.

^{1/} No entiendo cuál es el valor de esta propuesta. El gobierno puede tener que aprobar, uno por uno las nuevas medicinas, los alimentos elaborados o ciertos grupos de productos, sean producidos por empresas multinacionales o firmas autóctonas. Sin embargo, no es necesario pedir autorización previa para, digamos, cada nuevo libro.

Las empresas multinacionales son instituciones privadas, con fines de lucro y son sumamente sensibles a las perspectivas de obtener ganancias, a los riesgos y a las actitudes de los gobiernos, todo ello en una perspectiva a largo plazo. Si los gobiernos de los países en desarrollo aplican a la letra todas las recomendaciones y sugerencias del informe en las que se propone que se amplíe la intervención gubernamental o que se establezcan reglamentaciones restrictivas, muchas empresas multinacionales pueden por cierto decidir alejarse de los países en desarrollo y concentrar su atención en las economías desarrolladas relativamente libres. Podría ocurrir que la corriente de inversión privada y tecnología a los países en desarrollo disminuyera considerablemente, lo que bien podría no beneficiar a los países en desarrollo.

Con esto no se quiere sugerir que la mejor política consista en aplicar a las empresas multinacionales un enfoque tan liberal como sea posible, aumentando al máximo la afluencia de inversiones y de tecnología con poca intervención. Por el contrario, la mayoría de los países en desarrollo necesitan adoptar un enfoque selectivo para la inversión extranjera y la importación de tecnología como parte integral de su política de desarrollo. El grado y la clase apropiados de intervención del gobierno dependen de la etapa de desarrollo del país de que se trate, del sector en el que se hagan las inversiones y de la clase de tecnología transmitida. Además, algunos países tal vez prefieran cierto grado de independencia económica y cultural, incluso cuando tengan que renunciar a ventajas económicas inmediatas. Las pérdidas a corto plazo que sean resultado de políticas restrictivas aplicadas respecto de las empresas multinacionales pueden compensarse a largo plazo si ayudan a acumular experiencia nacional en materia administrativa y reforzar la confianza en sí mismos de los ciudadanos de un país.

Sin embargo, es importante considerar la repercusión probable de la intervención del gobierno sobre el nivel y las características de la afluencia de inversiones y tecnología. Es engañoso e ilusorio suponer que el nivel de la afluencia no se verá afectado por una intervención amplia del gobierno.

Relaciones internacionales

Las recomendaciones que se hacen en el capítulo II, que trata de las relaciones internacionales, crean para mí ciertas dificultades. La primera recomendación hecha en la sección relativa a los enfrentamientos intergubernamentales del capítulo II da a entender que se puede dejar de lado el derecho internacional, salvo el que se refiere a las disposiciones de arbitraje, al determinar la indemnización por la nacionalización de los bienes de una empresa multinacional. Esta recomendación no es aceptable desde un punto de vista jurídico, puesto que aparte de las disposiciones de arbitraje hay otras en varios acuerdos bilaterales que evidentemente son aplicables a las medidas que se han de adoptar en los casos de nacionalización, para no hablar de otras normas consuetudinarias de derecho internacional más discutibles. Es una contradicción afirmar que, en este caso, se puede dejar de lado el derecho internacional existente, a la vez que se propone concertar nuevas normas internacionales, tales como el acuerdo general sobre empresas multinacionales.

Se admite que lo que constituye el derecho internacional es una cuestión sujeta a polémica, sobre la que se tienen diferentes opiniones. Pero, sean cuales fueren, en principio se deben observar las normas internacionales existentes. En tanto proponamos nuevos acuerdos internacionales estamos en condiciones de instar a todas las naciones a observar no sólo los nuevos acuerdos sino también las normas internacionales existentes que son obligatorias para ellos. Por lo tanto, se debe disponer explícitamente que la indemnización se ha de determinar de conformidad tanto con el derecho interno del país, como con el derecho internacional. Lo mismo se aplica a la recomendación que figura al comienzo de la página 51.

En la recomendación que figura en la página 54 se afirma que los países de origen deben limitarse "a las reclamaciones diplomáticas normales" aun cuando, como resultado de la nacionalización, se causen serios daños a sus nacionales. No obstante, aunque no está claro qué se entiende por "reclamaciones diplomáticas normales", cabe señalar que las reclamaciones diplomáticas son en gran parte inútiles si, desde el principio, se aclara que el gobierno que protesta no podrá recurrir a otras medidas apropiadas suceda lo que sucediere. Por ejemplo, cuando un país huésped hace nacionalizaciones amplias sin indemnizar a las filiales de empresas multinacionales, puede resultar natural en una sociedad democrática que los accionistas del país de origen se movilicen en tanto que contribuyentes para interrumpir la ayuda al país huésped. Tanto las inversiones como la ayuda se deben basar al menos en cierta confianza mutua, y no se puede impedir que, cuando se pierde esta base de acuerdo, el país de origen o algunos de sus ciudadanos reaccionen suspendiendo la ayuda.

Creo firmemente que el país de origen, en particular cuando es un país poderoso que ocupa una posición dominante en la región a la que pertenece el país huésped, debe proceder con mucha cautela al aplicar presión económica y política a éste último, incluso en el caso de nacionalización de las filiales de sus empresas multinacionales. Creo también que las empresas multinacionales, como empresas privadas, deben asumir ellas mismas el riesgo total cuando hacen inversiones en otros países, tomando en consideración todas las consecuencias posibles, y que no deben contar con la ayuda de los gobiernos de los países de origen. Sin embargo, las recomendaciones citadas acá son inaceptables desde el punto de vista jurídico y diplomático.

Reunión de información

En el informe se recomienda que se cree un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales. Reunir la información pertinente es evidentemente un paso importante en todo proceso racional de adopción de decisiones y, sin duda, conviene disponer de más información sobre las empresas multinacionales. Pero una de las primeras cosas que se deben llevar a cabo en este sector es hacer que un grupo especial de expertos estudie cuál es la información que realmente se necesita sobre las empresas multinacionales, con qué propósitos prácticos se utilizará, cómo se puede reunir eficazmente esa información y cómo se puede emplear la información así reunida. A fin de ilustrar algunos de los problemas que esto plantea, consideremos los ejemplos siguientes:

Se ha indicado que los datos sobre los precios de transferencia son un ejemplo de la clase de información que es sumamente necesaria. Pero ¿cómo se puede obtener? Supongamos que el centro propuesto envíe cuestionarios a un par de cientos

de empresas multinacionales en los que formule preguntas acerca de sus políticas y prácticas con respecto a los precios de transferencia. Probablemente, la mayoría de ellas responderán. Casi todas declararán que emplean los precios de mercado siempre que sean aplicables. Muchas manifestarán asimismo que emplean los precios de costo más un margen de ganancia, de acuerdo con las fórmulas o los principios de contabilidad interna que usan en su organización, etc. Ninguna compañía admitirá que deliberadamente factura de más o de menos a fin de evadir las leyes fiscales o los controles de cambio. ¿Qué utilidad tiene la información que se obtiene de esta manera?

Como un ejemplo de los sectores en los que se puede practicar la fijación artificial de precios de transferencia, tomemos el caso de la fijación de precios para máquinas de segunda mano entre la casa matriz y las filiales sobre el que algunas personas dicen que se debe obtener información ya que las empresas matrices tienden a cobrar de más a las filiales. Una manera de reunir información sobre esta cuestión consiste en pedir a la aduana de cada gobierno que envíe los datos necesarios. Pero ¿qué clase de estadísticas se necesitan realmente? Aun cuando se demuestre que las máquinas de segunda mano de que se trata tienden a estar valuadas en un precio más alto que el normal de mercado, ¿qué uso práctico se podría dar a los resultados de esa investigación? Lo que sí se podría hacer en este sector sería prestar asistencia técnica sobre evaluación arancelaria a los gobiernos que lo deseen y permitirles que apliquen precios razonables y coherentes en sus evaluaciones arancelarias y en los impuestos cobrados a las empresas. La reunión de información sobre este tema no parece necesaria ni útil, incluso aunque fuera viable.

La reunión de información crítica sobre precios de transferencia o prácticas comerciales restrictivas es una actividad que se aproxima mucho a la investigación de delitos. Es probable que sólo las autoridades impositivas o encargadas de aplicar leyes antitrusts de los países interesados puedan tener acceso a las fuentes pertinentes de información. Es sumamente importante que los gobiernos convengan en sus esfuerzos conjuntos de reunión de información. Es probable que las clases de información que el centro propuesto pueda reunir directamente sin la ayuda de gobiernos sean de valor relativamente escaso.

De todos modos, el estudio a cargo de un grupo especial de expertos que se sugirió antes acerca de las clases de información que se ha de reunir y de los medios de obtenerla debe estar entre las primeras tareas que se han de emprender en el marco de la comisión de empresas multinacionales. Las organizaciones internacionales no constituyen excepciones a la Ley de Parkinson y son susceptibles de una expansión y ramificación ilimitada. No se debe establecer un vasto mecanismo para reunir toda clase de información relativa a las empresas multinacionales, la mayor parte de la cual bien podría ser de poco valor práctico.

Balanza de pagos

En el informe se propone que, al examinar las propuestas de inversiones extranjeras de las empresas multinacionales, los países huéspedes no sólo estimen su contribución al desarrollo sino también su contribución a "la capacidad del país para hacer frente a las necesidades de divisas" (pág. 70). Esa propuesta se basa en una noción errónea del problema de la balanza de pagos.

El problema de la balanza de pagos es un problema de liquidez o de flujo de fondos. El objetivo fundamental de la administración de la liquidez o del flujo de fondos de un país o una compañía privada es facilitar las transacciones ventajosas en sí mismas. Con frecuencia puede ser necesario o conveniente restringir las importaciones o las inversiones internacionales por razones ajenas a la balanza de pagos, pero restringir las importaciones o inversiones o fomentar artificialmente las exportaciones o la corriente de las inversiones hacia el interior o el exterior a fin de mejorar la balanza de pagos de un país es a lo sumo un recurso a corto plazo y no constituye una política apropiada si se aplica durante muchos años.

Con el fin de ajustar la balanza de pagos, el gobierno debe emplear medios macroeconómicos, tales como la política fiscal y monetaria o una apropiada política de cambios. La injerencia en las transacciones aisladas por razones vinculadas a la balanza de pagos o la evaluación de los proyectos de inversión desde el punto de vista de su efecto probable sobre la balanza de pagos equivale casi a poner el carro delante de los bueyes. En particular, relacionar la remesa de utilidades de una filial de una empresa multinacional con su rendimiento materia de exportaciones (pág. 93) no es un medio aceptado internacionalmente de ajuste de la balanza de pagos y no se ha de recomendar.

Tecnología

Las opiniones sobre tecnología que se exponen en el capítulo VI del informe son un tanto diferentes de las mías. En la página 72 se manifiesta que "el mercado de tecnología patentada es sumamente imperfecto", y que "los países en desarrollo se encuentran en una situación especialmente desfavorable para negociar a causa de su carencia de capital y de la capacidad técnica necesaria" y debido a que la corriente de tecnología se produce en una dirección: de los países desarrollados a los países en desarrollo. Sin embargo, no se debe olvidar que el perfeccionamiento y la venta de nuevas técnicas es a menudo un proceso competitivo, y que muchas técnicas nuevas se vuelven anticuadas con bastante rapidez ante la competencia de otras aún más nuevas. Aunque depende de la clase de tecnología de que se trate, por lo común varias firmas que compiten unas con otras pueden proporcionar la tecnología de complejidad media que los países en desarrollo más necesitan.

Sin duda, los países en desarrollo, por cierto todos adquirentes de tecnología, desean comprar técnicas al costo más bajo posible. Pero la reducción de los costos de la tecnología que proporcionan las empresas multinacionales a los países en desarrollo (pág. 79), no se debe considerar el objetivo de política más importante en esta esfera, porque igualmente importante es proporcionarles tecnología avanzada en grandes cantidades y que adquieran la clase de tecnología que sea más apropiada para sus necesidades y que tenga más probabilidades de beneficiarlos. Si una tecnología avanzada aporta beneficios suficientes, su adquisición, incluso a alto precio, es ventajosa para el comprador. Comprar tecnología barata puede ser simplemente desperdiciar dinero. El hecho de que los países en desarrollo paguen grandes sumas en regalías, sumas que aumentan rápidamente, no debe ser motivo de preocupación en sí mismo. La pregunta que se ha de hacer es: ¿qué obtienen por el dinero que gastan?

Por ejemplo, en los últimos años Japón ha importado una gran cantidad de tecnología del extranjero, y la corriente de regalías se ha registrado hasta hace poco tiempo casi exclusivamente en un sentido, con sólo una suma muy reducida recibida del extranjero por firmas japonesas. Además, cerca del 70% de todos los contratos para la importación de tecnología han ido acompañados por alguna restricción territorial. Sin embargo, los beneficios de la tecnología importada de este modo han sido incalculables y mucho mayores que las regalías pagadas.

Asimismo, cuando se contempla la revisión del sistema de patentes, es importante asegurar que las empresas multinacionales sigan invirtiendo grandes sumas en investigación y desarrollo ya que ésta es todavía la fuente más importante de nueva tecnología para fines industriales. No se debe olvidar que el perfeccionamiento de la tecnología es una actividad cara y riesgosa.

Se deben hacer esfuerzos para mejorar el sistema de patentes y eliminar los abusos de los derechos de patentes. Asimismo, los países en desarrollo deben considerar la posibilidad de revisar sus leyes nacionales de patentes para su propia ventaja, pero esos esfuerzos no se deben basar en premisas equivocadas y análisis defectuosos.

Mano de obra y empleo

Algunas de las afirmaciones hechas en el capítulo VII reflejan los intereses de los trabajadores de los países desarrollados de altos salarios y no tanto los de los trabajadores de los países en desarrollo. En particular, tengo que formular una enérgica objeción a una recomendación que figura en el texto al final del capítulo VII relativa a lo que se denominan "normas laborales equitativas". La noción de normas laborales equitativas se relaciona con un intento de uniformar lo que se llama el "costo unitario de la mano de obra" en todo el mundo. Si se lo aplica, ocasionará la desaparición de la mayoría de las industrias manufactureras de alta densidad de mano de obra y escasa especialización de los países en desarrollo que dependen de sus exportaciones a los países desarrollados. Esto se opone al espíritu liberal con que se hace la primera de las recomendaciones que figuran en la página 83.

En los países en desarrollo superpoblados y dotados de poca tierra y recursos naturales, la mano de obra es el único recurso abundante. Para que esos países se desarrollen es necesario exportar productos de alta densidad de mano de obra, aprovechando los salarios bajos, sea que los productos provengan de empresas multinacionales o de empresas autóctonas, o incluso cuando se nacionalizan industrias importantes, a fin de obtener a cambio las importaciones necesarias de alimentos, materias primas y bienes de capital y acumular capitales y perfeccionar la mano de obra.

En las primeras etapas de la industrialización, el costo de los capitales, los precios de los bienes de capital, las rentas de la tierra y los precios de la mayoría de las materias primas tienden a ser más altos en los países en desarrollo superpoblados que en los países desarrollados. En un primer momento, las industrias no pueden beneficiarse con economías de escala. En consecuencia, a menos que los salarios sean más bajos que en los países desarrollados, incluso después de hacer ajustes por diferencias en la productividad, y por lo tanto, a menos que los costos unitarios de la mano de obra sean también inferiores, esos países en desarrollo no pueden exportar productos manufacturados.

En esos países es importante, desde el punto de vista de la política nacional de empleo, mantener los salarios tan próximos como sea posible a niveles compatibles con el costo social de oportunidad de la mano de obra, hasta que el desempleo manifiesto y encubierto baje a un nivel tolerable. Esto se debe a que los salarios industriales artificialmente altos limitan la expansión de las oportunidades de empleo en la industria. Incluso con salarios y condiciones de trabajo que sean muy bajos y deficientes en comparación con los niveles de los países desarrollados, las oportunidades de empleo y los ingresos en concepto de salarios que crean las empresas multinacionales en los países en desarrollo pueden ser vitales y no solo desempeñar un papel "marginal" (pág. 81) para la población trabajadora.

