

Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform. Bundestagsdrucksache VI/3829 (29 septembre 1972), III.

Ebert, Der Ombudsman in Großbritannien (Reihe Recht und Staat Heft 371/72), Tübingen 1968, p. 61.

L'ombudsman militaire

Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament (Reihe Recht und Staat Heft 317/318) Tübingen 1965.

Busch, Das Amt des Wehrbeauftragten, Bonn 1969.

Rapport annuel du Délégué (Jahresbericht des Wehrbeauftragten) 1973, Bundestagsdrucksache 7/1765 du 7 mars 1974.

Kraehe, Revue du droit public 1966, p. 545.

INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA

Dr. Mario Carvajal Herrera

INVERSION EXTRANJERA
EN AMERICA LATINA

Dr. Mario Cevallos Heredia

AGRADECIMIENTO

A los compañeros Ronald Vargas Solano y Sergio Quintana Jarpa, por su contribución en ideas para este trabajo.

Este trabajo de investigación y análisis de la inversión extranjera en América Latina, es el resultado de un trabajo conjunto de los autores, quienes a lo largo de los años han mantenido una estrecha colaboración en la investigación de los fenómenos económicos y sociales de esta región. El autor principal, Dr. Mario Cevallos Heredia, ha sido el responsable de la concepción y desarrollo del trabajo, mientras que los señores Ronald Vargas Solano y Sergio Quintana Jarpa han colaborado en la recolección de datos, en la redacción y en la revisión del texto. El autor principal desea agradecer a los señores Vargas Solano y Quintana Jarpa por su valiosa colaboración y por su constante apoyo en el desarrollo de este trabajo. Asimismo, desea agradecer a los señores Vargas Solano y Quintana Jarpa por su constante apoyo en el desarrollo de este trabajo. Asimismo, desea agradecer a los señores Vargas Solano y Quintana Jarpa por su constante apoyo en el desarrollo de este trabajo.

Para analizar el tema de la Inversión Extranjera en América Latina, hay que hacer la distinción entre un análisis objetivo de la misma, que trataré de desarrollar más adelante y el punto de vista subjetivo que es el más frecuente entre los posibles inversionistas extranjeros por un lado, y los funcionarios de los países receptores por el otro.

1. *Presencia de estereotipos del Inversionista Extranjero y del país receptor*

Para el inversionista extranjero, y para muchos ejecutivos de empresas, la inversión debe ser muy rentable económicamente, pues se tiene una imagen estereotipada de los países en desarrollo como países de alto riesgo, en los cuales no hay garantías contra abusos de autoridad o arbitrariedades de los funcionarios.

Prueba de esto es que OPIC (Overseas Planning Investment Corporation) una institución estatal para el fomento de la Inversión norteamericana en América Latina, funciona sobre todo otorgando seguros a los inversionistas frente a los riesgos de expropiación y golpes de estado, o lo que puede llamarse un seguro contra riesgos políticos.

Para el inversionista extranjero con estereotipo, las características políticas, económicas y sociales de los países latinoamericanos son de países de segunda categoría frente a países desarrollados, y sobre todo frente a los Estados Unidos. Citaré algunos ejemplos ilustrativos:

- a. Para hacer una inversión en Estados Unidos, Europa o Japón, el inversionista norteamericano nunca solicita ventajas adicionales a las que brinda la legislación existente. Sin embargo, para invertir en Costa Rica, solicita que se le congele la legislación actual, que se le garantice que no se modificarán las leyes tributarias, y que, en caso de disputa, ésta no debe resolverse por los Tribunales del país, sino, que debe someterse al arbitraje internacional.

¿Ante esta solicitud, cuál sería la reacción de los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos? ¿Estaría dispuesto el Presidente Carter a congelarle el régimen impositivo a una gran em-

presa por 20 años? ¿Cuál sería la reacción del Congreso de los Estados Unidos?

- b. Otra demanda usual del inversionista es que para invertir, es requisito indispensable conversar con el Presidente de la República. Si el Presidente se niega, la inversión puede no realizarse.

Así, el estereotipo que el posible inversionista extranjero tiene, se puede resumir de la siguiente manera:

- i. El país receptor latinoamericano es poco confiable.
- ii. Lo que dicen sus funcionarios se pone en duda.
- iii. Sus tribunales de justicia no son garantía suficiente en caso de litigio.
- iv. Los funcionarios y sobre todo los negociadores de los países receptores no son inteligentes.
- v. Se pueden conseguir ventajas adicionales si se logra dar la propina adecuada a las personas apropiadas.

En forma paralela, el funcionario público del país latinoamericano tiene un estereotipo del posible inversionista. Según este estereotipo el inversionista extranjero viene al país a hacer inversiones en donde lejos de aportarle un flujo de recursos con saldo positivo, tratará de sacar más dinero del que invierte.

