

ESTUDIOS

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES COMO ACTORES AUTONOMOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por JOSE ANTONIO GARCIA VILAR
Profesor adjunto interino de Relaciones
Internacionales. Universidad Complutense
de Madrid.

A) LOS ACTORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Entre los estudiosos de las relaciones internacionales existe diversidad de criterio referente a la naturaleza del sistema internacional y sus actores. Unos mantendrán que el Estado es el actor político fundamental del sistema internacional y que las relaciones internacionales pueden ser analizadas en términos de relaciones interestatales¹. Otros tenderán a limitar el reconocimiento de actores de las relaciones internacionales a los sujetos de Derecho internacional público, es decir, a los que tienen reconocida su personalidad jurídica internacional². En esta línea también podría considerarse a los que defienden, analizado su peso en la vida internacional, a las Empresas multinacionales como sujetos limitados de Derecho internacional público³.

¹ MORGENTHAU, HANS: *Politics Among Nations, The Estruggle for Power and Peace*. New York, Alfred A. Knopf, 1949, trad. esp. de la edición de 1960, por F. Cuevas Cancino: *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1963; HAAS, E., y WHITING, A.: *Dynamics of International Relations*. New York, McGraw-Hill, 1956; SPROUT, HAROLD y MARGARET: *Foundations of International Politics*. Princeton, Van Nostrand, 1962; HOLSTI, K. J., Prentice-Hall, 1967; ARON, R.: *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Lévy, 1962, traducción española de L. Cuervo: *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid, R. de Occidente, 1963.

² En esta línea hay que señalar a la mayoría de los iusinternacionalistas. A modo de ejemplo, véase en obra colectiva: *Droit International Public*, Paris, Montchrestien, 1975: Los estudios de JEAN COMBACAU: «Les sujets du droit international», pp. 227-295, y H. THIERRY: «Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes», pp. 491-501; ídem «L'interdiction de l'emploi de la force dans les relations internationales», pp. 537-623, especialmente: p. 562.

³ McDUGAL, M. S.: «International Law, Power and Policy: A contemporary Conception», *Rec. des Cours*, vol. 82 (1953-I), p. 171; FRIEDMANN, W.: *La nueva estructura del Derecho*

Otros autores, desde la perspectiva jurídica, establecen una jerarquía dentro de los actores jurídicos internacionales; el Estado es considerado como actor privilegiado de las relaciones internacionales, pero reconocen también a otros sujetos de Derecho internacional público como actores, con las competencias otorgadas por los Estados y como fruto de la voluntad de éstos. Así quedan señalados los actores oficiales o jurídicos que conducen los asuntos internacionales. Junto a este tipo de relaciones internacionales entre actores jurídicos internacionales, se reconoce la existencia de otro tipo de relaciones internacionales que no tienen su origen en los sujetos de Derecho internacional público: las provenientes de la acción de las fuerzas transnacionales. Pero éstas son consideradas como grupos de presión o actores subsidiarios y sometidos al control de los Estados⁴. Pretenden, desde una perspectiva sociológica de la comunidad internacional, incorporar junto a los actores jurídicos internacionales a otras fuerzas que no lo son.

Otros autores defenderán, desde una perspectiva transnacionalista, la existencia de un sistema internacional mixto en el que junto a los Estados, es necesario reconocer a otros actores transnacionales, como relevantes y autónomos de las relaciones internacionales⁵. Admitir que existe un sistema internacional mixto, significa superar o revisar el concepto de que el Estado y los sujetos de Derecho internacional público son los únicos actores de las relaciones internacionales, para reconocer la existencia de otros actores transnacionales autónomos que no tienen reconocimiento jurídico internacional. Insistimos en que sean actores transnacionales autónomos; porque si son actores transnacionales subsidiarios y controlados por los Estados, no se da el cambio del sistema internacional, puesto que sigue siendo

internacional, trad. esp. de A. Bárcena, México, Ed. F. Trillas, 1967, pp. 267-271; DOCKSTIEGEL, K. H.: «Les accords entre Etats et entreprises étrangères sont-ils des traités de droit international?», en *RGDIP* (1972), 313-345; RUBIN, S.: «The multinational enterprise at bay», en *AJIL* (1974), 475-488.

⁴ MERLE, MARCEL: *La vie internationale*. París, A. Colin, 1970, 3.ª ed., pp. 13, 16, 63, 201-205; TRUYOL Y SERRA, A.: *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*. Madrid, IEP, 1973, 2.ª ed., pp. 24-28 y 54-63; ídem: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 1977, 2.ª ed., pp. 101, 128 y ss.; PINTO, ROGER: *Le droit des relations internationales*. París, Payot, 1972, pp. 24 y 51-52.

⁵ YOUNG, ORAN R.: «The Actors in World Politics», en J. N. Rosenau, Davis y M. A. East (ed.): *The Analysis of International Politics*. New York, The Free Press, 1972, pp. 125-144; KOEHANE, ROBERT, O., y NYE, JR., JOSEPH, S.: «Transnational Relations and World Politics: An Introduction» y «A Conclusion», en Koehane y Nye (ed.): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1972, pp. IX-XXIX y 371-398; WAGNER, R. H.: «Dissolving the State: Three Recent Perspectives on International Relations», en *International Organization*, 28 (1974, núm. 3), 436-466; HARROD, JEFFREY: «Transnational Power», en *YBWA* (1976), 97-115; BERMAN, MAUREEN, R., y JOHNSON, JOSEPH, E.: «The Growing Role of Unofficial Diplomacy», en Berman, M. R., y Johnson, J. E. (ed.): *Unofficial Diplomats*. New York, Columbia University Press, 1977, pp. 1-33.