Existe una noción popular de que el uso combinado de mano de obra de bajos salarios y tecnología de alta productividad da como resultado ganancias elevadas. Pero los salarios bajos, acompañados por una alta productividad, no dan como resultado ganancias elevadas sino precios bajos de los productos, siempre que funcionen las fuerzas de competencia del mercado. Naturalmente, el gobierno debe vigilar las ganancias excesivamente altas que reciban las empresas nacionales cuando gocen de una posición monopólica.

Difusión de información relativa a la salud y seguridad

De acuerdo con la primera recomendación hecha en la página 88 y la primera recomendación hecha en la página 90, la información importante sobre medidas relativas a la seguridad y otras condiciones de trabajo y sobre medidas para proteger la salud y la seguridad de los consumidores, debería pasar de los países de origen a los países huéspedes por conducto de las empresas multinacionales. Sería mejor que la información se transmitiese por conducto de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización Mundial de la Salud, o directamente de gobierno a gobierno.

Distribución de mercados por las empresas multinacionales

Al discutir la distribución de mercados por las empresas multinacionales, uno de los temas principales del capítulo IX, creo que es sumamente importante distinguir conceptualmente entre tres clases de acuerdos de distribución de mercados: a) acuerdos que abarcan sólo a las filiales de propiedad exclusiva o de propiedad mayoritaria (inclusive la casa matriz) de una empresa multinacional; b) acuerdos entre compañías independientes o filiales de propiedad minoritaria que no intervienen en la concesión de licencias de patentes y de conocimientos técnicos; y c) acuerdos que acompañan la concesión de licencias de patentes y conocimientos técnicos.

Al parecer, en el informe se propone prohibir o al menos desalentar la primera clase de acuerdos de distribución de mercados mencionada. Pero no se puede pedir a una filial de propiedad mayoritaria de una empresa multinacional que compita con su casa matriz o con otras filiales de propiedad mayoritaria del grupo. No se puede pedir que las sucursales de un banco compitan entre sí o con la casa central, sea en un país o internacionalmente. No hay ningún país cuyas leyes contra los trusts requieran que la casa matriz y sus filiales de propiedad mayoritaria compitan entre sí. Para el gobierno huésped pueden ser motivo de preocupación los acuerdos de

distribución de mercados entre las filiales situadas en el país y sus empresas matrices, pero lo es desde el punto de vista del rendimiento de las exportaciones de las filiales, y no desde el punto de vista de la competencia. Por otra parte, se debería declarar ilegal la segunda clase de acuerdos de distribución de mercados.

La tercera clase de acuerdos de distribución de mercados, a saber, los acuerdos territoriales que acompañan las concesiones de patentes y conocimientos técnicos, es muy diferente de otras prácticas restrictivas, ya que se basa en el derecho de propiedad de las patentes y conocimientos técnicos. La dificultad principal es que con frecuencia quien puede conceder una licencia no está dispuesto a permitir que el posible concesionario emplee la tecnología y desea simplemente exportar productos desde el país de origen, a menos que esté protegido al menos en cierta medida de la competencia del concesionario. Así, la prohibición total de la restricción territorial que acompaña la concesión de patentes y conocimientos técnicos por cierto retardará en vez de promover la transmisión de tecnología, y no será beneficiosa para los países en desarrollo. Además, los acuerdos de concesiones exclusivas de licencias no son generalmente ilegales en la mayoría de los países.

No obstante, esos acuerdos territoriales deberían declararse ilegales si representan un uso indebido del derecho de propiedad sobre las patentes y los conocimientos técnicos. Lo que constituye o no uso indebido debería estar expresado en las leyes de patentes y antitrusts de cada país, de conformidad con las cuales se debería juzgar cada caso particular. No es necesario en estos casos distinguir entre las empresas multinacionales y las compañías nacionales.

VII. OBSERVACIONES DE J. IRWIN MILLER

La importancia del presente informe no se debe a la amplitud de su contenido ni a su originalidad sino, más bien a las cuestiones que el Grupo ha puesto de relieve.

El Grupo no se pudo reunir por un período de tiempo suficientemente largo para resolver sus propias diferencias de opinión y en los casos en que se llegó a un acuerdo, esto a menudo se debió a razones muy diferentes. Sin embargo, el informe es valioso. Refleja en un grado considerable el confuso estado de la opinión actual acerca de las empresas multinacionales y probablemente comprende la mayor parte de las medidas que ahora podrían adoptar provechosamente las naciones y la comunidad internacional.

Mi propósito al contribuir a esta sección es resaltar aún más algunas cuestiones que a mi juicio son más importantes que lo que daría a entender el trato que se les ha dado en el informe, así como expresar mis puntos de desacuerdo en unos pocos casos.

Acción internacional apropiada

Cabe examinar, en primer lugar, la importancia relativa que el informe da al papel internacional, en comparación con el papel nacional, en lo que respecta al trato de las empresas multinacionales en la actualidad.

Para algunos miembros del Grupo la conclusión más importante a que se llegó ha sido la de que hay necesidad de una acción nueva y continuada de parte de las Naciones Unidas en la esfera de las empresas multinacionales, dado que así se pone en marcha un mecanismo que tal vez conduzca algún día a una reglamentación internacional que pueda llevarse a la práctica. Ven en las empresas multinacionales una fuerza necesariamente perturbadora y explotadora a la cual no pueden hacer frente los gobiernos nacionales si actúan cada uno por su cuenta. De ahí que sea esencial la reglamentación internacional. Como llevará tiempo establecer un mecanismo institucional eficaz, el proceso debe iniciarse ahora mismo.

Para otros, la acción internacional tiene sólo un papel de apoyo a un programa más amplio en que el papel principal es desempeñado por los gobiernos huéspedes. Estas personas ven que las relaciones entre las empresas multinacionales y los gobiernos huéspedes son imperfectas. Unas y otros han actuado de una manera que ha llevado a la adopción de una actitud defensiva y a la tirantez en sus relaciones. No obstante, estas experiencias han dejado muchas lecciones que pueden aplicarse inmediatamente. Un conjunto de principios y medidas prácticas promete relaciones mejores y más eficaces. Los órganos internacionales pueden persuadir y prestar asistencia, pero en la actualidad sólo los gobiernos nacionales, basados en la legitimidad y el derecho, tienen poder para fiscalizar las operaciones de las empresas multinacionales.

Para quienes estiman que se necesita urgentemente una reglamentación internacional, el capítulo III constituye un resultado satisfactorio. Para quienes están más interesados en la acción en el plano nacional, apoyada por una acción internacional apropiada, la manera en que se recalca en las partes primera y segunda el papel internacional por encima del papel nacional, es motivo de preocupación.

En el mundo que existirá probablemente durante el resto del siglo, considero sensato hacer hincapié en primer lugar en la importancia de la acción nacional, fortalecida por una mejor información y mejores comunicaciones y dotada de un apoyo internacional adecuado. Si esto se acepta, entonces cabe preguntarse cuáles podrían ser los elementos esenciales de dicho programa, comenzando con el apoyo internacional.

Mejoramiento del contexto

En la actualidad el fenómeno más inquietante en el mundo es el desequilibrio; hambre en zonas extensas y saciedad en otras; riqueza en algunas partes y gran pobreza en otras; escasez de capital en algunas naciones y acumulación de capital en otras; escasez de materias primas en algunas zonas y excedentes en otras.

Dada la actual constitución de estos desequilibrios y el hecho de que en general parecen ir aumentando y no disminuyendo, un historiador no podría sino concluir que constituyen una amenaza muy real para la paz mundial y una incitación a la revolución.

Cabría suponer que la creciente escasez de materias primas (y no sólo del petróleo) subrayaría el hecho de la interdependencia económica. Sin embargo, la amenaza que plantea a los hábitos de consumo de los países desarrollados parece haber intensificado su determinación a ser "independientes" en cuanto sea posible. En cambio, los países en desarrollo que están tratando de poner fin a su dependencia no luchan por ser "independientes" sino por llegar a ser "interdependientes".

En la actualidad pueden aducirse claros argumentos en favor de un crecimiento económico acelerado de las naciones en desarrollo acompañado de un crecimiento más lento y moderado de las naciones desarrolladas (de alto consumo), pero la cooperación y la moderación no son características de nuestro tiempo. Más bien, se observan en todas partes reducciones en la corriente de ayuda, una renuencia a eliminar los obstáculos comerciales y monetarios, y la continua imposición de restricciones de importación a los productos del tercer mundo por las naciones desarrolladas. A la creciente necesidad de cooperación se responde con una mayor competencia.

Por consiguiente, la medida más importante que las Naciones Unidas podrían adoptar en la actualidad respecto de las empresas multinacionales es la de persuadir a las naciones desarrolladas a que reactiven y cumplan sus compromisos anteriores con las naciones en desarrollo para mejorar su acceso legítimo a la riqueza, los alimentos, la educación, las investigaciones y otros recursos.

La escasez de recursos no renovables debería dar a las naciones desarrolladas una razón muy inmediata (y egoísta) para reconsiderar toda la cuestión del desarrollo. Sin embargo, al tratar de lograr acceso a los suministros que desean no pueden concentrarse únicamente en los países que los poseen. La necesidad de asistencia es más aguda en los países en desarrollo que no poseen en abundancia los recursos naturales que están en mayor demanda y que, por lo tanto, tienen pocos medios a su disposición para hacer frente a una situación mundial que los está poniendo rápidamente en una situación cada vez más desventajosa.

A menos que vaya acompañada de aumentos sustanciales en la ayuda para el desarrollo y de progresos importantes en la cooperación en el comercio y las inversiones, la contribución que las empresas multinacionales pueden hacer al desarrollo es mínima. La inversión extranjera es sólo uno de los medios para el desarrollo. Los países en desarrollo también necesitan ayuda y nuevos conocimientos técnicos para dirigir bien el crecimiento industrial. De lo contrario, el clima mundial se torna adverso a las empresas multinacionales y es poco lo que ellas, actuando por su cuenta, pueden hacer al respecto. Los gobiernos de los países desarrollados deben tomar nuevamente la iniciativa. El éxito de las medidas que tomen las Naciones Unidas para persuadir a los países desarrollados a que vuelvan a dedicar sus propios recursos y conocimientos técnicos a esta cuestión aminora la importancia de todas las demás medidas concretas que se recomiendan en el informe.

Moderación del ámbito extraterritorial

La moderación de los gobiernos en la aplicación extraterritorial de su jurisdicción es otra medida encaminada a mejorar el contexto en que funcionan las empresas multinacionales. No es por cierto una cosa simple la que aquí se pide. Por una parte, hay una tendencia natural a rechazar la extraterritorialidad; por la otra, cuando su utilización proporciona el medio de alcanzar un propósito sumamente importante, a menudo hay un clamor nacional por su aplicación. Este conflicto de actitudes aparece con suma claridad entre los capítulos II y VII del informe del Grupo.

En el capítulo II, el Grupo estima "que los países de origen y los países huéspedes deben abstenerse de la aplicación extraterritorial de su legislación interna, a menos que se ejerza en virtud de acuerdos bilaterales, o, preferentemente, multilaterales". En el capítulo VII el Grupo considera que deberían hacerse demandas extraterritoriales a las empresas multinacionales en lo tocante a las condiciones de salud y seguridad, las negociaciones colectivas libres y la discriminación racial, independientemente de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Toda conclusión de grupo acerca de lo que es mejor para todos, no obstante cuán convincente sea, debe sopesarse teniendo en cuenta los peligros que entraña el tratar de ampliar la soberanía más allá de las fronteras de una nación y las ventajas de la moderación para mejorar la cooperación internacional en el mundo actual. Cabe reiterar que las Naciones Unidas tienen un importante papel que desempeñar en apoyo de los esfuerzos nacionales encaminados a limitar el ámbito extraterritorial.

El Grupo recomienda a las Naciones Unidas que, además del continuo papel primordial que les corresponde en la tarea de convencer a los países desarrollados de la gran necesidad de mejorar la cooperación internacional, consideren tres nuevas iniciativas en relación con las empresas multinacionales:

- 1) Establecimiento de un centro de información internacional;
- 2) Mejoramiento de la asistencia técnica a los países en desarrollo en materia de negociaciones;
- 3) Convocación periódica de reuniones para mantener un diálogo.

Por mi cuenta, quisiera hacer las siguientes observaciones adicionales:

Información y publicidad

Al leer el informe se puede perder de vista la importancia de la información y la publicidad. Algunos se inclinarán a rechazar la recomendación por considerarla inocua y procederán a examinar cuestiones aparentemente más importantes. En realidad, es sumamente importante debido precisamente a que es una primera medida práctica, quizás la única que se puede hacer efectiva ahora mismo. Además, sus repercusiones pueden ser más grandes de lo que se supone.

a) Una mayor publicidad tendría un efecto inmediato de autodisciplina en los gerentes de las empresas multinacionales. No hay ningún mecanismo regulador tan eficaz como el requerir que se actúe a la vista del público. Esto es justo, si todos los competidores actúan en las mismas condiciones.

b) Los gobiernos de los países en desarrollo estarán en condiciones de hacer mejores selecciones. Si bien esto no asegura que la selección sea la mejor, ofrece protección contra selecciones muy malas.

c) La tensión se reduciría. Las sospechas serían sustituidas por hechos, muchos de los cuales serían menos ofensivos de lo que se imagina.

La dirección eficaz del centro de información propuesto es más importante de lo que hemos dado a entender. Se corre un riesgo considerable de que el centro nunca desarrolle la capacidad necesaria para responder en forma adecuada. Dada la gran cantidad de información que se ha de elaborar, no será fácil seleccionar correctamente de lo que se ha de hacer en primer lugar. Para ello se requerirá mucho discernimiento y competencia técnica. Las personas competentes en este sentido no abundan, están en máxima demanda, y no es probable que actualmente se hallen dentro del sistema de las Naciones Unidas. De esto se desprende que se deben pagar sueldos acordes con las circunstancias y realizar la búsqueda más amplia posible entre los gobiernos, instituciones académicas y empresas privadas para reunir un equipo del más alto calibre. Sin un esfuerzo decidido de esta naturaleza, el centro de información no sería sino otro órgano burocrático más.

Asistencia técnica

La asistencia técnica es un complemento prometedor de la labor del centro de información. Sin embargo, la preparación y presentación de asesoramiento realmente útil a los gobiernos de los países en desarrollo sobre la manera de tratar con la gran variedad actual de industrias y empresas puede ser más difícil de lo que nadie se imagina. Las normas de competencia de las personas que sean elegidas para desempeñar esta función no pueden ser menos estrictas que las correspondientes al grupo de información. Un servicio que no se menciona en el informe pero que tal vez sea incluso más prometedor y guarde una relación más estrecha con el núcleo de pericia de las Naciones Unidas sería el de equipos de asesoramiento técnico de las empresas multinacionales cuando éstas inicien actividades en un país en desarrollo.

Un diálogo continuo

Las deliberaciones del Grupo han constituido una clara demostración de la necesidad de mantener un debate continuo. Cada uno de nosotros trajo consigo ideas preconcebidas que se fueron modificando a medida que hablábamos y esto no se

refleja totalmente en nuestro informe. De la misma manera, la situación mundial ha cambiado dramáticamente durante el período en que se celebraron las conversaciones y los probables efectos de esos cambios no se reflejan de manera adecuada en el informe.

Todo esto es un ejemplo de cómo las fórmulas y recomendaciones actuales se vuelven pronto anticuadas e ineficaces. Por esta razón, es necesario mantener un diálogo continuo mientras las empresas multinacionales continúen siendo motivo de preocupación.

Por diferentes razones el Grupo estima que la primera cuestión que debería considerarse en esas reuniones es la redacción de un código de conducta que, si se escribe sensatamente y se enmienda continuamente a la luz de la experiencia, podría proporcionar una valiosa orientación a los esfuerzos de los países huéspedes. También podría servir para advertir a las empresas multinacionales acerca de probables acontecimientos futuros.