Además, este inversionista pedirá beneficios que exceden los que se dan a los inversionistas nacionales con lo que provocará una afrenta a la soberanía del país receptor. La tecnología que aporta será intensiva en capital e importada totalmente, por lo que no contribuirá a un verdadero adelanto tecnológico del país, sino que su posible emulación podrá incidir negativamente en el empleo de mano de obra. Este inversionista viene a disfrutar de un verdadero mercado cautivo: el del país, o del mercado regional correspondiente. La empresa que establezca no tendrá como su objetivo la exportación a países fuera del área protegida por aranceles comunes y nunca competirá con su casa matriz si la empresa es parte de una transnacional. Al negociar con este inversionista, debe tenerse mucho cuidado, pues tratará mediante artificios contables, de no pagar impuestos y de subir sus costos artificialmente.

El estereotipo que los países receptores tienen del inversionista extranjero, puede también resumirse de la siguiente forma:

- i. Sacará más recursos de los que aporta.
- ii. Explotará un mercado protegido.
- iii. No ayudará al país a través de exportaciones.
- iv. Cobrará cánones excesivos por tecnología importada que desplaza mano de obra local.
- v. Manipulará su contabilidad para no pagar impuestos.
- vi. Pedirá beneficios que van en contra de la soberanía del país receptor.

Como se puede ver, ambos estereotipos son exageraciones o caricaturas de lo que en realidad es el inversionista extranjero o el funcionario del país latinoamericano. Pero los estereotipos existen en las mentes de muchos, y son obstáculos a una negociación objetiva de la inversión extranjera en la América Latina.

¿Cómo llegar a una negociación objetiva de la inversión extranjera en la América Latina?

Para contestar esta pregunta, se debe dar un vistazo rápido a los problemas del desarrollo en la América Latina.

2. Los problemas del desarrollo en América Latina:

Durante los últimos quince años, la economía mundial ha sufrido cambios fundamentales. Se ha visto la iniciación de un sistema comercial y monetario multipolar con importantes nuevos exportadores y fuentes mundiales de capital, y luego, en años recientes, se han evidenciado desequilibrios en las balanzas de pagos, después de que caducó el sistema de Bretton Woods. Asimismo se dio la devolución del dólar norteamericano y el establecimiento de un sistema de tasas de cambio flotante. Después de un período de expansión y de inflación crecientes, la economía de los países industriales, hacia finales de la década de los 60 y al principio de la de los 70, primero tuvo un gran auge y luego, en los últimos años una recesión marcada.

Durante este período, importantes transformaciones tuvieron lugar en América Latina. Se modificaron las estructuras tradicionales mientras la región se modernizaba fin de satisfacer las aspiraciones de sus pueblos. Durante este período, la población latinoamericana aumentó hasta alcanzar 290 millones, su producto interno bruto se duplicó hasta alcanzar \$ 175 miles de millones, sus reservas internacionales se quintuplicaron hasta llegar a \$ 16 mil millones, su comercio externo se triplicó hasta alcanzar más de los \$ 50 millones, y los flujos netos de capitales externos hacia la región aumentaron gradualmente hasta 1972 cuando sobrepasaron los \$ 5 mil millones¹. Ajustados para tomar en cuenta la inflación, tales indicadores demuestran importantes avances. Aunque el crecimiento anual promedio de la población durante este período fue del orden del 2.7%, el productor interno bruto *per cápita* aumentó en 2.5% por año en la primera mitad de la década de los 60, en 3% en la segunda mitad y en 4% en los primeros cuatro años de la década de los 70, compensando así el crecimiento de la población.

El progreso sustancial logrado se obtuvo en gran medida gracias a los ahorros nacionales generados en América Latina. Durante los últimos quince años, un promedio aproximado del 90% de la inversión

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos y Gobierno de la República Oriental del Uruguay V Mesa Redonda sobre Inversión Privada y Extranjera en América Latina, "Informe Final", Uruguay, Nov. 1975, p. 37.

total provino de ahorros nacionales². Se hizo un esfuerzo sustancial para controlar la inflación. Hasta 1971, cuando la inflación mundial empezó a tener un impacto sobre América Latina, se había hecho un importante progreso: solamente cuatro países tenían índices de inflación superior al 10% anual (en 1975, únicamente tres países tenían una inflación menor al 10%). Mientras la mayor parte de las exportaciones siguió consistiendo en alimentos y productos básicos semi-manufacturados, la proporción de manufacturas en el total de las exportaciones latinoamericanas aumentó de un promedio del 3% en 1960 a casi 15% en 1972. En el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México el incremento en las manufacturas fue del 25 al 35% del total de sus exportaciones durante ese año.

Sin embargo, hablar de América Latina como una unidad es bastante difícil, pues es una región que incluye a 24 países con características políticas, económicas y sociales diversas. Si se comparan algunos indicadores de la región con Estados Unidos se pueden observar importantes contrastes:

- Que existen diferencias marcadas entre los Estados Unidos y la América Latina.
- Que existen diferencias marcadas entre los países latinoamericanos.