«Estado-céntrico». Esto no significa querer relegar a los Estados al papel de dóciles marionetas al servicio de otros actores, peligro que denuncia Merle⁶; sino admitir que los Estados no son las unidades exclusivas y dominantes en el sistema como han sido últimamente, y reconocerles el nuevo papel de actores *importantes*, pero no *dominantes* y únicos autónomos en las relaciones internacionales. No se trata de desplazar al Estado, sino de ver cómo las relaciones interestatales se han contaminado por las relaciones transnacionales, y reconocer el nuevo papel que éstas desempeñan en la vida internacional. Para Young estos diferentes tipos de actores son cualitativamente diferentes entre sí, generando diferentes tipos cualitativamente de relaciones políticas⁷. No parece que en la actualidad tenga especial relevancia la distinción entre «alta política» de seguridad y de guerra y «baja política» de objetivos económicos y de no seguridad⁸; a la hora de distinguir las funciones de los actores, puesto que los Estados han orientado su atención preferente desde 1973 a los objetivos sociales y económicos como el medio de asegurar la paz y seguridad internacional⁹. Las relaciones transnacionales también pueden cooperar a la consecución de la paz mundial mediante sus actividades de orden social y económico o de cualquier género¹⁰.

Por otro lado, existen lealtades por parte de los ciudadanos a otras entidades corporativas diferentes del Estado, considerado como el mayor depositario de las lealtades del ciudadano. Asistimos a un fraccionamiento de lealtades humanas y al desarrollo de múltiples lealtades¹¹. Con el surgimiento de organizaciones transnacionales, cuyos objetivos son sociales y económicos, resulta más posible y frecuente la múltiple lealtad de los ciudadanos, mientras que cuando se trata de un actor transnacional de signo político, los individuos tienen que elegir a veces entre una lealtad u otra.

⁶ MERLE, MARCEL: «Los grupos de presión y la vida internacional», en *Rev. Est. Pol.*, 107 (1959), 113.

⁷ YOUNG, ORAN: l. c., pp. 136-139.

⁸ HOFFMANN, STANLEY: «International Organization and the International System», en *International Organization*, 24 (summer 1970), 401.

⁹ Baste citar: La VII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de septiembre de 1975; la institucionalización del diálogo Norte-Sur; la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano en 1972; la Conferencia de Bucarest sobre la Población en 1974; la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de Roma en 1974; la Conferencia sobre el Hábitat Humano en Canadá en 1976.

¹⁰ BERMAN, M. R., y JOHNSON, J. E. (ed.): o. c.: Donde se recogen una serie de estudios sobre la aportación de los particulares o grupos en favor de la paz; SKJELSAEK, KJELL: «The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century», pp. 70-92; y WARWICK, DONAL, P.: «Transnational Participation and International Peace», pp. 305-324, ambos en Keohane y Nye (ed.): o. c.

¹¹ Sobre el concepto de lealtades múltiples, GUETZKOW, HAROLD: *Multiple Loyalties: Theoretical Approach to a Problem in International Organization*, Princeton, N. J., Princeton University, 1955.

El fenómeno transnacional o transnacionalismo no es algo nuevo, existió en la Edad Media, continuó durante los siglos xvii y xviii, para declinar substancialmente durante los siglos xix y xx por el predominio de las doctrinas iusinternacionalistas sobre la soberanía y el Estado, excluyentes de otros actores no estatales. Siempre han existido relaciones transnacionales, pero han sido consideradas como algo perteneciente al entorno del Estado y en que el poder de éste era predominante. Ahora aparecen con capacidad de desafío al poder del Estado, o al menos con capacidad de crear interdependencias que frenan o dificultan el uso del poder del Estado¹².

Aunque el individuo aislado pueda jugar un papel significativo en las relaciones internacionales¹³, nuestra atención se va a centrar en las organizaciones internacionales cuyos miembros son las personas privadas. Resulta difícil ofrecer una definición de las mismas en orden a clarificar cuándo son actores autónomos de las relaciones internacionales y cuándo actúan como fuerzas subordinadas a la acción de los Estados, en forma de grupos de presión. Observamos una serie de características que pueden servirnos para diferenciar a unas respecto de las otras: *a) origen privado*: organizaciones privadas compuestas por individuos pertenecientes a diversos Estados, cuyas actividades se realizan, no en nombre de la colectividad política o nación, sino como expresión de la lealtad y participación en otras entidades corporativas diferentes al Estado-nación; *b) actividad transnacional*: interacciones y relaciones que, teniendo su origen en el interior de un Estado-nación, traspasan las fronteras de los Estados; *c) autonomía*: capacidad para establecer su propia política independiente, incluso su propia política exterior privada; *d) efectividad o poder transnacional*: disponer de recursos (materiales o simbólicos) suficientes y eficaces para conseguir los objetivos marcados por su propia política, imponiéndose a los Estados y otros actores, pudiendo actuar al margen y en oposición de los mismos. Lo que supone capacidad de tomar decisiones, existencia de una estructura burocrática y posesión de un poder equiparable o superior a otros actores de las relaciones internacionales.