Los intentos de elaboración de códigos de esta clase que se han hecho hasta la fecha han adolecido de dos defectos importantes:

a) Reflejan con demasiada claridad los intereses y preferencias de sus autores, falla ésta que la comisión que aquí se propone deberá tratar de evitar a toda costa.

b) Demasiado a menudo estos códigos establecen ideales deseados. Estas declaraciones habitualmente son demasiado amplias para ser útiles y a menudo resultan en la aprobación de objetivos antagónicos. En su lugar, deberá darse seria consideración a un código que indique normas mínimas aceptables para los gobiernos y las empresas multinacionales. Un código de este tipo podría muy bien rendir beneficios inmediatos y sus disposiciones se podrían comenzar a incluir en las legislaciones nacionales.

Acción nacional apropiada

El papel de las empresas multinacionales en el desarrollo

El hecho de que las empresas multinacionales tienen un cierto papel que desempeñar en el desarrollo es aceptado casi universalmente. En cambio, se reconoce menos la magnitud exacta de ese papel y sus limitaciones. Demasiado a menudo las empresas multinacionales son criticadas por no dedicarse a actividades que escapan claramente a su esfera de interés o competencia. El informe indica que las empresas multinacionales elaboran productos que no satisfacen necesidades de bienestar prioritarias y que pueden acrecentar la distribución desequilibrada de la riqueza y que no llevan a cabo suficientes actividades de investigación y desarrollo locales.

Una empresa multinacional no puede actuar durante mucho tiempo, o en un grado considerable, en oposición a sus propios intereses económicos o al margen de su esfera de competencia en circunstancias determinadas. Si así lo hace, sus servicios son deficientes, sufre frente a sus competidores y, en última instancia, induce a sus accionistas a tomar medidas.

Las empresas multinacionales deben actuar de manera responsable y adecuada en toda situación; sin embargo, para que sean de máximo valor para un país en desarrollo, el gobierno huésped debe evaluar exactamente los puntos concretos en que se destaca cada empresa multinacional y establecer una situación y fijar condiciones de ingreso que garanticen, por una parte, que la empresa multinacional se sienta atraída a entrar, y, por otra, que sus actividades fomenten realmente los programas nacionales del país de que se trate.

En la primera página del capítulo I se describe la contribución que las empresas multinacionales pueden aportar al desarrollo. Su capacidad para acelerar el crecimiento económico y transmitir tecnología es inigualada. Por esta razón los países en desarrollo tienen sumo interés en atraerlas.

Sin embargo, los conocimientos tecnológicos transmitidos de una persona a otra deberían distinguirse de los conocimientos incluidos en los libros y en la tecnología incorporada en las máquinas. Las personas capaces de lograr la ejecución de algo son el recurso más valioso de las empresas multinacionales. Por consiguiente, es engañoso sugerir que puede reducirse el precio de la tecnología. En un mundo de creciente escasez, la oferta de conocimientos técnicos es sumamente limitada. Las empresas multinacionales no los venderán a bajo precio.

Además, los conocimientos técnicos no son estáticos sino que, por el contrario, están cambiando y aumentando constantemente. Su transmisión a menudo entraña un proceso a largo plazo y puede contradecir los deseos nacionales de controlar y emplear sólo a gerentes nacionales. El control de las filiales locales, en la medida en que significa mantenerlas en sintonía con los objetivos nacionales, es de gran importancia para el país huésped. El mismo control, en la medida en que significa mantener el nivel de calidad de la producción, una gestión lucrativa y una compatibilidad con las normas mundiales de las empresas multinacionales, también es de importancia vital para la propia empresa multinacional.

En el informe no se reconoce adecuadamente la complejidad de las relaciones mutuas entre el costo de los conocimientos técnicos, su naturaleza, la importancia del control, tanto para el país huésped como para la empresa multinacional, y la diferencia entre control y propiedad.

También se debe considerar la cuestión de las investigaciones auténticas. A medida que aumentan los salarios y el volumen de producción, las técnicas necesarias de los procesos de ingeniería y fabricación tienden a ser incorporadas cada vez más en el propio equipo y maquinaria. Incluso cuando los conocimientos tecnológicos llegan finalmente a quedar incorporados en la maquinaria y en las inversiones de capital, la tecnología de las investigaciones auténticas continuará hallándose en los seres humanos.

La urgencia que sienten los países en desarrollo por poseer su propia capacidad de investigaciones continuará siendo por algún tiempo motivo de frustración para ellos. Con 500 millones de dólares se puede erigir y probablemente poner en funcionamiento en cualquier lugar una complicada refinería de petróleo o una fábrica de camiones. Sin embargo, todo el dinero del mundo no es suficiente para crear en un decenio un nuevo MIT, o Cambridge o los Laboratorios Bell.

Las investigaciones básicas, en que se funda todo el progreso técnico, se concentrarán en el futuro previsible en las esferas en que las disciplinas fundamentales del conocimiento están presentes en mayor profusión y calidad y, asimismo, donde se dispone de fondos para llevar a cabo esta actividad cada vez más costosa.

Esta aseveración se aplica no sólo a las universidades y los institutos gubernamentales sino también, en particular, a las actividades de investigación de las empresas privadas más adelantadas, nacionales o multinacionales. Es lógico que se trate de lograr fondos de apoyo de una fuente de recursos lo más amplia posible. Sin la base económica de la AT & T los Laboratorios Bell podrían ser mantenidos sólo mediante la imposición de tarifas excesivamente elevadas a los clientes.

Es probable que la centralización de las investigaciones cambie a lo largo del próximo siglo pero cabe afirmar que no cambiará mucho durante los próximos 20 años. Los países en desarrollo tienen que comenzar ahora a desarrollar prudentemente instituciones que, si se orientan con perspicacia e inteligencia, podrán estar a largo plazo a la par de cualquier otra.

Poder de negociación

Las empresas multinacionales tienen un papel válido pero limitado en el desarrollo; sin embargo, con la excepción de las industrias extractivas, no es claro en absoluto que hayan tenido o tengan deseos de invertir en los países en desarrollo. Muchas de las recomendaciones de las partes primera y segunda instan de una manera u otra a la limitación, regulación o sujeción a condiciones especiales de las operaciones de las empresas multinacionales. Consideradas separadamente, cada una de estas recomendaciones merece ser examinada por los gobiernos huéspedes. No obstante, el efecto acumulativo de todas ellas supone como fundamento de una aplicación eficaz de restricciones, que los países en desarrollo pueden dar por sentado el deseo indiscriminado de todas las empresas multinacionales de invertir en cualquier nación en desarrollo.

Este deseo se ha exagerado considerablemente. Los países desarrollados, de mercados más grandes, mayor consumo per cápita y, a veces, gobiernos más estables, ofrecerán en general un medio más atractivo para la filial de una empresa multinacional que un país en desarrollo. He aquí la importancia que tiene para un país huésped el ofrecer condiciones de ingresos más atractivas si quiere encontrarse en una posición firme para celebrar negociaciones con una empresa multinacional respecto de los servicios concretos que desee obtener.

El poder de negociación de todo gobierno huésped se funda principalmente en la calidad, el tamaño y la estabilidad del mercado que ofrece. Cuanto más atractiva e importante sea la oportunidad que brinde, el país en desarrollo estará en condiciones de negociar con más eficacia.

a) Estabilidad - Si una empresa multinacional estima que una posible inversión ofrece un alto riesgo de pérdida se ve obligada a tratar de conseguir una tasa de utilidades proporcionalmente más alta y un medio que asegure que esas utilidades no se pierdan. Una inversión de este tipo debe prometer un mayor rendimiento a un plazo más corto. Cuando las perspectivas a largo plazo se consideran predecibles y estables, las utilidades previstas pueden ser menores y a menudo el incentivo es reinvertir las ganancias en lugar de extraerlas.

La estabilidad depende de la actuación sensata y capaz de los gobiernos huéspedes en la dirección de sociedades eficaces y justas. Para mantener un amplio nivel de apoyo los gobiernos deben dirigir bien sus asuntos económicos; dar una oportunidad de expresión a diferentes puntos de vista; atender a las necesidades urgentes; y mostrar preocupación por la desigualdad en la distribución de la riqueza y por la justicia e injusticia social. En el mundo actual el concepto de estabilidad significa que se perciba que las desigualdades van decreciendo y las injusticias disminuyendo.

En la actualidad no es fácil que las empresas multinacionales puedan juzgar del grado de estabilidad. Una estabilidad aparente va acompañada con demasiada frecuencia de una política represiva y de terrorismo. Demasiado a menudo hay insensibilidad ante los problemas de la distribución de la riqueza y se hace hincapié excesivo en el crecimiento, como cuestión prioritaria. La historia reciente parece poner en claro que a menos que se introduzcan cambios en esas políticas, la aparente estabilidad puede ser breve, hecho éste que las empresas multinacionales tendrán que tener en cuenta cada vez más en sus decisiones.

b) Tamaño - Una distribución más amplia de la riqueza también da lugar a mercados industriales más grandes y más atractivos. Cuanto mayor sea el mercado que todavía no ha sido atendido, tanto mayor será el incentivo para invertir. Un mercado de tamaño suficiente también ofrece posibilidades a otros competidores y aumenta la atención que presta cada firma a las necesidades del mercado.

Cuando un país no ofrece dentro de sus fronteras y sin recurrir a las exportaciones un mercado suficiente que justifique una inversión mínima para una industria dada, ningún incentivo a corto plazo bastará para atraer a esa industria. Por consiguiente, al negociar con las empresas multinacionales los países en desarrollo deben tener cuidado de que no "se les vaya la mano" al conceder exenciones impositivas especiales y cerrar sus fronteras, y de no iniciar una competencia ruinosa con sus vecinos.

En esos casos, las agrupaciones regionales con poder de negociación regional, si bien no dejan de hacer por su parte demandas considerables de cooperación entre los gobiernos ni de tener problemas todavía no resueltos, prometen no obstante rendir un beneficio inmediato a las naciones participantes.

Necesidad de una comprensión refinada

Hacer un llamamiento para lograr una mayor comprensión parece ser algo demasiado obvio como para que sea muy útil. Sin embargo, la insuficiencia de los esfuerzos por lograr comprensión sigue siendo una falla importante en las relaciones entre las empresas multinacionales y los países en desarrollo. Ninguna de las partes puede eludir las críticas.

Una negociación buena es satisfactoria para ambas partes. Con insensibilidad, indiferencia e ideas preconcebidas de ambas partes no es sorprendente que el resultado sean decisiones poco acertadas, una política sin solidez y, finalmente, tensiones. La necesidad de un mayor refinamiento puede demostrarse de muchas maneras como, por ejemplo, las siguientes:

a) Contratos que pronto quedan anticuados - El significado de un contrato varía de una cultura a otra. Para algunas es un acuerdo fijo y obligatorio que rige las relaciones durante un prolongado período de tiempo. Para otras, es una declaración general de intención, cuyos términos concretos se elaboran a medida que se adquiere experiencia. Si estas diferencias no se comprenden, cada una de las partes considera que la conducta de la otra es irrazonable y se pierde la confianza mutua.

Es poco probable que las estipulaciones, por más que hayan sido elaboradas sensatamente, puedan mantenerse durante mucho tiempo frente al rápido ritmo de cambio actual. De ahí que tenga sentido prever una renegociación periódica, hecho que las empresas occidentales, en particular, tienen suma dificultad en comprender.

b) Políticas inapropiadas - Sin un conocimiento profundo y detallado de la manera como funciona una empresa multinacional, un gobierno huésped no podrá establecer una política sensata. Por ejemplo, se ha insistido demasiado en la propiedad de la empresa multinacional como medio de garantizar su funcionamiento responsable. Si bien puede tener un valor simbólico, la posesión de acciones puede no asegurar en muchos casos lo que el país huésped busca. Se requiere una combinación complicada de leyes, acuerdos y participación en las acciones para asegurar que una filial atienda a los objetivos nacionales sin interrumpir la corriente de beneficios que recibe en virtud de formar parte de una empresa multinacional.

Sin embargo, cabe esperar que las empresas multinacionales respondan cada vez más a las demandas de propiedad local. Durante el último decenio las empresas multinacionales han aumentado su deuda a niveles sin precedentes y en muchos casos, máximos. En la actualidad no hay suficiente capital para emprender algunas actividades prometedoras. Durante el próximo decenio las empresas multinacionales tal vez necesiten proceder a una desinversión creadora; asimismo, en muchos casos tal vez requieran la participación de accionistas locales en nuevas actividades, si es que realmente están interesadas en ellas. Estos acontecimientos tienden a igualar las posiciones de negociación y es probable que sean ventajosos para los gobiernos huéspedes durante los próximos años.

c) Falta de preocupación por el desarrollo - La razón principal por la cual un país en desarrollo pide a una empresa multinacional que funcione dentro de sus fronteras es la de ayudar a su desarrollo, aseveración ésta que es engañosamente simple. No obstante, pocos dirigentes de empresas multinacionales están familiarizados con la estrategia y los planes de desarrollo de los gobiernos huéspedes y un número aún menor tiene en cuenta la estrategia y los planes nacionales en la conducción de sus propios asuntos. ¿En qué medida constituyen los objetivos locales un factor cuando la empresa multinacional proyecta sus actividades o cuando evalúa los resultados de sus operaciones? Si la empresa no se preocupa por estas cuestiones ¿qué probabilidad hay de que sus operaciones beneficien al desarrollo y, a largo plazo, faciliten la aceptación continua de la empresa multinacional por el gobierno huésped? Las empresas multinacionales, para asegurar su propia supervivencia, tienen que identificarse de manera más firme e inteligente con los planes y prioridades nacionales.

Planificación y controles

El Grupo ha sido un firme proponente de la planificación nacional como un requisito previo del establecimiento de relaciones de producción con las empresas multinacionales. Sin embargo, en realidad los esfuerzos de planificación estatal no han tenido en la historia un éxito extraordinario y a menudo han sido desastrosos. El informe no reconoce debidamente las dificultades que entraña una planificación satisfactoria ni la competencia muy considerable que se requiere si se opta por ella.

Sin embargo, las naciones en desarrollo con recursos escasos y que deben hacer selecciones costosas, deben evidentemente perseverar en sus esfuerzos de planificación nacional eficaz, simplemente porque no hay otra solución.

El crecimiento económico indiscriminado puede ser peligroso para un país en desarrollo. La mejor gran empresa internacional del mundo que persiga sus metas y objetivos con absoluta libertad no servirá necesaria y automáticamente a los objetivos de un país huésped determinado. Por esta razón se deberían recalcar más los siguientes conceptos de la planificación:

a) Costo real de la tecnología: Lo que resulta más costoso para un país en desarrollo en la adquisición de tecnología, es elegir lo que no conviene. Cuando los recursos que se pueden gastar son limitados, una elección deficiente es desastrosa. En comparación con el costo de los recursos mal dirigidos que habrían servido para satisfacer necesidades de máxima prioridad, son insignificantes los costos de las licencias, las remesas de utilidades y otros rubros análogos.

b) Tecnología basada en la selección: El desarrollo nacional es un sistema complicado de relaciones mutuas que a menudo escapan a la facultad de predecir de los seres humanos. La actual tecnología de las computadoras ofrece grandes oportunidades tanto para la elaboración de grandes cantidades de datos como para la construcción y ensayo de grandes modelos dinámicos de procesos complicados. Esta tecnología y esta habilidad son probablemente las más importantes para un país en desarrollo, no precisamente la capacidad de fabricar computadoras sino la capacidad de utilizarlas. Las tecnologías tradicionales tal vez rindan resultados más inmediatos, pero ninguna otra tecnología es tan importante para lograr progresos a largo plazo.

c) Costo total mínimo: Al seleccionar las empresas multinacionales hay un interés considerable por encontrar la tecnología de producción más apropiada para satisfacer las necesidades locales. Una pregunta frecuente es la de si requiere o no una densidad suficiente de mano de obra. Este enfoque pasa por alto una preocupación más básica, a saber: una tecnología apropiada es la que sirve a las necesidades prioritarias de desarrollo al mínimo costo total (tanto social como económico) para el nivel de producción proyectado.