CUADRO I

INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES: ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA

PAIS	P.N.B. p/Cápita a precios corriente 1973 en dólares	Ingreso Nacional p/Cápita a precios corrientes 1973 en dólares	Porcentaje de alfabetismo	Médicos p/10.000 Habitantes	Expectativas de vida *
U.S.A.	6.154	5.045	98.8 ¹	14.4 ⁵	71.3 ²
Promedio	1.358	1.175	82.8	10.0	65.8
Argentina	3.106	2.684	93.0 ¹	20.9 ⁵	68.2
Brazil	748	590	79.8 ²	5.2 ⁴	61.0
Costa Rica	598	503	88.1 ³	7.0 ³	69.4
México	915	870	76.3 ¹	6.9 ¹	64.0
Venezuela	1.425	1.230	77.1 ⁴	10.3 ⁵	66.4

* Para el caso de los países latinos, esta variable corresponde al período 1970-75.

¹ 1970

² 1974

³ 1973

⁴ 1971

⁵ 1972

FUENTE: Elaboración del autor, con base en información y cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso Económico y Social de América Latina", "Informe Anual", Washington D.C., 1975.

² Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos y Gobierno de la República Oriental del Uruguay, V Mesa Redonda sobre Inversión Privada y Extranjera en América Latina, "Informe Final", Uruguay, Nov. 1975, p. 37-39.

Como el Cuadro I lo indica, la América Latina, según se demuestra con indicadores de algunos de sus países más avanzados, tiene diferencias sustanciales con los Estados Unidos de América. Su producto nacional bruto (PNB) *per cápita* es casi seis veces menor que el de los Estados Unidos, y esta cifra es doce veces menor para un país como Costa Rica. Tiene muchos problemas que superar y debe progresar para mejorar las condiciones de vida de al menos la mitad de sus habitantes que viven en condiciones de pobreza y miseria. Para lograr el desarrollo, los países latinoamericanos deben atraer la inversión extranjera, ya que sus volúmenes de ahorro no son suficientes para realizar las inversiones que sus metas de desarrollo aconsejan.

3. Inversión Extranjera: ¿por qué se necesita?

El Presidente de la República de Costa Rica, Lic. Daniel Oduber Quirós, hizo una buena síntesis de las razones por las que los países en desarrollo requieren recursos externos, incluyendo la inversión extranjera, en un discurso pronunciado en una reunión en Nueva Orleans, en febrero de 1977:

"Aparentemente existe una contradicción entre la exigencia del desarrollo económico y la del progreso social. Porque el desarrollo económico demanda que una porción lo más elevada posible del ingreso nacional se dedique a la inversión, en tanto que el progreso social exige que se destine una parte lo más amplia posible a la satisfacción inmediata de las necesidades básicas de la comunidad.

Cuando el ingreso es exiguo, un estímulo muy fuerte a la inversión podría resultar en una reducción de los niveles de consumo.

Es precisamente por esto, que los países subdesarrollados como los nuestros han vivido aprisionados dentro de un círculo vicioso, donde la escasa cantidad de recursos que puede dedicarse a la educación pública, a la salud, y a la alimentación, impide el crecimiento de la productividad —porque un pueblo inculto, enfermo y desnutrido trabaja mal y produce poco—, y donde el reducido ahorro que permite un bajo ingreso, no proporciona la necesaria acumulación para adquirir el equipo productivo y preparar el personal capacitado para las tareas de producción.

Sostenemos que este círculo vicioso solo puede romperse mediante el aporte de recursos exteriores que provengan de un mejor precio para los artículos primarios que exportan nuestros países, de crédito a largo plazo y bajo tipo de interés, y de inversiones privadas directas, que además de recursos financieros aporten capacidad ejecutiva y adiestramiento técnico. Por eso es indispensable la cooperación económica y social de países amigos como los Estados Unidos.

Las reformas sociales, a la par de su intrínseco significado humano, tiene un alto significado económico. Así, por ejemplo, la

mejor utilización del agro no solo tiende a resolver el problema social de los grupos desarraigados, que no cuentan con la seguridad de un título de propiedad sobre la tierra que laboran, sino que abre el camino para un más eficiente empleo de los campos y, en general, para la tecnificación, el aumento y la diversificación de la producción agrícola.

Los programas de vivienda no sólo proporcionan casa decente a quienes viven en tugurios, sino que activan importantes industrias y oficios. La reforma tributaria bien jundada no sólo distribuye más equitativamente las cargas y servicios entre la población, sino que es un poderoso instrumento para activar la producción y la inversión.