En las características *c)* y *d)* insistirán los autores para reconocer

¹² YOUNG, I. c., pp. 127 y ss.; HARROD, I. c., pp. 98-99; KEOHANE y NYE, o. c., p. 378 y p. XXIV-XXV. Sobre las actividades transnacionales en el siglo xix y hasta la mitad del xx, FIELD, Jr., WILLIAM, A.: «Transnationalism and the New Tribe», en Keohane y Nye (ed.), o. c., páginas 3-22.

¹³ BERMAN y JOHNSON, art. c., pp. 25 y ss., y en «The Role of Private Persons in International Dealings», en Berman y Johnson (ed.), o. c., pp. 67-79.

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

el carácter de actores autónomos de las relaciones internacionales¹⁴, tanto a las ONG como a las Empresas multinacionales. Sintetizando las características formuladas, surge un esbozo de definición: *Actores transnacionales autónomos* son las organizaciones compuestas por particulares pertenecientes a diversos Estados que controlan sustanciales recursos, materiales o simbólicos; que tratan de establecerse y actuar a través de las fronteras de los Estados para el logro de su propia política, realizando sus actividades al margen de las estructuras estatales (de toma de decisión y política exterior) y, en ocasiones, en oposición a los gobiernos; y que participan en las relaciones de poder con otros actores.

B) LAS EMPRESAS MULTINACIONALES, ACTORES AUTÓNOMOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Existe, en muchos tratadistas, unanimidad en considerar a las Empresas multinacionales como actores de las relaciones internacionales; las diferencias surgen a la hora de analizar la naturaleza de estos actores. Unos defenderán que son actores dependientes y subsidiarios de los Estados¹⁵, mientras que otros considerarán a las Empresas multinacionales como actores autónomos e independientes.

Entendemos que ciertas Empresas multinacionales son actores transnacionales autónomos, porque, en las últimas décadas, han cambiado su papel y funciones en el sistema internacional; porque pueden elaborar su propia política independiente de otros actores y conseguir sus objetivos mediante su poder transnacional y el ejercicio de su propia política exterior.

¹⁴ YOUNG, I. C., pp. 138 y ss.; SKJELSAEK, I. C., p. 86; KEOHANE y NYE, I. C., pp. XXI y 385; KAISER, KARL: «Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process», en Keohane y Nye (ed.), o. c., pp. 358 y ss.

¹⁵ Informe del Grupo de Expertos de la ONU nombrados para el estudio de las E. M.: *Effets des sociétés multinationales sur le développement et sur les relations internationales*. Nations Unies, New York, 1974, pp. 27 y 50 (referencia: E/5500 rev. 1, ST/ESA/6). (En lo sucesivo se citará este Informe por *Expertos*); BARRET, PHILIPPE, en varios: *Empresas multinacionales y división internacional del trabajo*. Salamanca, Sígueme, 1977, pp. 54-55; MERLE, MARCEL, art. c., pp. 103 y ss. Semajante posición defiende en su obra *La vie internationale*; aquí hablará de fuerzas transnacionales, en vez de grupos de presión internacional, pero se les aplicará la misma función, pp. 201-205 y 225-226; TRUYOL y SIERRA, A.: *La sociedad internacional*, pp. 128 y ss.; GILPIN, ROBERT: «The Politics of Transnational Economic Relations», en Keohane y Nye (ed.), o. c., pp. 68-69; SCHWARZENBERGER, GEORGE: *Power Politics. A Study of World Society*. London, 1964, cap. 8.

1. *Nuevo significado y función de las Empresas multinacionales en la actualidad*

Anteriormente en la economía mundial, dominada por los Estados y centrada en el mercado, existía una organización internacional de la producción, al margen del mercado, que controlaba una parte mínima de los sectores de actividad (petróleo o ciertos metales) y estaba en manos de Empresas multinacionales. La existencia de éstas no cambiaba la red de mecanismos y relaciones en el sistema económico internacional; a lo sumo tocaba, tangencial y secundariamente, a la preponderancia y liderazgo de los Estados. En definitiva, la organización de la economía mundial era de pertenencia de los Estados, únicos decisores que no se veían amenazados por la escasa y sectorial actividad de las Empresas multinacionales. La función que desempeñaba la Empresa multinacional era ser agente del centro nacional de decisión, el Estado. En los últimos treinta años, las Empresas multinacionales han cambiado la imagen de la empresa, han invadido la totalidad de sectores de actividades productivas; se han constituido en centros internacionales de decisión al margen de los Estados y con capacidad de imponerse a escala mundial; han superpuesto a la economía de intercambio entre Estados, una economía entre empresas gigantes; y a una economía de mercado, una economía de intercambio entre filiales; pueden organizar la producción y los intercambios comerciales conforme a sus necesidades.

Muchos estudiosos (economistas, juristas, politicólogos y sociólogos) afirman que las Empresas multinacionales representan la emergencia de nuevos actores de las relaciones internacionales. Pero la novedad fundamental consiste en que antes eran actores que no entorpecían ni obstaculizaban la acción de los Estados y estaban bajo el control de éstos, mientras que ahora se hacen incontrolables. Las Empresas multinacionales reciben el tratamiento de actores poderosos frente a los Estados por su capacidad de rivalidad y desafío al sistema internacional en su conjunto. Para expresar este nuevo significado, a las Empresas multinacionales se les denomina: «poderes privados transnacionales»; «sistema empresarial internacional contemporáneo»; «centros internacionales de decisión» frente a los centros nacionales, los Estados; un nuevo tipo de organizaciones internacionales con más eficacia que las organizaciones intergubernamentales económicas y con capacidad de alterar el equilibrio de fuerzas; actores que gene-

ran un sistema diferenciado de relaciones internacionales junto al sistema de relaciones interestatales¹⁶.