Por ejemplo, si en la actualidad la prioridad consiste en el suministro de empleo, debe seleccionarse la tecnología que se caracterice por la gran densidad de mano de obra; de lo contrario, el país huésped cargará con los costos adicionales ya sea en la forma de salarios reducidos o de un costo más alto para el comprador local. La alternativa de elegir una tecnología que se caracterice por requerir gran capital y utilizarla mediante el empleo de gran volumen de mano de obra, es desastrosamente cara.

Disposición a decir que no

Hay un tema que ocupa un lugar central en esta disquisición: si una propuesta no encaja naturalmente en el plan de desarrollo general de una nación es mejor dejarla de lado. No hay poder de negociación si no se está dispuesto a decir que no. La ausencia de empresas multinacionales probablemente es mejor que su presencia si se carece de un plan nacional o si las empresas no se ajustan a ese plan.

Lo genial de las empresas de negocios en el transcurso del tiempo ha sido su capacidad para funcionar de manera lucrativa en una variedad de circunstancias. Son mucho más hábiles para reaccionar que para actuar. Si los países huéspedes adquieren la capacidad y los conocimientos suficientes para definir las condiciones que imponen al ingreso de empresas multinacionales y las relacionan con precisión con sus metas de desarrollo nacional a largo plazo, verán que las empresas multinacionales son extraordinariamente hábiles para adaptarse a nuevas circunstancias y para hallar la manera de funcionar lucrativamente en ellas. Algunas empresas multinacionales han respondido siempre mejor que otras a las necesidades locales de determinados países en desarrollo; con el tiempo, esas empresas serán sin duda las más viables. El mensaje que esto encierra para los gobiernos huéspedes es claro: no hay necesidad de perpetuar la práctica de aceptar estipulaciones desventajosas como condición para el crecimiento económico, pero hay suma necesidad de adquirir capacidad para determinar las condiciones de ingreso y prever sus resultados.

Mano de obra

El Grupo no tuvo tiempo suficiente para preparar un informe definitivo. No se indicó claramente el contraste entre ideas antagónicas. El informe a menudo es incongruente en la aplicación de principios, como en el caso de la extraterritorialidad. A veces es demasiado asertivo sin un razonamiento de base. De un extremo al otro, las conclusiones se basan en juicios e inferencias más que en un análisis crítico y en pruebas. A menudo se emiten juicios que son demasiado simples, como al respaldar indiscriminadamente la planificación central.

El capítulo VII sobre el empleo y la mano de obra se presta particularmente a estas críticas. La preocupación de los sindicatos por el mayor poder de negociación de las compañías nacionales que llegan a ser multinacionales es comprensible pero exagerada. Los problemas son complicados y no simples y su comprensión requiere una considerable elaboración. Aunque no sean del todo adecuadas, son importantes las observaciones siguientes:

a) Movilidad del capital: Esta movilidad no es tan grande como se imagina. Una empresa multinacional a menudo puede decidir en qué lugar invertir, mientras que un obrero, especialmente en los países en desarrollo, tiene escasas posibilidades de movilizarse fuera de su zona. Sin embargo, una vez que una empresa multinacional ha elegido un lugar, construido su planta e instalado la maquinaria, ha perdido gran parte de su movilidad y debe lograr que la inversión sea productiva en el lugar donde se encuentra. En cambio, los trabajadores de una planta particular tienen considerable movilidad en su propia región, como lo demuestran las habitualmente elevadas tasas de movimiento de la mano de obra en los países en desarrollo.

b) Huelgas: La mayoría de las huelgas duran dos semanas o menos. Este período es tan breve que todo intento por cambiar internacionalmente el lugar de producción no podría realizarse a tiempo para tener un efecto perceptible. Incluso tratándose de huelgas de un mes de duración las modalidades de producción no se pueden cambiar normalmente a tiempo para lograr resultados diferentes. En realidad, dada la creciente internacionalización y la consiguiente interdependencia de la producción es con más frecuencia probable que una huelga en una fábrica de una empresa multinacional situada en un país afecte y reduzca la producción en una fábrica situada en otro país.

Las huelgas de solidaridad pueden haber sido apropiadas en tiempos más simples cuando los trabajadores luchaban por adquirir poder contra una oposición decidida. Sin embargo, en la actualidad, en las grandes naciones industriales, los grandes sindicatos en general son aceptados y constituyen una fuerza tan formidable como la de las grandes empresas. Unos y otras poseen gran poder económico y político. Por consiguiente, las huelgas de solidaridad en esos países son menos apropiadas y pueden llegar a causar suficientes perturbaciones en toda la economía; de manera que las naciones en desarrollo deberían considerar cuidadosamente todos sus efectos. Cuando las grandes empresas y los grandes sindicatos logran un poder significativo, el gobierno debe ser la fuerza equilibrante en las sociedades industrializadas para prevenir conflictos que dañen a la nación en su totalidad.

Los países en desarrollo deberían examinar todo el mecanismo de huelgas como medio de resolver conflictos laborales. Es evidente que en las naciones industriales más importantes su utilización ha llegado a ser costosa tanto para los trabajadores como para los accionistas. En lo tocante a las relaciones laborales, así como en otras cuestiones, las naciones en desarrollo deberían tratar de aprender de la experiencia de las demás naciones industrializadas y no simplemente de copiarlas.

c) Participación de la sede: Es evidente que la realización de viajes tanto de funcionarios de la empresa multinacional como de miembros de los sindicatos es deseable. Los países huéspedes pueden decidir restringir esos viajes y están en su derecho. Los sindicatos nacionales pueden decidir su propio curso de acción y también están en su derecho. Los gastos de los viajes de los miembros del sindicato deberían ser sufragados por éste, así como los del personal de dirección de la empresa multinacional corren a cargo de la misma.

d) Traslado de la producción; participación de los trabajadores: Cuando la producción se traslada de una fábrica a otra dentro de un país, o de una fábrica a otra en otro país, la empresa debería informar a este respecto a sus trabajadores y al público tan pronto como fuese viable, y elaborar planes para que el traslado cause el menor trastorno posible.

Los países huéspedes deberían proporcionar indemnización de reajuste y readiestramiento adecuados, y recaudar fondos de la manera que consideren adecuada.

Sin embargo, la participación de los trabajadores en la adopción de decisiones de esta índole o de otra naturaleza es difícil de lograr por dos razones:

1) Diferentes grupos de trabajadores a menudo tienen intereses opuestos. Los trabajadores del país en que se va a instalar una nueva fábrica o a aumentar la producción ansiarán naturalmente que se conviertan en realidad las mayores oportunidades de empleo. Los trabajadores de la fábrica que se cierre o en la que se reduzca la producción querrán retener sus trabajos a casi cualquier costo.

2) Cuando los trabajadores participan por conducto de su sindicato en una decisión de la gerencia, los trabajadores del sindicato que estén en desacuerdo y tengan sus propias reivindicaciones no tendrán quien los represente.

La adecuada participación de los trabajadores en las empresas industriales es de importancia crítica para el desarrollo de una verdadera vida democrática. Si bien existen muchas modalidades de esa participación y constantemente aparecen otras nuevas, ninguna ha sido todavía totalmente eficaz ni satisfactoria.

Esto se debe a que la tradición parlamentaria no es tan apropiada para la conducción de una empresa comercial que debe competir con otras como para la conducción de una nación. Un parlamento democrático puede determinar dentro de límites amplios tanto los ingresos como los gastos fiscales. De ahí que pueda lógicamente estar compuesto por las partes interesadas, ya sea sobre una base geográfica, ocupacional o de otra índole. Sin embargo, para que una empresa comercial funcione con éxito durante mucho tiempo debe equilibrar regularmente los intereses de todos los que tienen que ver con ella: trabajadores, accionistas, clientes, abastecedores, comunidades. El gobierno a cargo de las partes interesadas no parece la solución más apropiada en estas circunstancias e incluso podría ser destructiva. A los países en desarrollo les convendría evitar las soluciones extremas que no han tenido éxito en el pasado y buscar nuevos modelos.

Resumen.

Cabe preguntarse de qué manera debe leerse el informe del Grupo. El texto de las partes primera y segunda parece indicar un prejuicio contra las empresas multinacionales, al culparlas por lo que en muchos casos no tienen obligación de hacer y al dar a entender que aceptarán cualquier restricción con tal de entrar en un país en desarrollo. Por otra parte, es probable que el efecto acumulativo de las recomendaciones que se proponen resulte desventajoso para los países en desarrollo al hacer más atractiva la inversión en las sociedades industriales establecidas más antiguas que en las sociedades en desarrollo que tienen una mayor necesidad.

El informe no presenta vigorosamente los puntos de vista actuales de las naciones en desarrollo, la sensación muy real de frustración que escuchamos en nuestras audiencias, el sentimiento arraigado de que, más a menudo de lo que se supone, se ha sacado ventaja de ellas.

No obstante, el informe da un buen ejemplo de la situación actual del diálogo sobre la cuestión de las empresas multinacionales. Si bien las empresas multinacionales constituyen un centro de atención adecuado, la conducta de las naciones es también una parte auténtica del problema: la internacionalización de la producción en un mundo de sentimientos nacionales intensificados.

La intervención de las Naciones Unidas, de una manera adecuada, es oportuna. Sin embargo, su papel debe ser de apoyo y no de dirección. Su competencia debe ser la más alta. Las Naciones Unidas deben mantener el diálogo mundial que apenas está comenzando. Deben hablar tan enérgicamente a las naciones, en particular a las naciones en desarrollo, como a las empresas multinacionales.

VIII. OBSERVACIONES DE HANS SCHAFFNER

Las siguientes observaciones no deben interpretarse como una refutación total del informe y de todas sus recomendaciones. Estoy de acuerdo en que deben adoptarse ciertas medidas; en particular, apoyo las propuestas de que el Consejo Económico y Social establezca una comisión sobre empresas multinacionales y de que se cree un centro de información e investigaciones sobre empresas multinacionales.

Las diferencias de opinión se deben en parte a lo que considero análisis incompletos y a veces defectuosos. El informe tiende a proponer soluciones sin antes haber identificado y definido debidamente el problema que se examina.

Primera parte: Informe general

1. Observaciones generales

El informe y sus recomendaciones se basan en la premisa de que la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo del tercer mundo puede aumentarse más eficazmente fortaleciendo la capacidad de negociación de los países en desarrollo y reforzando los controles sobre las empresas multinacionales. A mi juicio, esta premisa es inexacta e incluso puede ser contraproducente. Esto, combinado con el enfoque puramente teórico del informe y su indiferencia a ciertos principios jurídicos fundamentales me ha impulsado a hacer las observaciones siguientes:

El informe debería haber indicado más explícita y detalladamente los objetivos que deben perseguirse. La impresión general es que las empresas multinacionales no son acogidas con agrado en los países en desarrollo, principalmente debido a su supuesto comportamiento poco recomendable. Es de lamentar que de esta suposición errónea se deriven ciertas conclusiones y recomendaciones emocionales e insostenibles. Un tema tan complejo requiere un análisis estrictamente objetivo que en última instancia lleve a un "balance" en que se detallen los aspectos positivos y negativos fidedignos. En el informe se han desplegado arduos esfuerzos para exponer los aspectos negativos de las empresas multinacionales, en tanto que los rasgos positivos sólo se han enumerado sin darles mayor importancia. Permítaseme tratar de restaurar el equilibrio exponiendo algunas de sus múltiples contribuciones beneficiosas:

- movilizar capital para fines productivos;
- asumir los muy considerables riesgos inherentes a dichos proyectos;
- facilitar la diversificación;
- desarrollar industrias auxiliares (efectos secundarios sobre la industria manufacturera local);
- crear nuevos empleos, más diversificados y mejor pagados;
- mejorar la calidad del trabajo;
- contribuir a la substitución de importaciones y al aumento de las exportaciones;

- incrementar los ingresos públicos directos e indirectos;
- suministrar nuevos productos indispensables para los países en desarrollo en las primeras etapas.

Al evaluar una inversión propuesta por una empresa multinacional, los países en desarrollo deben sopesar cuidadosamente esos "beneficios marginales" tan importantes y compararlos con los posibles efectos negativos.

Reconozco que en algunas ocasiones las empresas multinacionales han tenido un comportamiento poco feliz, pero ello no es una característica exclusiva de ellas más que de cualesquiera otras. Tanto las empresas multinacionales como las empresas nacionales, tengan su sede en países capitalistas o en países con economía de planificación centralizada, sean de propiedad privada o estatal, no son mejores ni peores a este respecto que las organizaciones internacionales, los sindicatos o incluso los propios gobiernos. "La carne es débil", es decir, el hombre es imperfecto por naturaleza, característica que inevitablemente se refleja en las instituciones que dirige. Lamentablemente hay algunos hombres que se destacan por su desagradable carácter y actos injustos, pero ello no justifica condenar globalmente a las empresas multinacionales o a cualquier otra institución en la que estén empleados. El informe debería haber examinado si las cuestiones suscitadas por las empresas multinacionales son únicas o si, como algunos estudios indican, simplemente forman parte - incluso una parte muy importante - del problema general de las inversiones extranjeras directas 1/.

Merece la pena señalar que la Comisión Europea, tras detallados estudios, ha llegado a la conclusión de que no es necesario redactar legislación especial para las empresas multinacionales. Esto refuerza el principio del trato nacional 2/, que está establecido en el derecho internacional.

El informe reconoce diferentes tipos de empresas multinacionales, pero, llega a la conclusión no fundamentada de que hay ciertos aspectos de la producción internacional comunes a todas las empresas multinacionales. Este enfoque global inevitablemente lleva a soluciones generales que no coinciden con los problemas concretos. Dado que existen diferencias fundamentales entre las categorías básicas de las empresas multinacionales, que dan lugar a problemas divergentes y específicos, el informe debería haber sacado las conclusiones que se desprenden del hecho que las empresas multinacionales pueden dividirse en categorías perfectamente definidas 3/.

1/ Véase también el Report of the Council on International Economic Policy (Informe del Consejo sobre Política Económica Internacional), Washington 1974, pág. 17: "En los últimos años se han hecho diversos esfuerzos tendientes a examinar las actividades de las empresas multinacionales. Los estudios indican que, con escasas excepciones, las empresas multinacionales no presentan problemas singulares, sino solamente aspectos diferentes de los problemas generales relacionados con la inversión internacional" (subrayado en el original).

2/ Según este principio las compañías de propiedad extranjera no deben ser tratadas menos favorablemente o de forma diferente que las nacionales. Para un examen más amplio de la cuestión, véase la segunda parte, capítulo 8 de mis observaciones.

3/ Las distinciones que pueden hacerse - hay muchas otras además de las enumeradas a continuación - dependen de la naturaleza de los problemas: véase Jack N. Behrman, Decision Criteria for Foreign Direct Investment in Latin America, Nueva York, 1974, págs. 1, 2 y 62.

a) Industrias extractivas (minería, perforaciones de petróleo, agricultura, etc.) que utilizan y desarrollan los recursos nacionales de un país huésped y envían el resultado de sus operaciones (refinadas o no refinadas) principalmente a países industrializados;

b) Industrias manufactureras, que transforman materias primas, productos básicos y productos intermedios en bienes

- destinados principalmente para el uso o consumo en el país huésped;
- destinados principalmente a la exportación (productos que requieren un alto coeficiente de mano de obra en el caso de los países en desarrollo) 4/;

c) Industrias de servicios, la banca, el comercio 5/, los seguros, el turismo, las comunicaciones, los transportes, los consultores de administración, la publicidad, etc.

Además, hay que advertir que las cuestiones que deben examinarse al respecto difieren según la naturaleza de los países de que se trate. Existen "tres mundos económicos" 6/ y, por tanto, tres tipos de cuestiones:

a) Los países capitalistas altamente industrializados están en condiciones de afrontar por sí mismos 7/ o dentro del marco de la comunidad europea y la OCDE; las cuestiones que surjan en relación con las empresas multinacionales;

b) Los países socialistas con industria de propiedad estatal tratan directamente con las empresas multinacionales y no necesitan ayuda de una organización internacional para decidir, por ejemplo, qué tecnología deben adquirir de una empresa multinacional y en qué condiciones:

c) Algunos países en desarrollo - especialmente los países con pocos recursos naturales - se quejan de carecer de poder para negociar, de no tener suficiente experiencia para negociar y de disponer de un número demasiado pequeño de expertos y evaluadores de proyectos. Las Naciones Unidas, con su gran tradición en la esfera de la ayuda económica, podrían encargarse fácilmente de ayudar a los países en desarrollo a satisfacer sus necesidades sin tener que establecer una nueva burocracia demasiado grande y demasiado costosa.