Por ello repito, que el desarrollo económico y el progreso social, lejos de ser contrapuestos, son complementarios. El fin de toda política de inversiones es mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Es más, si no hay distribución simultánea y creciente de la riqueza entre los distintos sectores sociales, el desarrollo económico pierde su verdadero sentido y la ayuda financiera internacional su justificación última.”³

Como el Presidente Oduber lo ha dicho, no existe una verdadera contradicción entre desarrollo económico y progreso social. Y para alcanzar el desarrollo económico con progreso social los países latinoamericanos necesitan la cooperación económica de países como los Estados Unidos de América. La América Latina y los demás países en desarrollo han estado defendiendo en foros internacionales la necesidad de llegar a un nuevo orden económico internacional. Tres cambios básicos para que ese nuevo orden económico llegue a existir son, según el Presidente Oduber:

- Mejores precios para los productos exportados por los países en desarrollo.
- Préstamos a largo plazo y bajo tipo de interés, y,
- Inversión privada directa, la que además de contribuir con recursos financieros tiene un potencial para suministrar capacidad general y tecnológica.

Esta no es la ocasión para analizar los puntos a) y b). Pero, y tomando en cuenta las condiciones cambiantes de los países latinoamericanos, ésta si es la ocasión de analizar el tema de la inversión extranjera.

La inversión extranjera se necesita, como si dijo antes, porque los recursos internos y, en forma concreta, el ahorro interno son insuficientes. El Cuadro II, muestra como los Estados Unidos tiene un

³ Oduber, Daniel, Discurso ante la Conferencia Centroamericana, Nueva Orleans, Febrero 14, 1977.

ahorro interno per cápita cinco veces mayor que el promedio para Brasil y Costa Rica, países que poseen un nivel de desarrollo mayor que el promedio para América Latina. El ahorro interno per cápita para los países latinoamericanos incluidos en el Cuadro II, es casi diez veces menor que el de los Estados Unidos, lo que demuestra por qué estos países necesitan de la inversión extranjera.

CUADRO II

AHORRO INTERNO PER CAPITA PARA 1973

PAIS	Ahorro per Cápita en dólares	Millones de dólares	Población millones Habitantes
U.S.A.	492		
Promedio	53	103.583	210.4
Brazil	121		
Colombia *	34	12.264	101.7
Costa Rica	53	789	23.2
Chile *	18	100	1.9
Ecuador	40	186	10.3
Paraguay	51	267	6.7
		128	2.5

* 1972

FUENTE: Organización de Estados Americanos, América en Cifras 1974, Situación Económica y Situación Demográfica.

4. *Evaluación de los resultados netos de la Inversión Extranjera en América Latina*

La necesidad de recursos externos ha hecho que los países latinoamericanos hayan adoptado en el pasado, diversas estrategias para atraer al inversionista extranjero. En la década de 1950, la estrategia adoptada fue la de utilizar la inversión extranjera para el fomento de la sustitución de importaciones. En los años 1956-1961, según ILPES⁴ (Instituto de Planificación Económica y Social, Chile), síntomas crecientes de agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, aunados a la caída de los precios de varios productos de exportación de América Latina, provocan problemas de balanza de pagos para estos países. Hacia 1962, se nota como resultado de lo anterior un crecimiento del servicio de la deuda externa y un cierto estancamiento de la inversión

⁴ Instituto de Planificación Económica y Social, La Brecha Comercial y la Integración Latinoamericana, Ed. Siglo XXI, México, 1976, p. 72.

extranjera. Esta situación se observa claramente en el período 1965-69, donde las entradas brutas de capital extranjero, llegaron a US\$ 2164 millones, y las salidas a US\$ 2538 millones, dejando un saldo desfavorable de US\$ 374 millones, según se presenta en el Cuadro III.

CUADRO III

CONTRIBUCION NETA DEL CAPITAL EXTRANJERO

1950 - 1974

Promedio por periodos millones de dólares

PERIODO	Entradas Brutas de Capital	Servicio Total del Capital Extranjero	Contribución Neta
1950 - 54	479	658	- 179
1955 - 59	1.237	917	320
1960 - 64	2.134	1.654	480
1965 - 69	2.164	2.538	- 374
1970 - 74	5.632	5.310	322

FUENTE: Elaboración del Autor con base en cifras tomadas de América Latina en Cifras, 1974, OEA. Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe Anual 1975.

Según el período analizado de 1950 a 1974, por cada dólar invertido en la región, ha salido al exterior \$ 0.95, lo cual deja únicamente un margen de \$ 0.05 que ha quedado en el área⁵. Sin dejar de lado el efecto multiplicador de la inversión, este margen relativamente estrecho, ha hecho que muchos países latinoamericanos revisen su política de apertura total hacia la inversión extranjera, limitándose en algunos aspectos importantes que se verán más adelante. Además, en muchos países se ha llegado al convencimiento de que crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo.

Esta conclusión viene a reforzar la posición de que un país con índices adecuados de crecimiento puede ser como aumenta la brecha social entre sus sectores de ingreso medio y sus sectores de ingreso bajo. De hecho, esta probablemente ha ocurrido en todos los países latinoamericanos en la última década, ya que al menos para Costa Rica, un estudio demuestra que para la década 1960-1970, aunque

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América Latina, "Informe Anual", Washington D.C., 1975.

mejoró la participación en la distribución del ingreso de los sectores medios, esta participación desmejoró para los sectores de ingreso bajo. Esto significa que la brecha entre los sectores medios y bajos creció en lugar de disminuir. Por estas razones, se ha venido haciendo más popular la tesis de que haya alguna selectividad de la inversión extranjera, llegando a evaluar cada proyecto en su aporte de divisas y tecnología versus su costo social, o sea su efecto neto positivo o negativo en el país receptor.