Este sistema empresarial internacional se muestra desafiante con los Estados y con las estructuras del sistema internacional en su conjunto. Postura que le ha sido posible adoptar por la gran cantidad de poder a su servicio para el logro de sus objetivos. En relación con los Estados, no cabe duda de que las Empresas multinacionales son más poderosas que muchos Estados considerados como potencias medias. Las Empresas multinacionales están aumentando su poder e influencia y se afirma que estamos entrando en una época en que se dará el fenómeno de la concentración e integración de las mismas en empresas supergigantes.

Si nos preguntamos por la naturaleza de las Empresas multinacionales como actores internacionales, hay que afirmar que son actores políticos. Frecuentemente se asigna a las Empresas multinacionales un papel de actor económico, reconociendo su función de actor político internacional cuando ejercen una acción corruptora sobre la vida política del país: compra de presidentes o ministros, subversión para hacer caer a un gobierno, apoyo a un partido político de determinada ideología. Pero las Empresas multinacionales exigen el reconocimiento de actores políticos transnacionales, aun en el caso de que no observaran la conducta desviada señalada. Se actúa políticamente cuando se usa del poder político. Este consiste en la capacidad de modificar la conducta de otros actores, en la forma deseada por quien lo utiliza¹⁷. Las Empresas multinacionales pueden movilizar sustanciales recursos, que quedarán analizados posteriormente al tratar de los factores de poder, para modificar el comportamiento de los Estados y demás actores, y para transformar profundamente el sistema internacional, alterando el juego de los actores «clásicos», los Estados. Martins señala que la Empresa multinacional se constituye *de facto* en un actor político internacional, algo que hasta ahora era prerro-

¹⁶ ZORGBIBE, CHARLES: *Introduction aux relations internationales*. París, PUF, 1977, p. 91; ídem: *Les relations internationales*. París, PUF, 1975, p. 166. Aplica a las EM la denominación «poderes privados transnacionales» para subrayar su poder de cambio del sistema internacional y diferenciarlas de las ONG, que las considerará como «potencias de opinión», porque influyen sobre la opinión pública internacional y crean un nuevo entorno psicológico internacional; TUGENDHAT, CHRISTOPHER: *Las empresas multinacionales* (trad. esp. de A. Maseiu y C. Vergara). Madrid, Alianza, 1973, p. 259; BERTIN, GILLES-Y: *Les sociétés multinationales*. París, PUF, 1975, p. 125; GRANELL, FRANCISCO: *Las empresas multinacionales y el desarrollo*. Barcelona, Ariel, 1974, pp. 102 y 105; VERNON, RAYMOND: *Les conséquences économiques et politiques des entreprises multinationales* (trad. del inglés por M. Hog). París, R. Laffont, 1974, pp. 30 y ss.

¹⁷ FRANKEL, JOSEPH: *Conflicto y armonía en la política internacional* (trad. esp. de J. González Baramendi). Barcelona, Dopesa, 1971, p. 143; y KEOHANE y NYE, I. c., pp. XXIV y XXV.

gativa de los Estados. Es un actor internacional de nuevo tipo y que creará una serie de problemas políticos en las relaciones internacionales¹⁸.

2. *La política independiente de las Empresas multinacionales*

Las Empresas multinacionales tienen capacidad para establecer sus propios objetivos y su política independiente respecto a los Estados siempre que concurren determinadas características.

Merle presenta un planteamiento diferente al expresado en obras anteriores sobre el sistema internacional, compuesto por Estados, OIG y fuerzas transnacionales (ONG y Empresas multinacionales), todos ellos actores del sistema. Las Empresas multinacionales son consideradas como nuevo tipo de actor internacional, con capacidad, en ciertas ocasiones, de tener una política diferenciada e independiente en relación con los Estados, señalando que otras veces actuarán como agentes de la política exterior del Estado emisor. Martins entiende que las Empresas multinacionales «pueden desarrollar una especie de "diplomacia privada", que choca con las políticas adoptadas por los gobiernos de sus propios países de origen»; es decir, tienden a actuar como actor singular y autónomo rechazando la mediación política de su país de origen. Tugendhat afirma de las Empresas multinacionales: «El objetivo primario de todas ellas es el perseguir su propio interés de empresa, interés que está al margen del de cualquier Estado, incluido el de su propio país de origen. Existe, claro está, una parcial coincidencia entre los intereses de una empresa y los del Estado en los países donde aquélla desarrolla sus actividades; y en la mayor parte de los casos esta coincidencia es mayor con el Estado de su propio país.» Wells reconoce que las Empresas multinacionales son actores transnacionales importantes, porque mueven una gran cantidad de recursos a través de las fronteras de los Estados y porque pueden perseguir sus objetivos en contradicción con los del país emisor o receptor¹⁹.

Las Empresas multinacionales pueden crear *nuevas lealtades* a corporaciones diferentes del Estado; y en ocasiones se les ha compa-

¹⁸ MARTINS, LUCIANO: «Las multinacionales y las naciones», en varios: *Empresas multinacionales y división internacional del trabajo*. Salamanca, Sígueme, 1977, pp. 31-32.

