

#### 4. CORPORACIONES PÚBLICAS MULTINACIONALES: POSIBLES CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

I. <i>La crisis del desarrollo nacional y de la integración regional</i>	128
II. <i>La cooperación de los sectores públicos</i>	134
El intervencionismo de Estado	134
Ejemplos nacionales	137
Formas de cooperación	139
III. <i>Las posibilidades</i>	143
Campos y actividades	144
Causas y objetivos	146
Caracteres y criterios clasificatorios	148
IV. <i>Situaciones y estructuras institucionales y jurídicas</i>	150
V. <i>La corporación pública multinacional: características y problemas</i>	153
VI. <i>Problemas y perspectivas en el periodo de transición</i>	163
Problemática actual del Estado nacional	165
Hacia una nueva etapa de la integración	167
1. Política comercial	167
2. Política de inversiones	168
3. Política financiera	169
4. Medidas especiales para los países de menos desarrollo relativo y de mercado insuficiente	169
5. Política cultural integrada	169
6. Uniformación de los sistemas jurídicos	170
7. Planificación, decisión política, órganos comunitarios	170

#### 4. CORPORACIONES PÚBLICAS MULTINACIONALES: POSIBLES CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

##### I. LA CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL Y DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La crisis de 1930 significó para los países latinoamericanos un llamado de atención de catastrófica espectacularidad sobre los inconvenientes del modelo tradicional de crecimiento, basado en estímulos predominantemente externos y en el predominio de la producción primario-exportadora.

A partir de aquella fecha nodal se inician en los principales países latinoamericanos —con diferentes matices y ritmos, que corresponden a las especificidades nacionales— los intentos de nuevos tipos de desarrollo que, sin cancelar totalmente el modelo tradicional, le agregan un mayor énfasis nacionalista e industrializante y un grado superior de intervencionismo estatal.

Tres décadas después, a partir de 1960 aproximadamente, el proceso latinoamericano parece haber entrado en una nueva fase crítica. El crecimiento económico, sin dejar de ser considerable, no ha superado sus características de subordinación, irregularidad y desequilibrio, y a los viejos problemas no superados ha terminado por agregar otros nuevos. La dependencia externa se ha agravado en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El agro no ha modificado sus características estructurales limitativas. La industrialización sustitutiva de importaciones no logra transitar a una fase superior de progreso autosostenido e integrado. Los sistemas nacionales, casi sin excepciones, tienden cada vez más al estancamiento y a la rigidez; a la redistribución regresiva del ingreso; a la concentración de la riqueza y del poder en grupos reducidos; a la frustración de las aspiraciones de las clases medias y populares, más incorporadas y participantes y con mayor predisposición al cambio y capacidad de presión; al aumento de tensiones y conflictos y,

por consiguiente, al refuerzo del desequilibrio y del autoritarismo políticos.<sup>26</sup>

La crisis de los proyectos de desarrollo nacional ha alcanzado también a uno de sus componentes más novedosos: el proyecto de integración regional. Este ha comenzado a esbozarse y ponerse en práctica en la última década, a través de una doble experiencia: el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Resulta de la convergencia de motivos reales y argumentos doctrinarios de diversa índole: crisis del modelo tradicional de crecimiento; necesidad de superar la etapa ya agotada de industrialización meramente sustitutiva de importaciones; aspiración al surgimiento de un bloque regional unificado, que fortalezca la posición internacional y la capacidad de negociación y de autonomía real de los países latinoamericanos; percepción de que el sistema internacional marcha hacia la organización de grandes espacios económicos. Se ha supuesto que el progreso del movimiento integrador permitiría el logro de mercados suficientemente amplios para la producción primaria y la industrial; la elevación de la inversión, de la productividad y del consumo; la diversificación de las estructuras económicas nacionales, y el establecimiento de una avanzada división del trabajo a escala regional.