4/ A escala mundial esta subcategoría de las industrias manufactureras es mucho menos importante que el otro, pero en el informe se utilizan ciertas características que son concebibles únicamente en este pequeño grupo en relación con algunas de sus recomendaciones más generales.

5/ Las empresas monopolíticas de los países socialistas se están haciendo cada vez más multinacionales en esta esfera, e incluso han penetrado en la producción internacional. Véase en este contexto Raymond Vernon, Apparatchiks and Entrepreneurs: US-Soviet Economic Relations, en: Foreign Affairs, vol. 52, Nueva York, 1974, No. 2, págs. 249 a 262.

6/ Lloyd G. Reynolds, The Three Worlds of Economics, New Haven y Londres, 1971.

7/ Esto se aplica también a algunos países en desarrollo grandes.

Además, en el informe apenas si se tiene en cuenta el hecho de que en los países pequeños o medianos con mercados internos limitados, cualquier compañía, del tamaño que sea, está obligada a "hacerse multinacional". Por tanto, el informe discrimina desproporcionadamente contra las empresas multinacionales radicadas en países "de poca importancia" y, aún más, contra estos mismos países.

El informe trata de ser útil a los países en desarrollo abrumándoles con recomendaciones. Mejor hubiera sido hacer menos recomendaciones, porque no se dice claramente que algunas de las medidas propuestas llevan a opciones mutuamente excluyentes. Quien está a las duras está a las maduras. Si un país huésped prefiere adoptar un nivel tecnológico que crea muchos más empleos en vez de adoptar métodos automatizados con un alto coeficiente de capital, inevitablemente habrá optado por una solución que le impedirá competir en las exportaciones. Otro ejemplo sería el de un país huésped que tratara de fortalecer su propia capacidad tecnológica a fin de continuar su desarrollo futuro de forma autosuficiente. Ese país tendrá que afrontar entonces la drástica transformación del sistema de propiedad industrial que es al propio tiempo una condición indispensable y un incentivo vital para crear cualquier tipo de investigación y tecnología nacionales.

2. Clima para las inversiones 8/

El informe, al hacer ciertas recomendaciones, no reconoce que las empresas multinacionales operan de conformidad con el sistema de economía de mercado y, por tanto, deben basar sus decisiones en la realidad económica y en ciertos principios racionales. La decisión de ir o no a un país determinado y de desarrollarse y crecer en él dependerá principalmente de su clima para las inversiones. Las empresas multinacionales, por razones evidentes, no están dispuestas a invertir en los países en que se adopten medidas arbitrarias y discriminatorias contra las empresas de propiedad extranjera. Es de lamentar que el clima para las inversiones extranjeras esté empeorando en lugar de mejorar. Aún los hombres de negocios de los países en desarrollo están "profundamente preocupados por el deterioro del clima para las inversiones en nuestros países y por el efecto que ello puede tener en el desarrollo" 9/.

Un buen clima para las inversiones no significa que los países huéspedes deban conceder favores especiales a la inversión extranjera, como incentivos fiscales, protección arancelaria, etc. Lo que realmente interesa a las empresas multinacionales es la estabilidad política y económica del país, la inviolabilidad de los contratos, suficiente claridad en los reglamentos administrativos 10/, ausencia de expropiaciones (o al menos compensación rápida, equitativa y efectiva, es decir, transferible, en caso de expropiación), no discriminación (o trato nacional, véase la segunda parte, capítulo 8, de mis observaciones), autorización para importar

8/ Véase también la primera parte, capítulo 4, último párrafo, y el texto de la nota 19; la segunda parte, nota 31, y el capítulo 8, párr. 2.

9/ G.J. Vollmer, Statement to our Group, pág. 12.

10/ En esto está incluida la planificación. No obstante, debe advertirse que la planificación central del gobierno no es por sí sola garantía de éxito. A decir verdad, "los planes económicos de los países en desarrollo suelen ser muy poco realistas, de forma que si un inversor extranjero tuviera que cumplir exactamente las directrices gubernamentales, no podría tener éxito".
Jack N. Behrman, (citado en la nota 3), pág. 43.

el capital necesario y para repatriar suficientes beneficios, una injerencia no excesiva del gobierno en el funcionamiento eficaz de la filial y, en el caso de las industrias manufactureras que surten principalmente al mercado del país huésped, suficiente libertad para impulsar el negocio, innovar la línea de producción, etc. 11/.

Muchas de las recomendaciones del informe, aunque están motivadas por el loable objetivo de mejorar la situación de los países en desarrollo, si se llevaran a la práctica, irían contra los intereses del tercer mundo 12/ y estarían en flagrante contradicción con el párrafo 50 de la resolución 2626 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 24 de octubre de 1970, relativa a "La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" 13/. Ello sería muy contraproducente e incluso revertiría la tendencia hacia la inclusión paulatina de los países en desarrollo en la división internacional del trabajo que ha caracterizado el período de la posguerra.

3. Distribución racional de los esfuerzos

Todos los trabajos relacionados con las empresas multinacionales, incluidos los comprendidos en el marco del Consejo Económico y Social, deberán estar orientados por los tres principios siguientes:

a) Subsidiariedad, es decir, la solución de los problemas debe delegarse en el nivel jerárquico más bajo posible, ya que es el más próximo a la realidad y tiene a su disposición la mayoría de los elementos indispensables para evaluar el problema 14/;

b) Regionalidad, es decir, una especie de subsidiariedad geográfica, que deriva del hecho de que los problemas pueden resolverse más fácilmente en agrupaciones regionales (porque existe un "parecido de familia" mucho mayor) que a escala mundial;

11/ Véase ibid, págs. 50 a 52, 77 y 87.

12/ El informe Pearson recomienda: "debe comenzarse a mejorar el clima general para toda la inversión privada, sea extranjera o nacional". Lester P. Pearson, Partners in Development, Londres 1970, pág. 105.

13/ "Los países en desarrollo adoptarán medidas apropiadas para atraer, estimular y utilizar eficazmente capital privado extranjero, teniendo en cuenta los sectores en los que debe buscarse tal capital y la importancia que, para atraerlo, tienen las condiciones que conduzcan a inversiones sostenidas" (sin subrayar en el original).

14/ El principio de subsidiariedad es reconocido tanto por el derecho público como por la política económica. Véase, por ejemplo, H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, segunda edición, Stuttgart etc., 1966, págs. 772 a 775; O.v. Nell-Breuning, Das Subsidiaritätsprinzip als wirtschaftliches Ordnungsprinzip, en: Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ordnung, Viena 1952, págs. 81 a 91.

c) Especialidad, es decir, una especie de subsidiariedad "orientada hacia los problemas" que significa que el estudio de estas cuestiones debe encargarse a las organizaciones nacionales e internacionales que tengan mayores conocimientos especializados sobre cuestiones concretas.

Es fácil lograr una división del trabajo que ahorre tiempo y dinero entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales reconocidas (por ejemplo la OCDE y la CEE). Estas organizaciones deben reunirse y asignar cuidadosamente cada tarea a la más competente para cumplirla, teniendo en cuenta los tres principios mencionados anteriormente.

El informe debería haber destacado el riesgo de la duplicación de actividades e indicado formas prácticas de evitarlo. Los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que ya tratan las cuestiones de las empresas multinacionales comprendidas en sus esferas de competencia deben seguir marchando a la cabeza en sus respectivos campos. Ejemplo de ello son los derechos laborales y las políticas de salarios que corresponden a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la cooperación entre los países en desarrollo y las empresas multinacionales, que está siendo tratada de forma sumamente competente por el Programa de Cooperación FAO/Industria (PCFI). También existen órganos independientes que trabajan en estrecha cooperación con las Naciones Unidas y a los que se podrían encomendar proyectos especiales. Me refiero, por ejemplo, a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Ginebra, (OMPI) y a su programa destinado a facilitar el intercambio de información sobre patentes y a fomentar la transmisión de la tecnología a los países en desarrollo.

Un grupo de trabajo como el nuestro, integrado por generalistas, aunque algunos de sus miembros son expertos, si bien en esferas sumamente diferentes, debería haber abordado únicamente cuestiones básicas y generales. No deberían haberse examinado las cuestiones técnicas que requerían conocimientos especiales, las que se deberían haber confiado a grupos de especialistas.

Por ejemplo, respecto de la cuestión de los problemas tributarios especiales ya está trabajando el Grupo Especial de Expertos en Acuerdos Fiscales creado por el Secretario General de las Naciones Unidas. Nuestro Grupo debería haber esperado hasta recibir un informe de ese Grupo antes de adoptar una posición definida sobre este complejísimo problema.

4. Aspectos jurídicos

Los aspectos jurídicos, a pesar de su fundamental importancia, apenas si se tienen en cuenta en el informe. Se utilizan muchos términos jurídicos vagos que pueden prestarse a diversas interpretaciones y malentendidos.

Me parece urgente explicar claramente qué autoridad jurídica poseen realmente las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social. A diferencia de los Estados-naciones y de las confederaciones de Estados como la Comunidad Económica Europea, los organismos internacionales no tienen soberanía, carecen de "suprema potestad". En el mejor de los casos tienen únicamente una autoridad delegada en ellos. Las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social no tienen poderes propios, ya que sólo pueden actuar como representantes de sus países miembros. No pueden tratar directamente con las personas y empresas de sus miembros. No pueden pedir información a las empresas multinacionales ni establecer y hacer respetar normas de conducta.

El Consejo Económico y Social y su comisión sobre las empresas multinacionales no pueden compensar su falta de autoridad jurídica haciendo cumplir indirectamente normas que no son obligatorias. Por tanto, sería inadecuado que el Consejo Económico y Social y su comisión sobre las empresas multinacionales tratasen de obtener la revelación de información o el cumplimiento "voluntario" de ciertas normas de conducta mediante una "coerción moral". Esta presión podría consistir, por ejemplo, en amenazar a las empresas multinacionales con hacer pública su negativa a revelar la información o a cumplir las normas requeridas, en un informe anual del Consejo Económico y Social. Este procedimiento violaría la soberanía del país de la empresa, del país huésped o de ambos. Además, recurrir a la imposición indirecta de estas normas haría más difícil llegar a las soluciones basadas en acuerdos que tan urgentemente se necesitan en esta esfera. En realidad, no hay opción: las normas y los reglamentos sólo pueden promulgarse por ratificación, es decir, con el consentimiento de los países interesados.

Toda empresa multinacional está sujeta a una multitud de controles que con frecuencia son sumamente divergentes, a saber, los del país a que pertenece y los del país huésped. Imponer además una única autoridad internacional sólo significaría un nuevo control que crearía un nuevo problema pero no daría lugar a una nueva solución. Si no hubiera conflictos de intereses entre los países interesados (lo que es poco probable) no habría necesidad de imponer una tutela internacional. Pero como los conflictos de intereses son inevitables, el control de un órgano internacional representaría una violación de los derechos soberanos de los Estados nacionales. Un arbitraje internacional de esa índole sería sumamente deseable para las empresas multinacionales pero es puramente teórico y absolutamente inalcanzable en nuestra época, porque todos los países interesados tendrían que transferir la autoridad correspondiente a dicho órgano internacional. Por consiguiente, en tanto existan países con derechos soberanos propios, probablemente la teoría idealista de la responsabilidad internacional seguirá siendo un sueño. La solución reside en la coordinación y no en la proliferación de controles.

El Consejo Económico y Social puede nombrar una comisión para que estudie la cuestión de las empresas multinacionales, pero según la máxima romana "nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet" (nadie puede transferir más derechos de los que posee) este comité no tendrá más autoridad que el Consejo Económico y Social. A la propuesta comisión permanente de empresas multinacionales que va a ser establecida por el Consejo Económico y Social se le va a confiar, entre otras cosas, la tarea de coordinar los trabajos de otros organismos internacionales. Si dicha comisión estuviera compuesta por personas privadas de diferente formación que participasen a título individual y fuesen nombradas por el Secretario General de las Naciones Unidas, estas personas, en cierto sentido, estarían por sobre los delegados de los gobiernos ante los organismos internacionales cuyo trabajo supervisarían y coordinarían. Es muy poco probable que los gobiernos acepten someter a los representantes que han designado para que representen su soberanía, a la autoridad de una comisión integrada de tal forma. El hecho de que el informe base sus recomendaciones en casos extremos es evidentemente injusto, pues se contraponen a una de las principales normas de derecho: la legislación sobre cualquier esfera concreta debe centrarse en las situaciones típicas y normales y evitar los casos extremos, a fin de evitar la deformación de la realidad 15/. Naturalmente al examinar estas situaciones típicas y normales, deben hacerse las correspondientes distinciones.

15/ Véase Ernst Jünger, Typus, Name, Gehalt, Stuttgart 1963; Arnold Koller, Grundfragen einer Typuslehre im Gesellschaftsrecht, Freiburg 1967.

El Grupo recomienda "que en el acuerdo inicial con las empresas multinacionales, los países huéspedes consideren la posibilidad de incluir una disposición que permita la revisión de las diversas cláusulas del acuerdo, a solicitud de cualquiera de las partes". En el argumento que lleva a esta recomendación, el informe destaca el hecho de que "la disposición de ambas partes a renegociar acuerdos que han estado en vigor durante más de 10 años, por ejemplo, podría ayudar a evitar el recurso a medidas extremas". Tal petición de una revisión periódica redundaría en perjuicio de las empresas multinacionales (lo que es evidente), pero también en perjuicio de países en desarrollo (lo que tal vez no sea tan evidente). El rigor de tal disposición haría que el inversionista extranjero se viese obligado a insistir en la plena recuperación de la inversión en un plazo muy corto, lo que requiere rendimientos más altos dentro de un plazo menor.

Muchas inversiones extranjeras se hacen sin que medien acuerdos formales, y en estos casos no sería posible efectuar la revisión. La revisión propuesta abarcaría incluso los pilares económicos básicos de la inversión, lo que haría que toda la empresa fuese sumamente arriesgada y aleatoria. Para evitar situaciones embarazosas de esa índole los romanos insistían, con razón, en que "las concesiones del príncipe deben ser duraderas" ("beneficium principis debet esse mensurum"). Por otra parte, todos los inversionistas extranjeros sin duda estarían de acuerdo en que la revisión se limitase a las condiciones secundarias del contrato cuando, desde la firma del acuerdo, las circunstancias hubieran cambiado fundamentalmente y causado considerable detrimento a una de las partes y beneficiado excesivamente a la otra (por ejemplo, cláusulas relativas a moneda extranjera). A decir verdad, es totalmente innecesario prever explícitamente tal revisión porque, según las normas aceptadas de derecho, ella sería automática si las condiciones cambiasen fundamentalmente ("clausula rebus sic stantibus") 16/. Además, según el principio internacional de certeza del derecho, sería indefendible desestimar el principio jurídico fundamental de la inviolabilidad de los contratos.

Segunda parte: Algunas cuestiones concretas

1. Propiedad y control

El informe recomienda que los países huéspedes consideren la posibilidad de establecer empresas mixtas. Es de lamentar que esta recomendación no detalle lo que el propio informe reconoce en el análisis precedente, a saber, que tal función puede no ser aconsejable en todas las circunstancias 17/. El éxito de

16/ Véase Black's Law Dictionary, artículo "rebus sic stantibus".