5. Formas de Inversión Extranjera:

Antes de analizar las diversas formas de inversión extranjera, cabe distinguir dos tipos diferentes de inversionista:

a. El pequeño inversionista extranjero: Inversiones pequeñas no monopolísticas en países latinoamericanos por parte de empresas o de personas extranjeras no parecieran tener más riesgo que el que corre el inversionista local. La experiencia latinoamericana en casos de nacionalización demuestra que la inversión extranjera que no domina más del 40 ó 50% de la rama industrial y que no asume prácticas de mercado tiene pocos riesgos políticos en cuanto a posibles nacionalizaciones o en cuanto a trato discriminatorio.

La experiencia en el Mercado Común Centroamericano demuestra que este tipo de inversionista extranjero se adapta a reglas de juego establecidas para los nacionales. En un mayor porcentaje que la empresa transnacional, éste inversionista extranjero acepta esquemas de coinversión o "joint venture", y está más abierto a las exportaciones. Sin riesgo de equivocarme puedo afirmar que el inversionista extranjero no monopolístico, que no está en un campo considerado como "estratégico" por el país receptor y que actúa en un esquema de empresa mixta o "joint venture", se enfrentaría a riesgos políticos reducidos y similares al de los inversionistas locales.

b. La empresa transnacional: Es la inversión extranjera que realiza la empresa transnacional la que es objeto del estereotipo que describí al principio. Es por lo tanto, esta clase de inversión extranjera la que presenta mayores riesgos políticos y económicos.

Ante esa afirmación, la pregunta que cabe formular es: ¿Por Qué?

Es una realidad en Latinoamérica el que existen conflictos políticos y económicos que surgen de la presencia de las corporaciones transnacionales. Estos conflictos no solo han afectado a la empresa transnacional y al país receptor, sino que han involucrado en más de una oca-

⁶ Céspedes, Víctor Hugo, La Distribución del Ingreso y el Consumo de algunos Alimentos, Universidad de Costa Rica, San José, 1972, p. 41, Cuadro 9.

sión al país de origen de las empresas, y sobre todo a los Estados Unidos a través de las enmiendas Hickenlooper y González.

Con ocasión de la apertura del fracasado "Nuevo Diálogo" entre los Estados Unidos y la América Latina, el Secretario de Estado, señor Kissinger, señaló como problema clave para las relaciones hemisféricas al de las empresas transnacionales. Existe la opinión generalizada de que éste problema en vez de disminuir, tiende a aumentar⁷. Este convencimiento ha llevado el debate a las Naciones Unidas, donde el Consejo Económico y Social estableció la Comisión de Corporaciones Transnacionales y donde un grupo de personas eminentes produjo recientemente un informe sobre "Los efectos de las Corporaciones Multinacionales en el Proceso de Desarrollo y en las Relaciones Internacionales".

Estrany, un miembro del grupo de personas eminentes, a raíz de este informe organizó con el auspicio del INTAL (Instituto para la Integración de la América Latina) y las Naciones Unidas un seminario sobre técnicas de negociación con inversionistas extranjeros dirigido a aumentar la capacidad negociadora de los países receptores latinoamericanos frente a las empresas transnacionales, y al que tuve la oportunidad de asistir como delegado del Gobierno de Costa Rica.

6. La Empresa Transnacional: ¿Qué es?

Se puede resumir la característica principal de la empresa transnacional diciendo que la misma funciona en un marco de referencia "global". Su meta es distribuir en el mundo los recursos de que dispone:

- i. Capital.
- ii. Materias Primas.
- iii. Tecnología.
- iv. Capacidad Administrativa.
- v. Capacidad de Mercadeo.

Al distribuir en una perspectiva global sus recursos, la meta principal de la empresa transnacional será la de obtener un máxima rentabilidad sin que le preocupen mucho las consecuencias políticas, económicas o sociales que esto pueda traer en el país o los países receptores.

Esta característica "global" de la empresa transnacional choca muchas veces con los intereses del país receptor, donde en lugar de la rentabilidad económica, privada el criterio de que la inversión extranjera debe traer consigo beneficios económico y sociales para el país y

⁷ Wionczek, Miguel S., "Problemática Política y Económica de las Transnacionales en el Contexto Latinoamericano", Comercio Exterior, Vol. 25 N° 4, Abril, 1975 p. 444-450.

donde se dan objetivos más complicados que los de maximizar utilidades, tales como:

1. Aumento de la producción nacional.
2. Mayor generación de divisas.
3. Mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.
4. Defensa de la soberanía.
5. Empleo.
6. Desarrollo integral a largo plazo.