Ambas experiencias integradoras (MCCA y ALALC) han realizado algunos progresos significativos en la década transcurrida, pero, al mismo tiempo, han comenzado a enfrentar dificultades y límites, y a exhibir síntomas de estancamiento y crisis. Las razones, que se vinculan estrechamente a la problemática general del subdesarrollo de América Latina, pueden ser señaladas sintéticamente del modo siguiente.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Sobre la crisis estructural de América Latina, cf. CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, correspondiente a los años 1948, 1949, 1964, 1965, 1966, 1967; *Boletín económico para América Latina; El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, 1963; Celso Furtado, *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba, 1966; Víctor Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962; Alonso Aguilar Monteverde, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967; Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963; Antonio García, "La estructura social y el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, México, enero-marzo de 1966; Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

<sup>27</sup> Para el análisis y la evaluación de los procesos de integración en América Latina, cf. Miguel S. Wionczek, ed., *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), *La integración latinoamericana. Situación y perspectivas*, Buenos Aires, 1965; *La integración económica de América Latina, realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, 1968; *Factores para la integración*

En primer lugar, el retraso histórico y el consiguiente subdesarrollo o desarrollo desigual y combinado de los países latinoamericanos proporcionan, a la vez, las motivaciones y los obstáculos para la integración. Ello se manifiesta en la contradicción básica entre la región a integrar y las naciones que la componen. Estas presentan una considerable heterogeneidad en cuanto a bases geográficas, trayectorias históricas, etapas de desarrollo, estructuras socioeconómicas, grado de industrialización, niveles de ocupación y de vida, situaciones de mercado, políticas concretas e instrumentos disponibles. Se crean así, durante el proceso integrador, graves divergencias de aspiraciones y demandas por parte de cada país participante.

En segundo lugar, las economías latinoamericanas son centrífugas, más unidas a Europa y a Estados Unidos que entre sí; no complementarias, sino mutuamente competitivas; separadas por distancias y obstáculos geográficos considerables; carentes de infraestructuras de comunicación. Las diferencias de regímenes políticos, de acción diplomática, de pautas culturales y de orientaciones ideológicas completan y agravan el cuadro. Los países de la región carecen de tradiciones e instrumentos de cooperación multilateral. No existe un sentimiento de solidaridad regional suficientemente fuerte como para que se trasciendan los particularismos nacionales. No existe tampoco una nación suficientemente dotada y dispuesta para promover y capitanear por sí sola la empresa, ni acuerdo entre los países mayores para asumirla de manera conjunta.

Esta situación refuerza la resistencia al cambio, opuesta por la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados con aquella, que temen los efectos que la integración podría producir sobre sus intereses particulares y/o no creen en la posibilidad de beneficiarse con ella. A esta resistencia se agrega la debilidad relativa de los sectores que eventualmente deberían impulsar e imponer el avance y profundización del proceso integrador. En el balance de fuerzas de signo e intensidad diferentes, las opuestas a la integración parecen prevalecer sobre las que podría suponerse favorables —potencial o efectivamente— a la misma. Casi ninguno de los partidos políticos exhibe una preocupación real por la integración, ni la constituye en motivación principal para un compromiso prioritario y militante con el proyecto. Este carece de calor po-

*latinoamericana*, edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1966; *Hacia la integración económica de América Latina*, proposiciones a los presidentes latinoamericanos, presentadas por José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, con un "Estudio técnico" de la CEPAL, México, Fondo de Cultura Económica, 1965; Sydney Dell, *Experiencias de la integración económica en América Latina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1966.

pular y de consenso público. El papel del Estado en esta esfera merece consideración particular.<sup>28</sup>

El Estado de los países latinoamericanos presenta notables limitaciones para una conducción eficiente de las relaciones exteriores, y para el despliegue de estrategias diplomáticas consistentes y creativas. Encarna en la mayoría de los casos en gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas socioeconómicas y políticas activamente comprometidas con el desarrollo, el cambio y la autonomía externa, ni siquiera, en muchos casos, por una plena unidad nacional. Además, son gobiernos presionados por grupos minoritarios y por las consecuencias de una precaria base política, y absorbidos por dificultades inmediatas, que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. Tanto en la política interna como en la internacional, el Estado tiende a autoabdicar de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y acción transformadora. Se vuelve consiguientemente incapaz de proporcionar una ideología, orientaciones valorativas, opciones definidas ante las alternativas que posibiliten estrategias diplomáticas dignas de tal nombre. Rechaza o posterga las acciones impactantes y a largo plazo, requeridas para articular una política regional común, promover una rápida integración de la zona, participar como protagonista activo en la construcción de un nuevo orden latinoamericano y mundial.

En definitiva, el modelo propuesto de integración amenaza con recluirse en la utopía. No demuestra sus ventajas ni persuade sobre los peligros de su frustración. No se enraíza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones realmente transformadoras.