¹⁹ MERLE, MARCEL: *Sociologie des Relations Internationales*. Paris, Dalloz, 1974, pp. 266 y 257 y ss.; MARTINS, l. c., pp. 35 y ss.; TUGENDHAT, o. c., p. 18; WELLS, JR., LOUIS T.: «The Multinational Business Enterprise: What Kind of International Organization?», en Keohane y Nye (ed.), o. c., p. 113.

rado con los Estados afirmando que gozan de análogos mecanismos de funcionamiento para la consecución de objetivos²⁰. Las Empresas multinacionales tienen su *propia ciudadanía* y operan con un criterio de independencia, considerándose apartadas de los Estados. Es clarificador lo expresado por el doctor Max Gloor, director de la empresa suiza Nestlé: «No se nos puede considerar ni como puramente suizos, ni como puramente multinacionales, esto es, como pertenecientes al mundo en general, si es que existe tal cosa. Somos, probablemente, una cosa intermedia, una raza aparte. En una palabra, tenemos la ciudadanía de Nestlé»²¹. Tienen sus propias divisiones económicas, que no suelen coincidir con las divisiones político-económicas trazadas por los gobiernos. En caso de conflicto entre el interés nacional del Estado en que opera y los intereses de las Empresas multinacionales, las filiales tienen unas obligaciones extraterritoriales, y deben preferir la lealtad transnacional a la nacional²².

Existe un *centro unificado de decisiones* que elige los objetivos de la Empresa multinacional a nivel global, asigna la estrategia mundial a seguir, establece las obligaciones y disciplina a que deben someterse las filiales, planifica las actividades a realizar por cada una de ellas y controla mundialmente el funcionamiento y resultados obtenidos. El centro decisor determina qué hacer, quién, cómo, cuándo, para qué y para quién; constituye lo que podríamos llamar «el gobierno». Hay diversidad de formas de actuar del centro decisor, pudiendo darse: o bien una política centralista, o bien una política descentralizada, otorgando un máximo de iniciativa a los dirigentes de las filiales. Una política descentralizada de acción no significa que haya ausencia de estrategia común, puesto que el centro decisor o poder central se reserva fijar los objetivos, velar por su realización y sancionar los resultados. Para Leben, las filiales tendrán libertad y autonomía de acción en tanto en cuanto consigan beneficios para la empresa²³.

Se habla de interés nacional como expresión que resume los objetivos de un Estado; por analogía, podemos afirmar que las Empresas

²⁰ Baste recordar el título que da LOUIS TURNER a su obra *Las sociedades multinacionales: Los imperios invisibles*. SAMPSON, A.: *The Sovereign State. The Secret History of IIT*. London, Hodder and Stoughton, 1973.

²¹ De una charla dada en una conferencia sobre «La empresa multinacional», organizada por el British Institute of Management el 10 de julio de 1968. Citado por TUGENDHAT, p. 19.

²² TUGENDHAT, o. c., pp. 127 y ss., y 170; REYNOLDS, P. A.: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales* (trad. esp. de F. Condomines). Madrid, Tecnos, 1977, p. 244.

²³ LEBEN, CHARLES, en Goldman, B., y Francescakis, Ph. (directores): *L'entreprise multinationale face au droit*. Paris, Librairies Techniques, 1977, pp. 72-73 y 131.

multinacionales tienen su *propio interés «nacional»*, interés empresarial transnacional (interés-Nestlé, interés-IBM), un interés desnacionalizado que implica el logro de sus objetivos: el lucro y el beneficio de la empresa, su expansión y crecimiento internacional, el poder, la seguridad y la libertad de acción frente a Estados y otros actores; la defensa de su independencia buscando minimizar los riesgos, compensar las amenazas y limitar la incertidumbre de sus acciones; no es objetivo esencial el bienestar o la seguridad de todos aquellos que dependen de la Empresa multinacional o se benefician de su acción, aunque este objetivo figura cada vez más en los programas de acción de las Empresas multinacionales; la paz de los «hombres de negocios». La paz consistente en la estabilidad política y social en los países en que operan las Empresas multinacionales y en el medio internacional; la ausencia de lucha entre los Estados y las Empresas multinacionales y entre éstas entre sí²⁴.

3. *El poder transnacional de las Empresas multinacionales*

El poder internacional es la suma del poder estatal (que los Estados usan por vía militar, diplomática o económica) y del poder transnacional, que ejercen los individuos dispersos y organizaciones que surgen del interior de la nación, pero actúan fuera²⁵. Las Empresas multinacionales tienen su poder transnacional que les capacita para sus objetivos, su interés transnacional, y para desarrollar su propia «política exterior».

Si nos preguntamos de dónde les viene a las Empresas multinacionales su poder o sus ventajas frente a los Estados y demás actores de las relaciones internacionales, tendremos que analizar las distintas capacidades o factores de poder en que sobresalen.

a) *La capacidad de decisiones internacionales*

Las Empresas multinacionales son la única institución internacional con capacidad de tomar decisiones rápidas y eficaces a escala mundial; mientras que las organizaciones intergubernamentales: o no

²⁴ Informe sobre las empresas multinacionales, preparado en el seno del Consejo Económico y Social de la ONU: *Las sociedades multinacionales y el desarrollo mundial*. Naciones Unidas, New York, 1973, p. 40; GRANELL, o. c., pp. 152 y ss.; VERNON, o. c., p. 256; Expertos, página 31; BERTIN, o. c., pp. 126 y 241 y ss.; LEBEN, l. c., p. 59; LYON-CAEN, ANTOINE, en Goldman y Francescakis (dir.), o. c., pp. 83 y 88; BEGUIN, JEAN-PIERRE: *Les entreprises conjointes internationales dans les pays en voie de développement*. Genève, IUHEI, 1972, p. 49.