La diferencia de objetivos provoca no sólo distintas posiciones de negociación, sino que a veces impide que la partes lleguen a hablar un lenguaje común y a suavizar sus discrepancias. Esto se ve complicado por existir un número creciente de personas en países receptores preocupadas por la posible pérdida gradual de la capacidad de decisión del país en sectores importantes o estratégicos, cediendo esa capacidad a centros de decisión externos.

La empresa transnacional tiene como se puede notar diferencias sustanciales en objetivos frente al gobierno del país receptor. Algunas de sus características distintivas son:⁸

1. Las actividades en que se desenvuelve.
2. Su vinculación con el exterior.
3. La forma en que se diferencian y organizan.
4. La manera como ejercen su influencia sobre los gobiernos de los países en que operan.
5. La centralización de sus actividades a través de la sede, relegando a segundo lugar los fines de las subsidiarias o filiales.

7. ¿Cómo invierte la empresa transnacional?

La inversión no puede reducirse a una transferencia de capital. Son elementos importantes de ella el traspaso de tecnología, de capacidad administrativa y de organización, y sobre todo la capacidad de comercialización en el mercado internacional (cuando la empresa no se limita al mercado cautivo).

Para invertir la empresa transnacional ha venido utilizando una serie de esquemas diferentes:

1. Sucursal o representante de ventas de la compañía matriz.
2. Subsidiaria con cien por ciento o mayoría de la casa matriz.
3. Empresa mixta o "joint venture".
4. Contrato de asistencia técnica.
5. Contrato de coproducción: Se paga con productos durante "n" años.

⁸ Rustrian, Raymundo, "Empresas Transnacionales y Estados Receptores", Comercio Exterior, Vol. 26, N° 6, Junio 1976, p. 670/677.

Estudios empíricos realizados por Wells⁹ demuestran como hay empresas transnacionales que por su línea de producción y su diversificación están, ya sea, dispuestas a un esquema de "joint venture", co-producción o asistencia técnica, los cuales en el fondo han probado ser similares, o inclinadas en forma no negociable a establecer subsidiarias cien por ciento de propiedad extranjera. Según sus investigaciones las empresas transnacionales que se oponen a entrar en un esquema de joint venture son las que están en una línea no diversificada de productos, con un dominio cuasi-monopolítico del mercado y con patentes que imponen serias restricciones a la posibilidad de que lleguen al mercado nuevos competidores. Un buen ejemplo de este tipo de empresa es IBM en el campo de la computadoras, la cual no ha aceptado ningún tipo de joint venture. Esta empresa se encuentra protegida de nacionalizaciones, pues sus adelantos tecnológicos en el país sede, en este caso los Estados Unidos, hacen que los mismos no puedan ser nacionalizados. Así, IBM exporta el producto final de su tecnología, y el país receptor no tiene más remedio que aceptarla bajo el esquema de subsidiaria con cien por ciento de la casa matriz, o privarse de la utilización de computadoras.

Por el contrario, empresas transnacionales altamente diversificadas, tipo United Brand están mucho mejor dispuestas a entrar en esquemas de propiedad mixta o de joint ventures. Recientemente la United Brands ha negociado el entrar en nuevas líneas como la producción de arroz en joint venture con empresarios privados locales y con los gobiernos de algunos países. La fórmula que escoja la empresa transnacional para invertir, unida a su poder monopolístico y a cuan estratégica sea el área donde invierte, prefigura el posible riesgo de nacionalización que la empresa va a correr.

Dos ejemplos nos pueden ayudar a aclarar estas ideas:

- i. Una empresa transnacional es dueña en un país del Caribe de una terminal de granos. Todo agricultor que utilice granos, al no existir más que esta terminal, deberá comprarle a la terminal. La terminal es un monopolio y se sospecha que cobra precios desmedidos en relación a los precios internacionales. Si un agricultor o un importador quiere importar directamente sus granos, la terminal le niega sus instalaciones y no acepta la posibilidad de dar el servicio de recibo de granos cobrando una tarifa por este servicio. Como no existe dificultad sería en administrar la terminal, el gobierno del país está considerando la posibilidad de nacionalizarla e importar granos, y a la vez dar el servicio de despacho de granos a quienes quieran comprar en el exterior en forma directa.
- ii. En el campo de la explotación de recursos naturales no renovables, tales como cobre y bauxita se da también el problema de

⁹ Wells Jr., Louis T. and Stopford J.M. *Managing the Multinational Enterprise*. Libros Básicos, Nueva York, 1972.

posible conflicto entre el gobierno y la empresa transnacional, si esta es propiedad en un cien por ciento extranjera.

¿Cómo evitar estos conflictos?

8. La búsqueda de justicia en la obtención de beneficios mutuos:

Respecto a la inversión extranjera, la posición oficial del país receptor puede ser:

- i. Una política de puertas abiertas a toda inversión extranjera.
- ii. Una política restringida por sectores y con participación minoritaria del inversionista extranjero en empresas locales.
- iii. Posiciones intermedias entre i y ii en donde cabe una amplia gama de posibilidades.