En consecuencia, cada país ha tendido a considerar su desarrollo socioeconómico y político como empresa exclusivamente nacional autárquica, y la integración regional ha sido aceptada solo por imposición de

<sup>28</sup> Sobre la naturaleza, estructura y dinámica del Estado en América Latina, véase la bibliografía citada en la nota 26, esp. Furtado, Urquidí, Aguilar Monteverde, Prebisch, García, Graciarena, y también Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós 1962; Marcos Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila, 1968; "El Estado empresario en la Argentina", *El Trimestre Económico*, No. 141; *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria de Chile, 1970; 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu editores, 1976; Kalman Silvert, *La sociedad problema. Reacción y revolución en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1962; Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico y desarrollo político*, Buenos Aires, Eudeba; 1964; Federico G. Gil, *Instituciones y desarrollo político de América Latina*, Buenos Aires, INTAL, 1966; Jacques Lambert, *America Latine: Structures sociales et institutions potilliques*, Paris, PUF, 1963; Anibal Pinto, *Política y desarrollo*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria de Chile 1968.

las circunstancias, con toda clase de reservas mentales y prácticas, con un enfoque limitativo y un procedimiento de insuficiencia y lentitud cada vez más perceptibles. Las dos experiencias integradoras (MCCA, ALALC) se debaten actualmente en una crisis innegable, caracterizada por la doble imposibilidad de liquidar el intento volviendo al punto de partida, y de efectuar un enérgico avance hacia adelante.

LA ALALC y el MCCA han representado un punto de vista mínimo y posible para iniciar tentativas de integración regional. Por la función experimental y catalítica que desempeñaron, por todo lo que realizaron, y hasta por los obstáculos y las insuficiencias que han revelado, sus aspectos positivos resultan indiscutibles. La actual situación de crisis y estancamiento plantea la necesidad de ir más allá de la etapa y de la forma actuales. Ello supone y exige no abandonar en bloque los elementos del esquema correspondiente a a primera etapa, sino flexibilizarlo y completarlo, comenzando por medidas transicionales a corto y mediano plazo, pero sobre todo insertando las realizaciones anteriores y las nuevas a cumplir en una nueva estrategia más amplia y profunda de desarrollo e integración.<sup>29</sup>

Desde ya puede afirmarse que, junto con los elementos y mecanismos de una estrategia global de desarrollo e integración para América Latina, es posible y necesario crear y movilizar otros correspondientes a estrategias y tácticas parciales, que no contradigan a la primera sino que, por el contrario, la enriquezcan y refuercen.

Las estrategias y tácticas parciales deben consistir básicamente en proyectos y órganos multinacionales concretos, tendientes a crear y mantener operantes centros y polos de acción integracionista, que la susciten, difundan y multipliquen en todos los niveles y dimensiones posibles, a través de los espacios, sistemas y subsistemas y los grupos incorporados, dependientes o influidos. Más específicamente, la principales funciones de estos proyectos y agentes serían:

1. Provocar efectos y movimientos de solidaridad real, de fuerte efecto multiplicador, y con el más alto grado posible de participación de un alto número de espacios, sistemas y subsistemas, grupos e individuos; que generen o refuercen nuevas tentativas integradoras, se incorporen a la dinámica general del proceso, la estimulen y prolonguen.

<sup>29</sup> Sobre nuevas estrategias y tácticas de integración, cf. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programas multinacionales de inversión y de integración en América Latina*, informe preparado por Development and Resources Corporation, Nueva York, septiembre de 1966; Felipe Herrera, "La integración latinoamericana: ¿crisis o maduración?", *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, año 4, No. 38, enero de 1969; Gustavo Lagos, "Hacia una estrategia de los polos de integración", *ibid.*, marzo de 1966.

2. Proporcionar un instrumento a la vez conceptual, analítico y operativo.

3. Dar una vigencia más concreta y real a la necesidad y a la viabilidad de la integración para los países, las regiones y los grupos en ella implicados.

4. Afianzar los acuerdos sectoriales.

5. Crear economías de escala y economías externas.

6. Permitir un mejor uso de los recursos materiales, financieros y humanos.

7. Contribuir a la reducción de las diferencias en el grado de desarrollo entre los participantes del MCCA y el de la ALALC, y por lo tanto un mayor grado de equilibrio relativo entre los mismos.