²⁵ HARROD, l. c., p. 107.

tienen ese poder de decisión, o reaccionan lentamente ante situaciones que requieran su intervención; poco relevante sería ser centros de decisión internacional si no estuvieran dotados del poder de hacer efectivas las decisiones tomadas, el poder de imponerse a otros actores de las relaciones internacionales a escala mundial. Poder existente en las Empresas multinacionales, al menos en muchas ocasiones ²⁶.

b) *La capacidad de transferencia*

Todo género de transacciones internacionales son más fáciles de realizar por las Empresas multinacionales que a través de los Estados. Por otra parte, muchas de las transacciones mundiales son intra-corporativas, en el interior de las Empresas multinacionales, que permite ampliar sustancialmente su poder a través de la práctica de los «subsidiados cruzados». De los que Martins dirá: «Consiste tal práctica en echar mano de recursos económicos o políticos acumulados en un sector, en una filial o en un país para subsidiar pérdidas, iniciar actividades o expandir las ya existentes en otros sectores, filiales o países, que ganen prioridad en la estrategia global de la corporación. Como lo que cuenta son los resultados globales de las múltiples actividades emprendidas por la corporación multinacional, poco importa que una actividad determinada, o subsidiaria, presente momentáneamente resultados negativos en virtud de que sus recursos han sido usados para subsidiar la expansión en otro campo o en otro país» ²⁷.

La globalización de resultados es un arma poderosa frente a un Estado que observe una actitud hostil respecto a una Empresa multinacional; consistente en frenar el ritmo de producción de una filial, en negarle su papel exportador, endeudarle para que no sea nacionalizada, asignarle bajos dividendos para defenderse de las reivindicaciones salariales de los sindicatos.

La capacidad de transferencias monetarias puede crear perturbaciones a las monedas de los Estados, porque éstos disponen de menos reserva monetaria que ciertas multinacionales; pero además puede perturbar el funcionamiento del sistema monetario internacional. En realidad, el poder de las Empresas multinacionales viene más que de la capacidad para hacer estas transacciones, sobre todo de poder hacerlas trascendiendo las fronteras y por la facultad de controlar la

²⁶ TURNER, LOUIS: *Las sociedades multinacionales: Los imperios invisibles y el mundo moderno* (trad. esp. por T. M. Alvarez). Barcelona, Dopesa, 1973, p. 121; BERTIN, o. c., p. 128.

²⁷ MARTINS, l. c., p. 42.

velocidad y dirección de los movimientos monetarios, dentro de cada grupo multinacional, desde su centro internacional de decisión; señalar las normas de conducta de las filiales y cambiarlas cuando estime conveniente el centro decisor. Estas transferencias monetarias pueden hacerlas las Empresas multinacionales mediante sus refinados sistemas de evasión de capital o mediante el control de precios de transferencia entre filiales, cuyo precio no es el del mercado, sino el asignado muchas veces arbitrariamente por la sede central de la Empresa multinacional, pudiendo perjudicar a unas filiales y beneficiar a otras²⁸.

c) *La capacidad direccional y organizativa*

El factor humano desempeña un papel muy relevante en el éxito y en la configuración del poder de las Empresas multinacionales. Las ventajas de ciertas Empresas manufactureras multinacionales proceden de la capacidad de sus *equipos de dirección* y no necesariamente de su amplitud multinacional²⁹. Una internacionalización de los dirigentes de las Empresas multinacionales produciría el efecto de ganarse la confianza de la opinión pública y de los gobiernos de los países receptores, o al menos podría aliviar ciertas tensiones y recelos. Hasta ahora ha existido cierta reticencia a otorgar los puestos más altos en la oficina central a personas de todas las nacionalidades, reservándose en su mayoría a directivos de la nacionalidad de la oficina central de la Empresa; aunque ciertas Empresas procuran realizar esta internacionalización de su equipo dirigente.

d) *La capacidad competitiva*

Otro factor de poder de las Empresas multinacionales es su capacidad competitiva tanto en calidad y novedad de productos como en tecnología, en saber organizativo y gestión comercial, en precios, mediante una situación de monopolio u oligopolio, que hace inoperante la competitividad de los empresarios locales y generará la lucha entre diversas Empresas multinacionales para garantizar el dominio o ventajas en unos determinados mercados nacionales. En la medida en que las Empresas multinacionales se imponen sobre el empresariado local, la autonomía de éste queda reducida a la ejecución de trabajos se-

²⁸ TUGENDHAT, o. c., pp. 168 y ss. y 268 y ss.