17/ Vernon, que en un tiempo propugnaba las empresas mixtas, ahora ha llegado a la conclusión de que pueden ser contraproducentes y oponerse a los intereses de los países en desarrollo. Véase, Raymond Vernon, Restrictive Business Practices: The Operations of Multinational United States Enterprises in Developing Countries. Their Role in Trade and Development, United Nations, 1972; Jack N. Behrman (citado en la nota 3), pág. 7: "Las empresas mixtas tienden a impedir la integración y la descentralización".

una empresa mixta depende en gran medida de que el socio local pueda aportar a la empresa una contribución válida de cualquier tipo 18/. En algunas industrias de tecnología avanzada que requieren una corriente continua de asistencia técnica y de servicios innovadores (sobre todo en industrias como las de computadoras electrónicas y especialidades farmacéuticas) es muy poco probable que el socio local pueda hacer una contribución válida. Por tanto, en estas esferas las empresas mixtas no son rentables ni competitivas. Además, existen indicios de que "las empresas mixtas pagan más regalías y derechos por los conocimientos técnicos y la gestión que las filiales de propiedad total" 19/.

El informe recomienda también que los países huéspedes negocien con las empresas multinacionales el traspaso gradual de la participación en el capital social. Aunque este método puede ser aceptable en algunas circunstancias y en algunas esferas, es contraproducente en las industrias especializadas mencionadas antes. El informe debería haber señalado este hecho a la atención de los países en desarrollo, para que pudieran ponderar cuidadosamente los pros y los contras y asegurarse de que lo racional prevalece sobre lo emocional.

Hay muchos casos en que las empresas multinacionales, como parte de su política, venden parte del capital social de sus filiales a inversionistas locales. No obstante, cuando un país huésped insiste en que la empresa multinacional se desprenda progresivamente de su participación, llega un momento en que la empresa no puede seguir cumpliendo esta norma y debe abandonar el país en busca de un clima más favorable para las inversiones 20/.

Dejando de lado los múltiples experimentos de participación local en el capital que han tenido éxito, hay otros casos en que la empresa multinacional vacila en dar participación en el capital de su filial porque teme que ello obstaculice la eficiencia de la gestión. Por regla general, una nueva inversión no produce beneficios sustanciales en los primeros años de su existencia sino que más bien representará una carga financiera para sus propietarios. La compañía matriz, como accionista industrial, puede aceptarlo porque dispone de mucho tiempo y tiene en cuenta las perspectivas a largo plazo de su filial. En cambio, los accionistas individuales no industriales, como tienen "un horizonte más breve" 21/ insisten en obtener beneficios inmediatos y sustanciales en forma de

18/ En algunas industrias, como la textil y la del calzado, las empresas conjuntas son viables y, de hecho, bastante frecuentes.

19/ J.M. Stopford y L.T. Wells, Jr., Managing the Multinational Enterprise: Organisation of the firm and ownership of the subsidiaries, Londres, 1972, pág. 122.

20/ Jack N. Behrman (véase la nota 3), pág. 16: "Por lo tanto, los gobiernos pueden imponer una serie de restricciones que serán soportadas por las compañías durante cierto tiempo, pero llegado cierto momento el peso de la restricción puede resultar excesivo, lo que provocará un cambio importante en las operaciones" (sin subrayar en el original).

21/ P.N. Rosenstein-Rodan, Multinational Investment in the Framework of Latin-American Integration, en: Multinational Investment, Public and Private, en the Economic Development and Integration of Latin America, Bogotá 1968, pág. 71.

dividendos 22/. Cuando finalmente se obtienen los beneficios, la compañía matriz quizá prefiera reinvertirlos, en tanto que los accionistas locales tal vez prefieran una corriente de dividendos constante. Otras cuestiones, como las normas de calidad, los principios de promoción, las regalías y los precios de transferencia pueden transformarse probablemente en temas de inacabables discusiones. Además, "la buena administración escasea y no beneficia a los accionistas (de la empresa multinacional), que esta administración se dedique a administrar también el dinero de otras personas. Otras razones para ello son la defensa de procesos secretos pero no patentados y la protección de la calidad y el buen nombre de los productos de marca" 23/.

Cuando las condiciones económicas exigen aumentar el capital social pueden surgir nuevas dificultades con la minoría de accionistas locales, sobre todo si son mayoría. Si participan en forma proporcional a sus acciones en el capital social, pueden desviar a empresas extranjeras los fondos ya escasos de las empresas nacionales. Pero es posible que los accionistas locales existentes no puedan o no quieran suscribir estas acciones, y los posibles nuevos inversionistas pueden hallarse en la misma situación. En este caso, la filial afronta el grave dilema de verse privada de nuevas entradas de capital social, tanto locales como extranjeras. Este obstáculo al desarrollo surge inevitablemente en los momentos en que más perjudica al país huésped y a la filial.

Si a las empresas multinacionales de tecnología avanzada antes mencionadas se impusieran fórmulas de "retiro gradual" contra su voluntad, pronto se acabaría la corriente de tecnología, innovación e inversión dirigida al país huésped. En esta esfera concreta, la única respuesta a las necesidades de un país en desarrollo son filiales que sean propiedad total de la matriz.

Huelga decir que un gobierno no sólo tiene derecho a fiscalizar una filial de propiedad exclusiva sino que puede hacerlo de forma muy eficaz y que la empresa multinacional tendrá que aceptar esto como parte de las reglas del juego. Los empresarios extranjeros suelen sentirse "sumamente sensibles con respecto a su precaria situación de foráneos y quizás estén excesivamente ganosos de reaccionar ante lo que consideran señales hechas por el Gobierno 24/.

22/ Jack N. Behrman, (citado en la nota 3), pág. 86: "Y si el inversor local está interesado en obtener beneficios elevados y seguros, puede retirar sus dividendos con objeto de reducir la tasa de crecimiento en comparación con el inversor internacional y correr menos riesgos en la expansión" (subrayado añadido).

23/ P.N. Rosenstein-Rodan, citado anteriormente, pág. 71.

24/ J.M. Stopford y L.T. Wells, Jr., citado anteriormente, pág. 167.

El poder político de un país huésped está en un plano totalmente diferente del poder económico de una empresa multinacional 25/. El país más pequeño puede tratar de forma muy arbitraria a la más poderosa filial de ventas de una gran empresa multinacional, e incluso llegar a nacionalizarla 26/. Si se examina el problema en un plano puramente teórico, surge la tentación de sugerir que las compañías matrices respondan de las obligaciones contraídas por todas sus filiales pese a ser entidades jurídicas independientes. Tal "ruptura de la personalidad social" podría considerarse en aquellos casos extremos en que existiera prueba clara y convincente de que la compañía matriz es culpable de faltas graves y haga de la filial simplemente su "alter ego" siendo ella la causa directa y próxima de las obligaciones de la filial.

2. Corrientes financieras y balanza de pagos

La mayoría de los análisis sobre la repercusión de las empresas multinacionales en la balanza de pagos de los países huéspedes siguen siendo rudimentarios porque tienen en cuenta exclusivamente la corriente de capital, por una parte y los ingresos por otra, junto con los efectos en las exportaciones e importaciones directas y los efectos indirectos en cuestiones de ingresos y empleo. "Pero las contribuciones y las alteraciones que producen en los pagos internacionales son más sutiles y más amplias" 27/. "De la nueva demanda de materiales y componentes importados se derivan importantes efectos secundarios y terciarios" 28/; ellos proceden también de los servicios que presta la filial a las industrias nacionales etc. "Además, por muy complejo que sea este análisis, nunca podrá superar la objeción de que no puede mostrar lo que habría sucedido si no hubiera habido inversiones extranjeras" 29/. No obstante, la positiva contribución global de las empresas multinacionales al desarrollo del tercer mundo no puede medirse solamente

25/ Declaración hecha ante nuestro grupo por el Profesor Edith Penrose, pág. 4: "Realmente no entiendo de qué manera el hecho de que el valor de las ventas mundiales de una firma internacional exceda la renta nacional de un país, por ejemplo, Tanzania, menoscaba en modo alguno la capacidad del Gobierno de Tanzania para rechazar su solicitud de montar una filial en dicho país, de limitar y reglamentar sus actividades si tal filial se establece, o de expropiar una filial existente".

El 7 de febrero de 1974, el Embajador William Eberle, negociador comercial de los Estados Unidos, en la Conferencia Nacional de Ejecutivos de Washington, dijo: "Y el último comentario que haré es que aún estoy por ver una sociedad multinacional que gane una batalla con un gobierno extranjero, por pequeño que éste sea".

Jack N. Behrman (citado en la nota 3): "... el poder realmente reside en los gobiernos".

26/ Es incuestionable el derecho de los Estados soberanos a hacer expropiaciones. No obstante, la expropiación debe ser: 1) en interés público, y 2) no discriminatoria.

27/ Jack N. Behrman (citado en la nota 3), pág. 40, donde se examinan estos problemas con particular competencia.

28/ Ibid.

29/ Ibid., pág. 41.

por su repercusión en la balanza de pagos 30/. Los países en desarrollo más pobres sin reservas de petróleo propias corren el riesgo de tener graves dificultades de balanza de pagos tras la crisis petrolera internacional. Este argumento es especialmente válido para aceptar las propuestas de inversión económicamente sólidas e invitar la entrada de capital en momentos sumamente críticos. No obstante, en la actualidad el problema real puede muy bien consistir no tanto en aceptar la inversión que se prefiera cuanto en atraer ofertas. La espiral inflacionaria reduce drásticamente los fondos líquidos disponibles de las empresas multinacionales para hacer inversiones en el extranjero. Huelga decir que los inversionistas potenciales que tengan dudas sobre la acogida que les puedan dar en un país determinado buscará otros países donde invertir.

Al aludir a la crisis monetaria, el informe hace la declaración gratuita y paternalista de que "aunque es posible que las convulsiones actuales del sistema monetario internacional no hayan sido causadas por las actividades especulativas de las empresas multinacionales ..." (sin subrayar en el original). Sin ninguna prueba o tan siquiera argumentos adecuados, el informe hace a continuación la declaración sumamente incorrecta de que la capacidad de las empresas multinacionales de transferir grandes cantidades de fondos a través de las fronteras puede agravar la situación monetaria internacional. Tal acusación es tan injustamente parcial contra las empresas multinacionales que no tendría objeto dedicarle más comentarios.

De más está decir que los movimientos de capital a corto plazo de las CMN no plantean problemas directos a los países en desarrollo. En las épocas de crisis monetaria internacional, no hay incentivos para que las empresas multinacionales transfieran sus fondos a dichas zonas. Llevar capital a los países en desarrollo puede ser bastante fácil, pero repatriarlo puede resultar sumamente difícil.

Entre las partidas que forman el activo de una empresa multinacional, el capital invertido en las filiales, por ser completamente inmóvil, no puede enviarse a otros países a través de las fronteras a menos que antes se haya trasladado. La movilidad del capital en préstamo sólo es ligeramente mayor porque la filial invierte ese tipo de capital en activos que no se pueden transformar fácilmente en efectivo. El capital en préstamo sólo puede ser reembolsado por la filial si dispone de un excedente en efectivo equivalente (en cuyo caso no necesitaría ya el préstamo en absoluto), o si pudiera conseguir un préstamo localmente en condiciones razonables, lo que es poco probable en períodos de crisis monetaria dada su repercusión en los "lead and lags" 31/. Esto no deja ningún otro tipo de capital que pueda moverse a través de las fronteras, excepto los recursos existentes en efectivo.

Una compañía eficiente mantendrá tales recursos al nivel más bajo aconsejable. Mantener recursos en efectivo innecesarios para dedicarlos a la especulación menoscabaría rápidamente la capacidad de competencia de cualquier compañía y terminaría

30/ La queja expresada recientemente por varios países en desarrollo de que el capital que ingresa apenas excede los dividendos, los intereses y las regalías, da lugar a una sola conclusión: el clima para las inversiones es malo.

31/ Momentos en que se pagan las importaciones y las exportaciones procurando reducir al mínimo las pérdidas resultantes de las fluctuaciones del tipo de cambio de las divisas.

por destruirla. Es evidente que las grandes empresas - sean nacionales o internacionales - transfieren importantes cantidades de moneda extranjera. Estas transferencias no son ni más ni menos perjudiciales para las monedas débiles que las de los bancos centrales que tratan de diversificar sus reservas de divisas.

3. Precios de transferencia

Se debe hacer hincapié en que el término "precio de transferencia" se aplica por igual a todos los precios utilizados en la transferencia de mercaderías dentro de un mismo grupo de empresas. El término es estrictamente neutral, aunque comúnmente se lo utiliza en un sentido peyorativo para indicar un precio fijado artificialmente dentro de la empresa. Por consiguiente, todo el que lo utilice debería explicar claramente el significado preciso que le da.

En la gran mayoría de los casos, la fijación de precios de transferencia no causa problema alguno porque existen precios fijados con arreglo a la norma de la independencia, en particular en el caso de productos intermedios cuya elaboración prosigue en el país de importación. Por supuesto, siempre se debe sopesar cuidadosamente y tener debidamente en cuenta la calidad del producto. Si los gobiernos redujeran las diferencias en las tasas de impuestos actuales desaparecería inmediatamente todo incentivo para manipular los precios de transferencia. Sin embargo, incluso cuando una empresa multinacional tiene claros incentivos tributarios que la inducen a considerar la posibilidad de modificar artificialmente los precios de transferencia, las oportunidades prácticas de hacerlo, si es que existen, son muy limitadas. En primer lugar, los precios de transferencia no se pueden aumentar o reducir arbitrariamente. Muy a menudo registran una sola tendencia, a saber, en sentido descendente. Los precios de transferencia son objeto de estricto y continuo escrutinio de muchas autoridades distintas que reaccionarían inmediata y enérgicamente ante la primera prueba de una política zigzagueante en esta esfera. En realidad no hay ninguna necesidad de establecer un nuevo mecanismo para controlar los precios de transferencia. Existen ya instrumentos muy completos y refinados que se utilizan con notable eficacia. Incluso se han dado casos en que diferentes autoridades de un mismo país han sostenido que precios considerablemente diferentes constituyen el precio de transferencia apropiado. Estas diferencias de opinión oficiales se deben al hecho de que, en parte, sus intereses son antagónicos (véase la nota 35).

En ausencia de un precio negociado con arreglo a la norma de la independencia entre partes no relacionadas entre sí, no se puede utilizar como criterio la comparación de precios. En esos casos, el grado en que sea razonable el margen de utilidades de la filial importadora, teniendo en cuenta, desde luego, la situación del mercado en el país de importación, puede servir de guía inicial para juzgar si es aceptable un precio de transferencia determinado. Si una tercera parte independiente estuviese dispuesta a llevar a cabo la transacción en condiciones análogas no cabría criticar el precio de transferencia. Tratándose de productos altamente especializados, la empresa multinacional, además de las mercaderías, también suministra a sus filiales servicios que no serían proporcionados por un vendedor no relacionado y financieramente independiente. Incluso dentro de una misma empresa multinacional se pueden vender mercaderías idénticas a distintas subsidiarias a precios diferentes debido a las variaciones de los servicios que se prestan

junto con las mercaderías 32/. Una razón incluso más importante de los múltiples precios de transferencia son las diferentes condiciones del mercado en los países de importación, situación ésta que en nuestro imperfecto mundo constituyen la regla y no la excepción (incluso en el relativamente homogéneo Mercado Común "Federal").

Un imitador de un producto original no presta servicio alguno a su cliente salvo el de la entrega de la mercadería. En consecuencia, no tiene los gastos de investigación y desarrollo, de mejoramiento del producto y de prestación de los muchos otros servicios que cabe esperar y recibir del pionero en la esfera de que se trate, cuyos gastos son necesariamente más altos. De aquí que toda comparación de precios entre dos compañías de este tipo no sea realista

Dado que los precios de transferencia son fiscalizados por varias autoridades diferentes en los países de importación y de exportación y que estas autoridades tienen intereses divergentes 33/, una empresa multinacional no puede tener la esperanza de evitar dificultades de diversa índole sino mediante la fijación de precios de transferencia objetivos que tengan en cuenta las condiciones de competencia existentes en el mercado en que su filial vende a los primeros clientes independientes. Ninguna empresa, por fuerte que sea su posición en el mercado, provocará un enfrentamiento con un gobierno ante los tribunales:

"Si el fallo del tribunal es favorable a la posición del gobierno, la compañía se verá sujeta al pago de una indemnización por daños, a la pérdida de privilegios, o a un mandamiento de cesación de ciertas actividades. Incluso si una compañía resulta victoriosa (lo cual es un caso raro), puede encontrarse con que algunas de sus demás actividades son investigadas, que sus impuestos inmobiliarios son aumentados o que sus solicitudes de permisos de importación y de divisas son denegadas o demoradas." 34/

Al ocuparse de los precios de transferencia las autoridades no deben discriminar contra compañías relacionadas entre sí por presumir que dicha relación tal vez influya sobre los precios. Más bien, debe presumirse que hay buena fe mientras no existan pruebas concretas de lo contrario (bona fides praesumitur).