Es necesario establecer qué tipos de relaciones poseen —potencial o efectivamente— aptitud subintegradora; cómo estructurarlos en sistemas genéricos y proyectos específicos de gran efecto multiplicador; cuáles son sus condiciones concretas (económicas, sociales, institucionales, política, culturales) de factibilidad. Entre las muchas posibilidades al respecto, y como mera ejemplificación, pueden señalarse los siguientes tipos de polos subintegradores:

1. Agrupaciones subregionales: Grupo Andino (Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela); Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil).<sup>30</sup>

2. Integraciones sectoriales: industrias básicas o dinámicas (siderurgia, automotores); infraestructura de transportes, comunicaciones y energía; ciencia y tecnología.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Sobre acuerdos subregionales, cf. Emilio J. Cárdenas y Félix Peña, "Los acuerdos sub-regionales y el Tratado de Montevideo", *Derecho de la Integración*, Buenos Aires, No. 2, abril de 1968; "El Grupo Andino en el proceso de integración latinoamericana", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 2, No. julio-septiembre de 1968; Roberto Fresard Ríos, "El Tratado que creó la Corporación Andina de Fomento", *Derecho de la Integración*, No. 3, octubre de 1968; F. Peña, "Proyecciones institucionales del Grupo Andino", *Revista de la Integración*, No. 2, mayo de 1968; Aaron Segal *The politics of Caribbean economic integration*, Río Piedra, Puerto Rico, University of Puerto Rico, Institute of Caribbean Studies, 1968.

<sup>31</sup> Sobre integraciones sectoriales, véase Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), "Los acuerdos sectoriales de integración industrial", *Revista de la Integración*, No. 1, noviembre de 1967; S. Dell, *op. cit.*; Mateo Magariños de Melo, "El problema del transporte y sus vinculaciones con el desarrollo económico general de la zona", *El Trimestre Económico*, No. 116; José C. Bustamante, "La política regional de transportes en función de la integración latinoamericana", *Revista de la Integración*, No. 1, noviembre de 1967; Jean-Marie Martin, "La política regional en el sector energético", *Revista de la Integración*, No. 1, noviembre de 1967; Felipe Pazos y otros, "Informe sobre infraestructura y desarrollo integrado

3. Integraciones fronterizas: colombo-venezolana; colombo-ecuatoriana; Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua); Argentina-Paraguay-Brasil; Chile-Bolivia, Perú.<sup>32</sup>

4. Desarrollo de cuencas fluviales: Río de la Plata (Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia); Amazonas (Brasil, Perú, Bolivia, Colombia); Esequibo (Guyana, Venezuela); Maroni (Surinam, Guyana Francesa); Corentino (Buyana, Surinam).<sup>33</sup>

Estas posibilidades requieren agentes, núcleos y ejes de organización y funcionamiento. En lo que sigue se discute la utilidad para tal fin de las *empresas públicas multinacionales*, en especial bajo la forma de *corporaciones*.

## II. LA COOPERACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICOS

El Estado, el sector público de la economía y sus empresas, pueden y deben cumplir un papel decisivo en el proceso combinado de desarrollo nacional y de integración regional de América Latina.

### *El intervencionismo de Estado*

La realidad y la importancia de esta posibilidad surgen, sobre todo, del sostenido avance que en los países de la región han exhibido el intervencionismo y la actividad empresarial del Estado. A partir de las primeras décadas del siglo xx, en especial desde 1930 en adelante, este proceso se perfila y acentúa cada vez más, en función de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar: <sup>34</sup>

de América Latina”, *Revista de la Integración*, No. 3, noviembre de 1968; Carlos Plaza, “Los recursos naturales en la integración latinoamericana”, *Revista de la Integración*, No. 2, mayo de 1968.

<sup>32</sup> Sobre integraciones fronterizas, cf. Raúl Rey Álvarez, “La frontera como factor de integración. El caso colombo-venezolano”, *Temas del BID*, año 1, No. 2, agosto de 1964; Germán Urzúa Valenzuela, *La integración fronteriza y sus condiciones*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, 1968.

<sup>33</sup> Sobre desarrollo de cuencas fluviales, cf. A. H. Hanson, *Public enterprise and economic development*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1959; Robert D. Hayton, “The Plata basin”, en A. H. Carretson, R. D. Hayton y C. J. Olmstead, eds., *The law of international drainage basins*, Nueva York, Institute of International Law, Nueva York University School of Law, Oceana Publications, 1967; David E. Lilienthal, “Posibles enseñanzas de la Autoridad del Valle del Tennessee para el proceso de integración de América Latina”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, 1968.

<sup>34</sup> Sobre el intervencionismo estatal y el sector público en América Latina, cf. nota



1. El debilitamiento de los factores tradicionales de crecimiento, por estímulos externos, énfasis en la producción primario-exportadora y acción predominantemente privada.