²⁹ TURNER, o. c., p. 45.

cundarios o se limita a los sectores estancados³⁰, tanto en el interior del país como a nivel internacional. Sin embargo, la estrategia de la multinacional puede estar orientada en otra dirección: no reducir al empresariado local a áreas marginadas de la producción, con el consiguiente enfrentamiento, sino incorporarlo como socio minoritario y dependiente en las actividades con repercusión nacional o internacional. Con ello no se da una liquidación económica del empresariado local, sino la pérdida de su autonomía *política*: tiende a hacer suyos los intereses de la Empresa multinacional, considerando a su país no en cuanto a nación, sino solamente en cuanto un mercado. Este fenómeno sólo se dará cuando exista una fuerte penetración intensiva y extensiva de las Empresas multinacionales. La competencia que generan las Empresas multinacionales gigantes puede hacer surgir la acción de los Estados receptores: bien en la forma de fomentar fusiones de Empresas multinacionales menores para frenar esa competencia y dependencia originada por las actividades de la Empresa multinacional gigante, bien en forma de ayuda pública a una Empresa multinacional de su propio país para potenciar su capacidad competitiva a escala internacional.

e) *La exclusividad de conocimientos*

Cuando las Empresas multinacionales tienen un conocimiento tecnológico exclusivo, un «saber hacer» exclusivo, en la fabricación de un determinado producto, en ello reside una de las fuentes de poder, incluso puede llegar a ser la principal; mas cuando su tecnología deja de ser exclusiva y se generaliza, la Empresa multinacional ha perdido o disminuido esa fuente de poder; por lo que tendrá que buscar una nueva tecnología exclusiva o recurrir a otras fuentes de poder para mantener su papel dominante. De aquí que las Empresas multinacionales guarden celosamente ciertas exclusividades tecnológicas y ciertas limitaciones en la comunicación de tecnología; en ellos les va gran parte de su poder. Estamos ante una dominación tecnológica de las Empresas multinacionales sobre los Estados³¹. Si pierde la exclusividad de invención, puede mantener o intentar la exclusividad de innovación y adaptación a nuevas modalidades y productos, o bien tratar de mantener su poder mediante una potente red de producción, distribución y comercialización. Pero puede llegar a tener unos costes

³⁰ GRANELL, o. c., p. 151.

³¹ TURNER, o. c., pp. 62-64; VERNON, o. c., pp. 286 y ss.; Expertos, p. 35.

de producción y distribución la Empresa multinacional que no la hagan competitiva con ventaja para otras Empresas nacionales. La exclusividad de información proporcionada por su red de informaciones, concerniente a las fuentes y mercados, constituye un elemento de poder nada despreciable.

Resumiendo, en el éxito y poder de las Empresas multinacionales influyen todos los factores de poder que hemos señalado. En ocasiones, pueden tener simultáneamente todos o casi todos los factores de poder; otras veces, los tendrán sucesivamente, y, finalmente, bastará que sean eminentes en uno de esos factores para ejercer una relación de poder en las relaciones internacionales.

4. *La «política exterior» privada de las Empresas multinacionales*

También las Empresas multinacionales tienen su política exterior³². Entendemos aquí por política exterior privada el conjunto de acciones de una Empresa multinacional en sus relaciones con otras entidades, que también actúan en la escena internacional, con objeto de promover su interés transnacional. Las Empresas multinacionales se encuentran por su potencial de poder, por el peso y ámbito de su poder con capacidad de logro de fines y de control sobre el ambiente internacional.

En la elaboración de su política exterior, el centro decisor de la Empresa multinacional tiene que tener en cuenta sus propios factores de poder o capacidades y los factores de poder del medio externo en que pretende desarrollar sus actividades. El poder es un concepto relacional, está conectado con el poder que los demás actores tienen. Entre los instrumentos o medios de «política exterior» señalamos los siguientes:

a) *La diplomacia*

La práctica de contactos entre miembros del gobierno, responsables de los asuntos económicos, y dirigentes de las Empresas multinacionales está en uso, aunque no demasiado generalizado, y a veces con posibilidades de resultados escasos para los gobiernos, cuando intentan conocer los objetivos y estrategia de las Empresas multinaciona-

³² KEOHANE y NYE, *l. c.*, p. XXI; KAISER, *l. c.*, pp. 359 y ss.; MARTINS, *l. c.*, pp. 35 y ss.; WELLS, *l. c.*, p. 113; YOUNG, *l. c.*, p. 138.

les. Con todo, esos encuentros pueden armonizar los intereses de ambas partes, que deben tener una política de tolerancia y buenas relaciones. Tanto las Empresas multinacionales como los Estados buscan crear un clima de distensión y de cooperación. Pueden propiciar las negociaciones acerca de las condiciones de implantación y funcionamiento de las actividades de las Empresas multinacionales. Estas normalmente evitan las amenazas abiertas a los Estados que observan una política hostil a sus actividades, poniendo en peligro su seguridad y libertad de acción; pero, en ocasiones, estas amenazas se han producido con el fin de salvar las Empresas multinacionales sus propios intereses. Amenazas tales como el desviar las actividades de una filial y producir efectos negativos a la exportación del país receptor³³.

b) *Medios económicos*

No nos vamos a extender en este aspecto, puesto que ya ha quedado reseñado al hablar de los factores de poder de las Empresas multinacionales. Sin embargo hay que hacer referencia a la observación que hace Granell: Entre las 115 mayores unidades económicas mundiales figuran 61 Estados y 53 Empresas multinacionales, más las Comunidades Europeas; el resto de los Estados están considerados como unidades económicas menores que las 53 grandes Empresas multinacionales. Este dato es muy significativo para comprender el papel de inferioridad con que juegan muchos Estados subdesarrollados a la hora de tomar medidas de control y freno a las Empresas multinacionales o de defensa de sus propios intereses nacionales.