La posibilidad de manipulación de precios debería considerarse sólo en los casos en que la participación de una compañía filial en el mercado u otras circunstancias análogas, puedan afectar el nivel del precio de venta a un comprador independiente.

32/ Véase, por ejemplo, la sección 482 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, que reconoce claramente el valor de los servicios intercambiados entre empresas relacionadas entre sí.

33/ Por ejemplo, las autoridades que se encargan del impuesto sobre la renta, de las divisas y del control de precios en el país de importación cuidan de que los precios de transferencia no sean demasiado altos. En cambio, las autoridades aduaneras del país de importación, así como las que se encargan del impuesto sobre la renta y de las divisas en el país de exportación, velan porque esos mismos precios no sean demasiado bajos.

34/ J.S. Arpan, International Intracorporate Pricing; Non-American Systems and Views, Nueva York, etc. 1972, pág. 76.

En muchos casos, el precio en el mercado libre (fijado con arreglo a la norma de la independencia) de un producto dado varía de un país a otro. Nadie ha podido explicar esta conducta del mercado de una manera razonable. En el informe se pide a las empresas multinacionales "que expliquen los motivos de cualesquiera diferencias importantes en los precios ... en mercados comparables". Lamentablemente, no se da la menor idea acerca de qué constituyen "diferencias importantes en los precios" ni qué son "mercados comparables".

Para frustración de muchos profesores y administradores públicos, incluso en un mismo país un producto puede tener muchos precios diferentes y todos ellos son precios de mercado. En estos casos, el término "precio de mercado" no indica un único precio sino que comprende una vasta gama de precios. Si los precios de mercado son diferentes es lógico que los precios de transferencia también sean diferentes. Por consiguiente el sueño idealista de un único precio de transferencia uniforme para todas las empresas afiliadas de todo el mundo es totalmente irreal e inalcanzable. La imposibilidad de lograr uniformidad dentro de la Comunidad Económica Europea es probablemente la prueba más convincente de las insuperables dificultades intrínsecas de dicho objetivo en escala mundial.

Sin embargo, las diferencias de precios pueden haber sido consecuencia de otras circunstancias. El precio convenido entre un vendedor y un comprador deseosos de efectuar una transacción puede diferir (quizás de manera muy considerable) del concedido por un comprador desesperado a un vendedor vacilante o del propuesto por un vendedor ansioso y con existencias excesivas que experimente una escasez de efectivo debido a la clausura de un importante mercado y que esté negociando con un vendedor deseoso de cerrar un trato particularmente favorable. Estas circunstancias se deben considerar debidamente cuando influyen en las transacciones efectuadas dentro del grupo y al comparar precios fijados con arreglo a la norma de la independencia con precios de transferencia.

En el informe se recomienda que los precios de transferencia se hagan públicos o se den a conocer a las partes interesadas, cuando lo soliciten. La razón es que esto "permitiría la aplicación del principio de no discriminación tal como se expone, por ejemplo, en la Ley Robinson-Patman de los Estados Unidos: se prohíbe que un vendedor que cobre precios diferentes a distintos compradores, a menos que ello esté justificado por diferencias en la cantidad o periodicidad del suministro". "Difficile est satiram non scribere" (es difícil no ser satírico). En primer lugar, la no discriminación entre clientes no exige la publicación de los precios de compra utilizados por su abastecedor, ni la exige la legislación estadounidense. En segundo lugar, tal legislación, si existiera no podría tener ninguna aplicación extraterritorial de lo contrario los países de origen y los países huéspedes no cumplirían con la firme segunda recomendación que se hace en la página 55. En tercer lugar, esa propuesta quebrantaría el principio jurídico de la "proporcionalidad", que establece que una intervención (de un gobierno) no puede ser más drástica que lo que justifique el objetivo que persiga ^{35/}. En cuarto lugar, la presunta discriminación entre clientes no puede ser abolida mediante la creación de una discriminación efectiva contra filiales importadoras, dado que terceras partes financieramente independientes no estarían obligadas a revelar sus precios de importación.

35/ Max Imboden Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung. Die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, Basilea y Stuttgart 1960, pág. 121.

4. Empleo y mano de obra

Ninguna empresa multinacional manufacturera de productos complejos y de tecnología adelantada se ha instalado nunca en el extranjero simplemente por el placer de hacerlo. En muchos casos, esas empresas invierten en los países en desarrollo porque desean abastecer esos mercados. Los estudios disponibles no confirman la afirmación generalizada de que las empresas multinacionales "van por el mundo en búsqueda de utilidades que se deriven de la utilización de mano de obra barata en el extranjero" 36/, como el motivo primordial o decisivo de su decisión de invertir en el extranjero. De hecho, un estudio de la política de inversiones de las empresas multinacionales de los Estados Unidos ha mostrado que "las empresas multinacionales estadounidenses prefieren ubicar sus operaciones extranjeras en los países avanzados, de más alto nivel de industrialización y de salarios más elevados, en que las condiciones económicas se parecen más a las de los Estados Unidos" 37/.

Por otra parte, la mano de obra barata es una ventaja comparativa que los países en desarrollo pueden ofrecer a las empresas multinacionales en sectores de gran densidad de mano de obra muy particulares, como los de las industrias textil, electrónica u óptica. Sin embargo, cuanto más capital exija la industria y cuanto más avanzada sea la tecnología, tanto menos se justifica la afirmación de que las empresas multinacionales se aprovechan del costo reducido de la mano de obra. En esas industrias, la mano de obra (y la tierra) son los únicos factores de costo que son más reducidos en los países en desarrollo que en las naciones industrializadas. Estas ventajas se ven a menudo contrarrestadas por la menor productividad de dicha mano de obra. En otras palabras, si bien en los países en desarrollo los salarios per capita son más bajos, los costos de mano de obra por unidad de producción, e incluso los costos generales por unidad (único criterio válido), bien pueden ser más elevados. Cualquier carga especial que se imponga a las empresas multinacionales (por ejemplo, en la forma de impuestos o de recargos) constituirá una discriminación flagrante entre las empresas multinacionales y las empresas locales y destruirá el poder de competencia de los países en desarrollo en el mercado de exportación.

En el informe se manifiesta intranquilidad por la presunta flexibilidad que tienen las empresas multinacionales para trasladar instalaciones de producción existentes o nuevas de un país a otro. Es indudable que cuando las empresas multinacionales deciden la ubicación de una nueva inversión 38/ disfrutan, en cierto sentido de libertad de acción. Sin embargo, si quieren abastecer el mercado de un país en desarrollo determinado no tienen ninguna otra posibilidad real que la de invertir en ese país. En cuanto al traslado de instalaciones de

36/ AFL-CIO Industrial Union Department, The Multinational Corporation, Washington, D.C. 1972.

37/ Chamber of Commerce of the United States, United States Multinational Enterprises, (Washington, D.C., 1972), pág. 17.

38/ En realidad, la decisión de ubicar una nueva fábrica en el lugar que ofrezca las mejores condiciones económicas no representa un "traslado" en el sentido propio de la palabra. Un traslado sólo puede consistir en la transferencia de las actividades de producción existentes de un lugar a otro.

producción existentes, la presunta flexibilidad realmente no es importante o es puramente teórica 39/. "Ninguna compañía construye fábricas, invierte en equipo y dedica muchos años y sumas considerables a la formación de personal para luego poner término a sus operaciones debido a circunstancias de corta duración ... Nadie puede darse el lujo de tener "fábricas fantasmas" que se utilicen y clausuren según sea necesario" 40/. Si una empresa multinacional puede trasladar su producción de un país a otro, cabe presumir que dispone de instalaciones inactivas que, a corto o largo plazo, producirán una pérdida de su poder de competencia.

Estimo que el mantenimiento de relaciones laborales satisfactorias debería ser un objetivo básico de toda empresa multinacional y de todas sus filiales. Deben ser empleadores modelos en la formación de su personal, el pago de salarios justos y la concesión de buenos beneficios accesorios.

Si una empresa multinacional se ve obligada a suspender sus operaciones en un país determinado, los trabajadores y los sindicatos tienen el derecho de que se les informe a tiempo. Todas las empresas, tanto las de propiedad extranjera como las nacionales, deben hacer todo esfuerzo posible por encontrar nuevos empleos para los trabajadores desplazados y, de ser posible, capacitarlos adecuadamente.

En el informe se recomienda que los gobiernos permitan huelgas de solidaridad en apoyo de trabajadores empleados por filiales en otros países. Esta recomendación parece basarse en la presunción sumamente cuestionable de que los trabajadores del país A pueden juzgar si se justifica una huelga en el país B y de que una empresa multinacional puede contrarrestar una pérdida de producción en este último país trasladando la producción a otro país.

5. Servicios tecnológicos

En el informe se comenta detalladamente sobre el concepto y las distintas variedades de servicios tecnológicos que prestan actualmente las empresas multinacionales. Sin embargo, tanto el análisis y las sugerencias como las recomendaciones muestran demasiado poca comprensión de las necesidades prácticas del lado que aportan, las empresas multinacionales. La teoría de que "la tecnología proporcionada por las empresas multinacionales ya ha sido producida, y que esas empresas ya han obtenido amplio rendimiento de su utilización en los países desarrollados para los que estaba principalmente destinada" es contraproducente para los países en desarrollo. Además, es totalmente incongruente con la recomendación de que "también debe permitirse que estas filiales exporten su tecnología a otras partes de la organización, a precios apropiados" (el subrayado es del autor). Todo servicio merece una compensación adecuada. La tecnología en la esfera de las empresas multinacionales manufactureras de productos muy complicados no es un bloque de granito que puede trasladarse de un país a otro si se cuenta con la fuerza necesaria para ello. Es un conjunto de conocimientos y de servicios extremadamente ágil, innovador y en perfeccionamiento continuo que debe adaptarse cuidadosamente a las necesidades de todos y cada uno de los países huéspedes y que

39/ Sin embargo, muchas compañías han considerado conveniente a veces amenazar al gobierno con esa posibilidad. Cf. Jack N. Behrman (citado en la nota 3), pág. 16.

40/ G. Tacke, en la exposición que presentó a nuestro Grupo, pág. 10.

exige una corriente constante de asistencia técnica. Es sumamente dinámico y no estático, y entraña "mucho más que la tecnología protegida por las patentes" (para decirlo en el lenguaje del informe) 41/.

Lamentablemente los países huéspedes tienden cada vez más a tratar de reducir la compensación por concepto de la tecnología suministrada e incluso a prohibir la transferencia de los pagos por concepto de regalías de una filial a la empresa matriz que posee la totalidad o la mayor parte de sus acciones. Estos países tratan de justificar y de explicar racionalmente esta política subrayando el hecho de que el dueño de la licencia recibe de todos modos una compensación en forma de dividendos y que las retenciones de impuestos por ambos tipos de pago son similares. No solamente el segundo argumento está equivocado: hay una gran diferencia desde el punto de vista tributario entre las regalías (que pueden deducirse del ingreso disponible del que ha recibido la licencia) y los dividendos. Pero también el primer argumento encierra una falacia. Prohibir que paguen regalías las filiales a la compañía matriz que es dueña de la mayoría de sus acciones, significa discriminar contra la compañía matriz en favor del accionista minoritario quien recibirá lo que en efecto equivale a un ingreso no ganado, sin ninguna justificación económica. Cuanto mayor sea la participación de terceros en el capital accionario de la filial, mayor será la discriminación contra el que concede la licencia. La situación es particularmente injusta tratándose de una filial que pertenece totalmente a la compañía matriz y en la que se permite adquirir acciones a terceros, ya sea por razones comerciales, por presión moral o directamente por coerción. Originariamente, el dueño de la licencia recibía una remuneración por los servicios prestados en forma de dividendo adicional. (Para facilitar el razonamiento excluimos la posibilidad de restricciones a la transferencia de dividendos, que a menudo hace bastante difícil, si no imposible, incluir las regalías por concepto de licencias en los dividendos.) Después de la desinversión parcial su remuneración sufre la reducción correspondiente y si la desinversión es total, el que concede la licencia ya no recibe nada. La prohibición del pago de regalías al que concede la licencia por tratarse a la vez de la compañía matriz en el momento de la primera transmisión de tecnología, constituye, pues, nada menos que una expropiación indirecta, de hecho. La experiencia práctica muestra que si el que concede una licencia no logra, por cualquier razón concluir un contrato de regalías al principio de la transmisión de tecnología, no podrá remediarlo más adelante, porque las autoridades competentes en el país huésped no se lo permitirán. Lo mismo puede decirse del caso en que la conclusión de un acuerdo por concepto de licencias se prohíbe en un principio porque el que concede la licencia posee la mayoría de las acciones del que recibe la licencia 42/.

El informe se queja de lo mucho que cuesta a los países del tercer mundo la adquisición de la tecnología y de la pesada carga que ello impone a su balanza

41/ Véase Jack N. Behrman (citado en la nota 3), pág. 78 ("las patentes y licencias no valen mucho sin los conocimientos técnicos"), 82 (citado textualmente en la nota 43) y 85 ("pocas patentes son valiosas sin los conocimientos técnicos no patentados").

42/ Esta discriminación, así como la de permitir a las empresas locales que han recibido licencias el pago de regalías más altas que las permitidas a las filiales, constituye una infracción particularmente injusta del principio de "trato dado a los nacionales".

de pagos 43/. No hace, empero, una clara distinción entre el costo para quien ha recibido la licencia, por un lado, y el rendimiento para el que la ha concedido, por otro. Un país en desarrollo no puede esperar que el costo de la tecnología extranjera que recibe sea bajo si los impuestos que retiene en la fuente son altos, en algunos casos hasta del 60%, si no permite que estos impuestos sean deducidos del ingreso imponible del que ha recibido la licencia y si canaliza esas transferencias hacia el mercado paralelo, y menos favorable, de divisas.

El informe lamenta el hecho de que las empresas multinacionales obtengan patentes en todos los países, aunque en algunos de ellos pueda no usarse el proceso patentado. Recomienda que se examine el hecho de si ha de concederse el derecho a obtener una licencia de la empresa multinacional a un país que necesita el producto. Al respecto debe señalarse, empero, que en la mayoría de los países ya hay disposiciones relacionadas con licencias obligatorias en virtud de patentes que no se utilizan en el país dentro de un período específico de tiempo después de la concesión. Pero el informe no aclara lo siguiente: que, por supuesto, sólo se concede una licencia obligatoria contra el pago de compensación adecuada al titular de la patente.

Por lo que respecta al principio, admito que el sistema de patentes tiene que evitar los abusos del derecho de propiedad y tendrá que adecuarse a las necesidades económicas y sociales genuinas de los países en desarrollo. Pero creo que no debería desvirtuarse de tal modo que quedase eliminado el incentivo vital para la creación y la fructificación de la innovación nacional así como para la indispensable transferencia de tecnología desde el extranjero.

El informe recomienda el establecimiento de un banco mundial de patentes (tecnología). Difícilmente sería útil en la práctica una institución de ese tipo. Hay que comprender que: "La gran mayoría de las licencias protege los conocimientos técnicos (secretos no patentados o no patentables del ramo) y ese conocimiento es mucho más importante que las patentes. Además, pocas patentes son valiosas sin los conocimientos técnicos adicionales, ..." 44/.