A pesar de la posición oficial que adopta el gobierno del país receptor, el riesgo de nacionalización o de trato discriminatorio será mayor en cuanto se separen más los objetivos que persigue el gobierno y los que persigue la empresa transnacional.

Para evitar esta brecha en los objetivos de ambas partes, la única posibilidad es la de negociar teniendo en cuenta el interés mutuo de ambas partes. A veces el negociador de la empresa transnacional se excede en logros, llegando a cerrar un paquete de condiciones que si bien es altamente favorable a la empresa, la hará víctima a corto o mediano plazo del riesgo de la nacionalización, porque probablemente el país receptor empiece a darse cuenta de la falta de beneficio mutuo de una negociación en donde el país no recibe beneficios paralelos a los de la empresa. Los ejecutivos de empresas transnacionales podrán hacerle un mejor servicio a la empresa si tratan de lograr en cada inversión extranjera beneficios mutuos comparables para la empresa y para el país receptor. Cómo lograr esto es algo que sólo la empresa transnacional puede decidir, pero para ello ayuda que el país receptor cuente con negociadores capaces y bien preparados cuando vayan a negociar las condiciones de la inversión extranjera, cosa que lejos de ser la regla, aparece como la excepción.

9. La posición de los países latinoamericanos respecto a las transnacionales

Los países latinoamericanos y del Caribe fijaron su posición respecto a las pautas del comportamiento que deben seguir las empresas transnacionales en una reunión celebrada en Washington en enero de 1975. En esa reunión, la cual era preparatoria a la reunión de Tlatelolco que se celebró entre los Estados Unidos y los países latinoame-

ricanos meses después, se produjo un documento que contiene los requisitos mínimos que los países receptores exigen para garantizar el logro de beneficios mutuos al concretarse la inversión extranjera. El aparte de esas pautas de comportamiento recomendadas pareciera involucrar un alto riesgo para el futuro inversionista. Esas pautas de comportamiento recomendadas son las siguientes:

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

b. Las empresas transnacionales deben abstenerse de toda injerencia en los asuntos internos de los estados donde operan.

En el momento presente la inquietud se centra en la injerencia de agentes privados transnacionales en cuestiones políticas del país receptor. En efecto, se ha constatado, que en ocasiones las empresas transnacionales han tenido una ilegítima intervención política en los asuntos internos de los países receptores, lo que ha entrañado consecuencias especialmente graves en el caso de países en desarrollo.

Deben por ello proscribirse en términos absolutos el empleo, por parte de las empresas transnacionales, de prácticas o procedimientos que configuren una acción, presión, coerción, o cualquier injerencia política en el país receptor.

c. Las empresas transnacionales deben abstenerse de interferir en las relaciones entre el gobierno de un país receptor y otros Estados, y de perturbar esas relaciones.

La causa más frecuente de enfrentamiento entre países de origen y países receptores la constituye el caso en que el país receptor nacionaliza los bienes de una empresa extranjera y ésta pide la protección de su gobierno de origen. En este sentido, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados proporciona los criterios adecuados para regular el tema, al señalar que el Estado que adopte la medida de nacionalización debe pagar una compensación apropiada siempre que todas las circunstancias pertinentes así lo exijan.

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

e. Las empresas transnacionales deben someterse a las políticas, los objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo, y contribuir positivamente a su realización. Para ello, es necesario que las filiales de las empresas transnacionales adopten una estrategia corporativa global a fin de satisfacer los requisitos de las prioridades de desarrollo establecidas por el país receptor.

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

g. Las empresas transnacionales deben conducir sus operaciones en forma tal que signifiquen un aporte neto de recursos financieros para el país receptor.

El objetivo fundamental buscado es que las empresas transnacionales contribuyan en el mayor grado posible, no sólo a una transferencia neta inicial, sino también continua de recursos.

Existe preocupación de que los estados contables no reflejen el aporte real de las inversiones de las empresas transnacionales a la economía del país receptor, y de que se usen los habitualmente escasos recursos financieros internos para financiar estas actividades; por ejemplo, mediante la sobrevaloración de los bienes de capital importados o presentación exagerada de pasivos con el extranjero.

También preocupa que las empresas transnacionales se conviertan, en los países receptores, en meros entes de captación de riqueza. Existe inquietud ante la adquisición y el control de empresas nacionales de capital local por parte de las empresas transnacionales.

h. Las empresas transnacionales deben contribuir al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica interna de los países receptores.