Si, como se piensa, va en aumento el poder de las Empresas multinacionales, llegándose a afirmar que, en los próximos decenios, la economía mundial será dominada por un número relativamente limitado de grandes Empresas multinacionales, podemos temer que los efectos de dominación sobre los países receptores van a ser fuertes. Ciertas Empresas multinacionales se van a convertir en superpotencias económicas preferentemente, pero también políticas, con capacidad de imponer restricciones a la soberanía efectiva de los Estados. De igual forma que las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, han puesto ciertos límites a la soberanía, porque se reconocen unilateralmente ciertos derechos de intervención regional, pensamos

³³ TUGENDHAT, o. c., pp. 141 y 276 y ss.

que las Empresas multinacionales gigantes podrán imponer, desde su postura de poder, ciertas restricciones a la soberanía efectiva de los Estados³⁴.

c) *La propaganda*

Está considerada como un medio importante a la hora de conseguir los objetivos de política exterior. Para que este instrumento sea eficaz es necesario disponer de medios técnicos adecuados para la influencia que se desee, en los que las Empresas multinacionales sobresalen. Para Turner, las Empresas multinacionales «están conquistando ahora las culturas nacionales con una forma de imperialismo nueva y sutil»³⁵. Están creando una serie de gustos de consumo acordes con sus objetivos: fabrican aquello que tiene demanda, creada por su eficaz propaganda. Su acción tiende a estar orientada al control de los medios de comunicación de masas, actuando de modo invisible y queriendo pasar inadvertidas en su acción. La cultura de masas suele estar controlada por las Empresas multinacionales en todos los sectores, desde la música hasta el cine. También hay que señalar la influencia que pueden tener en la clase dirigente política y económica.

d) *Coalición o alianza con otros actores*

Entendemos que es posible la alianza o coalición entre un Estado y una Empresa multinacional, en determinadas ocasiones, sin que por ello cada uno pierda su propia identidad de actor autónomo. Estas coaliciones no reciben forma institucionalizada y continua, sino que pueden ser ocasionales y temporales para fortalecerse los actores implicados ante determinadas decisiones que defienden intereses en parte convergentes y en parte opuestos; es decir, existen intereses mixtos. La coalición potencia a las partes componentes a la hora de lograr sus fines, es cierto que debilita su libertad de acción y crea entre ellas una relación de interdependencia³⁶. A veces, las Empresas mul-

³⁴ GRANELL, o. c., pp. 81 y ss.; BEGUIN, o. c., p. 240; ISOART, PAUL: «Souveraineté étatique et relations internationales» en Bettati y otros: *La souveraineté au XXe siècle*. París, A. Colin, 1971, pp. 28 y ss.

³⁵ TURNER, o. c., p. 66.

³⁶ Sobre la teoría de la coalición:

RICKER, WILLIAM H., y GAMSON, WILLIAM A.: «Coaliciones», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid, Aguilar, 1974, tomo 2, pp. 419 y ss.; DEUTSCH, KARL W.: *El análisis de las relaciones internacionales* (trad. esp. de E. J. Prieto). Buenos Aires, Paidós, 1974, p. 178.

tinacionales han buscado la alianza con su Estado de origen y ambas se han beneficiado; pero existe la tendencia a la ruptura de la alianza, a medida que la Empresa multinacional adquiere gran tamaño, desarrolla actividades en múltiples países, representando el mercado interior sólo una pieza más en la estrategia global de la Empresa multinacional. Estas coaliciones no sólo se pueden realizar entre Empresas multinacionales y Estados, sino también entre Empresas multinacionales entre sí, cuando tienen que afrontar una coyuntura común desfavorable frente a Estados u otras Empresas multinacionales. El cartel de las siete grandes Empresas petroleras tiene gran importancia frente a las presiones de los países miembros de la OPEP.

e) *La subversión y la corrupción*

Para Myrdal, «la corrupción forma parte de las actividades normales de las empresas» y se dejan sobornar casi todas las capas y esferas de la administración y en casi todos los países subdesarrollados: «En general, con ciertas diferencias de grado, el fenómeno parece ser común a todos los países subdesarrollados del mundo.» Ahora bien, según este autor, las Empresas multinacionales no exportan la corrupción, sino que la encuentran generalizada en los países subdesarrollados, y la practican como forma para sacar ventajas. Señala que la «corrupción es factor muy contrario al desarrollo», para afirmar después que una de las principales ayudas que las Empresas multinacionales pueden prestar al desarrollo es no practicar la corrupción de los funcionarios y políticos de estos países³⁷. La clase alta, incluidos los altos funcionarios y empresarios, ha mostrado la falta general de lealtad con respecto a la comunidad nacional. Las oligarquías dominantes se han convertido, frecuentemente, en los aliados naturales de las Empresas multinacionales. Estas han practicado un reaccionarismo político, apoyando a regímenes reaccionarios y a dictaduras de clase alta, por entender que tales regímenes facilitarían sus actividades. No han observado neutralidad política, sino que han tomado una postura beligerante, apoyando a ideologías consideradas favorables a sus intereses.

³⁷ MYRDAL, GUNNAR: *El reto a la pobreza* (trad. esp. de S. Udina), Barcelona, Ariel, 1973, caps. 7 y 8; donde analiza pormenorizadamente la debilidad de los países subdesarrollados y el fenómeno de la corrupción y su alcance.

...the first of these is the fact that the ...
...the second is the fact that the ...
...the third is the fact that the ...

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

...the first of these is the fact that the ...
...the second is the fact that the ...
...the third is the fact that the ...

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

...the first of these is the fact that the ...
...the second is the fact that the ...
...the third is the fact that the ...