En lo que respecta a la selección de productos, estoy de acuerdo en que las empresas multinacionales deben integrar sus operaciones en las prioridades o programas económicos locales (así lo hacen, de hecho). A mi juicio, sin embargo, es ir demasiado lejos el recomendar que los países huéspedes evalúen sus necesidades internas antes de permitir la introducción comercial de cada uno de los productos

43/ La relatividad de este último argumento queda demostrada en el estudio del Consejo Económico y Social sobre "La función de las patentes en la transmisión de tecnología a los países insuficientemente desarrollados" (documento E/3861-E/C.5/52/Rev.1 del 9 de marzo de 1964) en el cual se declara que: "la carga excesiva que el pago de regalías a extranjeros impone a un país no se puede medir solamente en relación con la balanza de pagos, sino que se ha de evaluar también en función de lo que la tecnología del caso contribuye a desarrollar una industria particular dentro del país y de lo que contribuye a la larga a disminuir la dependencia del país de las importaciones y a aumentar las exportaciones del producto de que se trate" (el subrayado es del autor).

44/ Véase Jack N. Behrman (citado en la nota 3), pág. 82.

de una filial de una empresa multinacional. Ello significaría en realidad que el gobierno estaría usurpando el poder de decisión sin poder hacerse cargo de la responsabilidad correspondiente.

Estoy de acuerdo en principio con la recomendación de que no se prohíba a las filiales exportar sus productos. Sin embargo, cuando se trata de productos industriales altamente especializados, las restricciones a la exportación no pueden evitarse completamente, particularmente si su comercialización está sujeta a un régimen de registro y reglamentación en el plano nacional. En esos casos, el que concede la licencia tiene derecho a imponer condiciones y hasta a prohibir las exportaciones, por ejemplo, en caso de que razones económicas en el país de importación hagan necesarias esas medidas. Tratándose de derechos patentados debe comprenderse que el derecho a conceder una licencia es divisible. O el país huésped conviene en aplicar restricciones razonables o no consigue nada, o el dueño de la licencia sigue exportando en vez de conceder una licencia. En muchos casos el problema real no consiste en que las empresas multinacionales asignen los mercados sino en que se ven obligadas por los gobiernos huéspedes a exportar productos manufacturados localmente. Esta exigencia no puede justificarse si los productos de que se trata no pueden competir en el mercado mundial y deben recibir subsidios de la compañía matriz.

En varias ocasiones se insiste en el informe en que los beneficios económicos que derivan de las operaciones de las empresas multinacionales se distribuyan entre ellas y los países en desarrollo. Esto es perfectamente aceptable, siempre que se tracen correctamente las líneas de demarcación. Una empresa multinacional que suministra a sus filiales bienes, servicios y capital tiene ciertamente derecho a una remuneración equitativa y adecuada en forma de precios (de transferencia), regalías y retribuciones, intereses y dividendos. En el informe se afirma con razón que las restricciones a la remisión de regalías, por ejemplo, no deben evadirse mediante la manipulación de los precios de transferencia. Pero ello entraña como corolario igualmente justo y lógico el que los países en desarrollo permitan a las empresas multinacionales obtener una compensación justa por el suministro de la tecnología y el capital. Es vitalmente importante asegurar que la relación sea provechosa para ambas partes (ésta es una de las tesis más constructivas del informe).

El informe declara que los países en desarrollo disponen de distintos medios posibles para adquirir tecnología y hasta insiste en que las posibilidades son "múltiples y diversas". Si ello fuera cierto, las empresas multinacionales manufactureras que atienden al mercado nacional estarían dispuestas a dar marcha atrás y a dedicarse enteramente a las inversiones en los países industrializados donde el potencial del mercado tiende a ser más alto y donde los riesgos son ciertamente mucho menores. En las actuales circunstancias, preocupadas como están por las repercusiones de la crisis del petróleo y las "promesas" derivadas de la conferencia sobre materias primas que se celebró recientemente en Nueva York, su incentivo para invertir en los países del tercer mundo no productores de petróleo quedará de todos modos drásticamente disminuido.

El informe afirma en varios contextos que las empresas multinacionales tratan de obtener beneficios máximos en escala mundial y las critica severamente por esa razón. La obtención de ganancias máximas nunca ha sido la razón de ser de la empresa privada. Su objetivo es más bien conseguir "beneficios óptimos" pero eso ya está pasado de moda y se ha abandonado, tanto en la teoría como en la práctica.

El criterio básico hoy en día es asegurar que las utilidades sean lo suficientemente grandes como para compensar los riesgos potenciales involucrados y evitar, de ese modo, las pérdidas. Son preferibles las utilidades moderadas y a largo plazo a las utilidades muy altas a corto plazo. La obtención de utilidades suficientes es realmente indispensable para la supervivencia de la empresa pero no es su único motivo, ni siquiera su motivo principal. La responsabilidad social se hace cada vez más importante. Pero sólo una empresa que dé ganancias puede encarar esas responsabilidades y suministrar mejores empleos, mejores servicios y un medio ambiente mejor:

"Para decirlo sin ambages, no es probable que una compañía en bancarrota, sea un buen empleador, ni es probable que sea buena vecina ni miembro apreciado de la comunidad, a pesar de la opinión en contrario de algunos sociólogos de hoy." 45/

6. Competencia y estructura del mercado

La aparición de las empresas multinacionales siguió a una era de proteccionismo en la cual, como señala Paul Samuelson, no se protege a nadie y lo único que se consigue es "que el mundo sea menos productivo" 46/. Una mayor productividad significa una mayor producción de bienes y servicios y constituye el principal objetivo de todos los países en desarrollo. Los modelos complicados como "la competencia viable" o la "competencia efectiva" no aportan una contribución sustancial al desarrollo del tercer mundo: "Primun vivere, deinde philosophari" (primero vivir y luego filosofar).

Al examinar la concentración el informe, a mi juicio, no llega a hacer la distinción fundamental entre la fusión de una empresa multinacional con firmas locales en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Mientras que en el primer caso las fusiones son relativamente frecuentes, y a veces hasta controversiales, no sucede así en el segundo caso. Aquí la situación es completamente distinta. La mayor parte de las empresas multinacionales manufactureras producen bienes y servicios que constituyen innovaciones dentro del país en desarrollo. Son raros los casos en que sus actividades lleven al desplazamiento o a la absorción de empresas nacionales y esos casos se producen sobre todo por invitación del gobierno huésped. Esas firmas locales son generalmente de dimensiones muy reducidas y están lejos de alcanzar, no digamos un tamaño óptimo, sino un tamaño viable.

Si sus posibilidades de mercado son adecuadas, los países en desarrollo hacen bien en invitar a más de una empresa multinacional en aquellas industrias que están abiertas a la inversión extranjera. Si son inadecuadas, la solución sería, al menos en teoría, la coordinación regional. En la práctica, empero, la distribución real de las diversas industrias entre los países de una agrupación regional encuentra generalmente dificultades sustanciales. Las razones son sobre todo consideraciones de prestigio nacional y el alto costo de semejante reestructuración 47/.

45/ Peter F. Drucker, "Management: Tasks, Responsibilities, Practices", pág. 72.

46/ Citado por el Emergency Committee for American Trade, Washington, D.C., 1972.

47/ Véase Jack N. Behrman (citado más arriba en la nota 3), págs. 41, 42 y 70.

Si bien, no pueden tolerarse los abusos de las situaciones de monopolio, se exagera mucho la preocupación por las estructuras oligopolísticas del mercado, reales o supuestas. Por razones válidas, los oligopolios son mucho más conscientes de la competencia que los polipolios. Esta es una de las principales razones por las que los mercados oligopolísticos se caracterizan por su dinamismo y por una competencia muy intensa por las partes que les caben en el mercado. La falta creciente de dinamismo y de competencia es un rasgo característico de un mercado de monopolio, y no de un mercado de oligopolio.

En el informe se recomienda que los gobiernos de los países huéspedes y de los países de origen "prohíban... la asignación de mercados para los productos de exportación por parte de las empresas multinacionales". A este problema fundamental se refiere el capítulo X de la segunda parte (precios de transferencia) de estas observaciones. Debe subrayarse, sin embargo, que en muchos casos existe libre competencia dentro de la misma empresa multinacional. Por otra parte, en muchos otros casos sería carecer totalmente de realismo esperar o exigir que se fomentase una competencia intensa entre una casa matriz y sus dependencias en el extranjero. Ello es particularmente claro cuando estas últimas dependen en gran medida de una corriente continua de servicios tecnológicos complejos procedentes de la matriz.

7. Suministro de información

Sería muy conveniente la introducción de normas internacionales de contabilidad e informes de las empresas. En este asunto tan complejo hace falta con urgencia el asesoramiento de expertos y la mejor manera de obtenerlo sería tal vez invitar a las bolsas de valores a comisionar expertos con la finalidad de intentar esta tarea difícil. Como se explica en el capítulo 8, toda disposición que requiera el suministro obligatorio de información debería aplicarse en forma totalmente no discriminatoria, es decir, dentro del marco de códigos nacionales de empresas que registrarían igualmente a las compañías nacionales y a las de propiedad extranjera.

La cuestión crucial es el trazado de una línea divisoria entre las necesidades legítimas de información del gobierno y la necesidad de reserva de la empresa multinacional y entre los intereses bien fundados y la curiosidad exagerada.

La necesidad primordial es la de recibir datos básicos en forma estandarizada y, por lo tanto, comparable, y con validez por un cierto período, por ejemplo, un año. Los detalles que requieren notas explicativas y que están sujetos a cambios continuos entrarían normalmente dentro de la esfera privada de la compañía y no deberían hacerse públicos. Los precios de transferencia pertenecen decididamente a esta categoría.

Hay empresas multinacionales que proveen de decenas de miles de productos a sus filiales en todo el mundo. Las razones para las diferencias de precio son innumerables: las distintas condiciones del mercado, la cantidad, las cláusulas sobre descuentos y rebajas, las especificaciones en materia de calidad, las condiciones de pago, la moneda de facturación, el nivel de transacción del importador, los servicios prestados además del envío de los bienes, etc. No serviría para nada la divulgación mecánica de los precios de transferencia sin el agregado de explicaciones exhaustivas. Además de todo esto, muchos de los elementos mencionados cambian día a día. Sería no sólo poco realista, sino incorrecto, pedir a las compañías multinacionales que suministrasen tantos pormenores.

8. El principio del "trato nacional" 48/

Es lamentable que, entre el sinnúmero de recomendaciones formuladas por el Grupo, no se mencione este principio vital e internacionalmente reconocido. Si los países en desarrollo tienen que tratar a las empresas multinacionales en forma distinta que a las empresas nacionales en ciertas esferas, ese trato no debe ser, en ninguna circunstancia, parte de un entendimiento individual entre el país huésped y la empresa multinacional. Eso conduciría a decisiones arbitrarias y a discriminación entre las propias empresas multinacionales.

Es claramente incorrecto dar un trato distinto a cada empresa multinacional. Toda reglamentación que entrañe un concepto distinto al "trato nacional" tiene que ser parte de la legislación nacional en materia de inversiones extranjeras. Cuanto menor sea el número de excepciones, mejor será el clima para las inversiones y mayores serán las ventajas que reciba el país huésped. El principio de trato nacional significa, por supuesto, que entidades iguales tienen que ser tratadas en forma igual, y que entidades desiguales tienen que ser tratadas en forma distinta. Esto quiere decir que una compañía de propiedad extranjera no puede pedir un trato favorable en virtud del principio del trato nacional si ese trato no es concebible tratándose de una firma nacional. Así, por ejemplo, las restricciones impuestas a la remisión de capital y de dividendos no estarían abarcadas por el principio del trato nacional mientras que sí lo estarían las restricciones similares en la esfera de las regalías y de los intereses. Por otra parte, hay casos en que las empresas multinacionales pueden ser tratadas en forma más favorable que las empresas nacionales, pero en consonancia con las disposiciones del derecho internacional. Esto es muy importante en materia de expropiación: aunque un país pueda expropiar a sus propios nacionales sin compensación, las empresas multinacionales pueden exigir compensación en virtud del derecho internacional. Además, pueden exigir una compensación transferible, aun cuando las compañías nacionales no puedan hacerlo porque sus propietarios no están domiciliados en el extranjero.

En el capítulo 7 de la segunda parte, llegué a la conclusión de que significaría un gran derroche de esfuerzo y dinero insistir en la divulgación de información detallada que no podría ser comprendida sin una gran cantidad de notas explicativas, de las que en muchos casos ni siquiera se dispondría. La mayor parte de las cuestiones a las que se tendría que dar publicidad son altamente confidenciales y podrían tener un gran interés para las empresas competidoras, particularmente las nacionales. Ello debilitaría inevitablemente la capacidad para competir de las empresas multinacionales. Por ejemplo, la difusión de los precios de transferencia revelaría inmediatamente la tasa de utilidad bruta del importador. Toda norma legal que exigiese la publicación de los precios de importación debería aplicarse no sólo a las importaciones de las filiales de las empresas multinacionales, sino también a las de todas y cada una de las firmas nacionales.

Si el suministro de esos datos importantes llegase a ser obligatorio en un país, tendría que ser neutral y no discriminatorio e incluir los precios de importación de todas las compañías, tanto de las empresas multinacionales como de las empresas nacionales. Esa exigencia no debe ser incluida por el país huésped en una ley sobre inversiones extranjeras sino que tiene que ser parte de su código de empresas.

48/ Véase la definición de "trato nacional" en la primera parte, capítulo 1, nota 2 y ejemplos prácticos en la segunda parte, capítulo 4, párr. 2 al final, capítulo 5, nota 40 y capítulo 7, párr. 1.

Conclusión

Las empresas multinacionales, al igual que los gobiernos nacionales, actúan fundamentalmente en su propio interés. Lamentablemente, en estos tiempos de confusión económica se asigna alta prioridad a los intereses nacionales en detrimento de las consideraciones internacionales. Muchos países permiten que sus monedas fluctúen libremente en relación con todas las demás o tratan de exportar su inflación a otras economías. Esa tendencia lleva consigo el peligro de una vuelta al proteccionismo y de una progresiva desintegración internacional. La empresa multinacional es un dique que contiene esta marea de acontecimientos lamentables. Tiene interés en la estabilidad mundial y en la integración económica internacional. Las empresas multinacionales constituyen uno de los pocos elementos que tratan de preservar el equilibrio económico a través de las fronteras nacionales.

Tanto en el informe como en este comentario está implícito el supuesto de que las empresas multinacionales han tenido una gran repercusión y constituyen una parte integrante de la vida actual. Con el crecimiento extraordinario que se ha registrado en todas partes del mundo dentro de un período corto, es evidente que las empresas multinacionales tienen que adaptar su conducta a las necesidades particulares del tercer mundo.

El estudio de las empresas multinacionales realizado por los miembros de este Grupo constituye un paso importante y necesario hacia la comprensión del fenómeno de la empresa multinacional. Espero que estimule la futura labor de los economistas, de los dirigentes de empresas, de los funcionarios gubernamentales y de otros expertos y confío en que mis observaciones sobre el informe contribuyan a una mejor comprensión del aspecto práctico de la cuestión.

IX. OBSERVACIONES DE JUAN SOMAVIA

El informe debería leerse juntamente con el documento de la Secretaría Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial, ya que el análisis, los hechos y las cifras constituyen un componente esencial del trabajo del Grupo.

La tendencia del informe a concentrarse en la micro-relación entre una empresa multinacional y un país dado descuida algunos hechos muy pertinentes relativos al papel que las empresas multinacionales desempeñan al reaccionar ante las políticas y los acontecimientos de los países de origen y de los países huéspedes y al influir en esas políticas y en esos acontecimientos. El impacto total de las empresas multinacionales sólo puede percibirse adecuadamente si sus actividades se analizan en el contexto de las relaciones económicas y políticas internacionales pasadas y presentes. El establecimiento de un nuevo orden económico internacional debe tener en cuenta a las empresas multinacionales no sólo como actores individuales sino también como la expresión de un sistema dado cuyos valores, orientaciones básicas y estructura general han estimulado su expansión sin precedentes y han definido sus características esenciales.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in U. S. A.
38263—August 1974—1300

Price: \$ U.S. 10.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S/74, II. A. 5
E/5500/Rev.1, ST/ESA/6

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in U. S. A.
38263—August 1974—1300

Price: \$ U.S. 10.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S/ 74. II. A. 5
E/5500/Rev.1, ST/ESA/6