La experiencia latinoamericana demuestra que las empresas transnacionales suelen utilizar las tecnologías importadas de las casas matrices sin adaptación alguna a las condiciones locales, creando distorsiones de diverso tipo.

i. Las empresas transnacionales deben abstenerse de prácticas comerciales restrictivas. Existe evidencia de que las empresas transnacionales suelen limitar las actividades de sus subsidiarias a los respectivos mercados nacionales, mediante la restricción de sus exportaciones, control de mecanismo de distribución, abastecimiento y financiamiento externo.

j. Las empresas transnacionales deben respetar la identidad sociocultural del país receptor.¹⁰

En la reunión de Tlatelolco la posición latinoamericana y la del Gobierno de los Estados Unidos no lograron acercarse. Pero en la Administración Carter hay indicios favorables hacia la posición de la

¹⁰ Reunión de Cancilleres de América Latina y del Caribe, Reglas de Conducta que deben observar las Empresas Transnacionales, Washington D.C. Enero 10, 1975.

América Latina. Estos indicios están contenidos en dos de las recomendaciones del segundo informe de la Comisión de Linowitz y que parece ser parte de la política hemisférica de los Estados Unidos. Estas recomendaciones son las de:

- a. Formular una política internacional de protección a los intereses norteamericanos en el exterior sin tener que recurrir a las sanciones económicas, y
- b. Regular la actividad de las corporaciones multinacionales percibiendo penas en cuanto al gobierno y la extorsión.

Estas recomendaciones, unidas a las pautas de comportamiento, que los países latinoamericanos recomiendan al inversionista extranjero son una buena orientación para el tratamiento que deberá darse a futuras inversiones, aunque por sí solas no harán desaparecer el riesgo político de la nacionalización de la inversión extranjera.

10. Riesgo Político de la Inversión Extranjera:

En América Latina como región de desarrollo intermedio entre los países desarrollados y los menos desarrollados de otras zonas del mundo, el riesgo político de la inversión extranjera sobre todo expresado en términos de nacionalización y de trato discriminatorio se mantiene, pero puede ser minimizado si la empresa transnacional adopta ciertas normas que se vienen observando en la realidad latinoamericana.

- i. Invertir en asociación con empresarios locales y/o con el Gobierno. Esta asociación puede ser *joint venture*, o empresa mixta, un contrato de asistencia o un contrato de coproducción.
- ii. Dar representación a empresarios locales o a funcionarios públicos en la Junta Directiva de la empresa.
- iii. En forma alternativa, y para inversiones que son monopolios naturales o que se realizan en áreas estratégicas como la explotación de recursos naturales no renovables puede llegarse a un esquema de inversión programada para que pase a manos locales (ya sea a empresarios privados o al Gobierno) a mediano o largo plazo.
- iv. Operar la empresa dentro de la legislación normal del país, sin solicitar legislación hecha a la medida y aceptar para casos de disputa la jurisdicción de los tribunales del país receptor.
- v. Invertir preferentemente en países con estabilidad política aunque no tengan regímenes democráticos. Este punto es muy importante, ya que según el último informe anual de la Freedom House sobre el estado de la libertad en el mundo, en América Latina y el Caribe, de un total de 24 países, sólo en seis de ellos existe libertad. Si excluimos al Caribe solo tres países de América Latina poseen libertad. Si existe una alta correlación entre respeto a la libertad,

y respeto a la inversión extranjera, y este respeto se encuentra más difundido en países que tengan regímenes democráticos o que al menos son estables desde el punto de vista político, pareciera más aconsejable invertir en este tipo de países.

La inversión extranjera en América Latina pareciera, después de este análisis destinada a mantenerse como una realidad económica y como un riesgo político. También pareciera que el futuro, presenta un panorama favorable a nuevos esquemas de coinversión o *joint venture*. La inversión extranjera, y su principal vehículo, la empresa transnacional, deben reconocerse como esquemas de alta productividad y eficiencia que se mantendrán y se superarán si prevalece, como debe de ser, el criterio del beneficio mutuo y equilibrado para el inversionista y para el país receptor.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Costa Rica, Cifras de Cuentas Nacionales de Costa Rica, 1960-1973, Estimación 1974, San José, 1975.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso Económico y Social en América "Informe Anual", Washington D.C., 1975.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, Gobierno de República Oriental del Uruguay, V Mesa Redonda sobre Inversión Privada y Extranjera en América Latina. "Informe Final", Uruguay, 1975.
- Organización de Estados Americanos, América en Cifras 1974. "Situación Económica: Precios, Salarios y otros aspectos económicos", Washington D. C., 1974.
- Organización de Estados Americanos, América en Cifras 1974, "Situación Económica: Balanza de Pagos, Producto e Ingreso Nacional y Finanzas", Washington D.C., 1975.
- Organización de los Estados Americanos, Boletín Estadístico N° 124, Washington D.C., octubre, 1975.
- Organización de los Estados Americanos, Boletín Estadístico N° 132, Washington D.C., junio, 1976.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Algunos Indicadores del Desarrollo Económico en América Latina, Chile, 1976.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1976, Chile, 1976.
- Organización de las Naciones Unidas, Estudio Económico para América Latina y el Caribe, México, 1975.
- Organización de las Naciones Unidas, Comisión para América Latina, La Evolución Económica de América Latina en 1975, Santiago de Chile, 1976.