2. Los cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y en la política mundial, con implicaciones internas directas para América Latina.

3. La nueva fase de urbanización y de industrialización sustitutiva de importaciones.

4. La emergencia de nuevos grupos sociales con impulso ascendente (clases medias, empresariado industrial, proletariado urbano).

5. El replanteo del esquema tradicional de obtención y ejercicio del poder político.

5. La afirmación de un clima colectivo de tipo nacionalista, que va enfatizando la importancia de los factores internos, y la necesidad de instrumentos y mecanismos adecuados para promover la organización racional y la expansión ininterrumpida de una economía más o menos integrada y autónoma.

7. La resistencia al cambio de las estructuras y grupos tradicionales.

8. La inorganicidad, debilidad y falta de dirección de los sectores teóricamente interesados en las modificaciones estructurales y en la modernización (empresariado industrial, intelectuales y técnicos, sindicalismo obrero, campesinado).

En el marco de la crisis socioeconómica y política de los países latinoamericanos, el Estado nacional ha ido emergiendo y afirmándose como único grupo organizado capaz de asegurar la estabilidad y el crecimiento a un sistema que parece haber entrado en decadencia antes de madurar, y que no logra sus objetivos por el funcionamiento espontáneo de sus fuerzas e instituciones propias. El intervencionismo estatal se ha concentrado básicamente en los siguientes aspectos y fines:

1. Cumplimiento de políticas compensatorias, anticíclicas y de crecimiento económico tendientes a la estabilización y modernización relativas de las estructuras socioeconómicas, políticas e institucionales.

2. Creación de condiciones favorables a la acumulación de capitales y a la expansión de la gran empresa privada.

3. Atención de los problemas planteados por los desequilibrios inter-

28, y además, Albert Waterston, *Development planning. Lessons of experience*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 3a. ed. 1969; Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI, 1966; Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programa*, México, Siglo XXI, 1967; Unión Panamericana, *Public administration in Latin America*, Washington, 1965; Marcos Kaplan y Raúl Basaldúa, *Problemas estructurales de América Latina y planificación para el desarrollo*, Buenos Aires, Omeba, 1968.

nos y externos, la urbanización y la industrialización; satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de nuevas necesidades creadas por aquellos fenómenos.

4. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación de nuevas fuerzas y estratos sociales, de la competencia y de los conflictos entre clases y grupos.

5. Manejo de los problemas y procesos determinados por el reajuste a las nuevas condiciones del sistema político mundial.

La asunción de estas tareas ha exigido: una nueva técnica gubernativa, más sofisticada y eficiente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción; la formación de nuevos elencos administrativos de carrera. La maquinaria estatal se ha hipertrofiado en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden naturalmente a convertirse en conglomerado social diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia relativa respecto de los grupos en potencia. Uno y otra se perfilan en convergencia como ente particularizado, centros autónomos de decisiones, con una dinámica intrínseca de expansión de su autoridad, de su aparato y de su ámbito de actividad. La tendencia al intervencionismo estatal, a la expansión del sector público y de las empresas gubernamentales, se ha visto reforzada por una serie de factores y justificativos adicionales, de tipo histórico, coyuntural, militar, socioeconómico, político e ideológico, cuyo análisis detallado excede el ámbito de este trabajo.

El Estado de los países latinoamericanos ha ido aumentando así el número, ámbito y envergadura de sus intervenciones y agencias. Ello se ha traducido en la regulación, promoción y participación en formas y actividades socioeconómicas que se reputan de interés público, y en la emergencia de un tipo de la economía mixta caracterizado por la extensión del control público y una mayor pluralidad de centros de decisión.

El sector público de los países latinoamericanos abarca un extenso y diversificado conjunto de actividades, instrumentos y órganos bajo control directo del Estado, que permiten a éste intervenir en el proceso socioeconómico, promoverlo y participar en él, incluso producir y hacer circular bienes y prestar servicios. La importancia e influencia del sector público se evidencia, no solo en el número y diversidad de los entes que lo componen y movilizan, sino también por los hechos que se indican a continuación:

1. Incremento de los gastos del sector público, en términos absolutos y per cápita, y como proporción del producto nacional bruto.
2. Aumento de la participación en la oferta, y por consiguiente, en

el aporte al producto nacional, en la influencia sobre los niveles de precios, en el abastecimiento a los consumidores y empresas.

3. Aumento de la participación de la demanda global de bienes y servicios, para consumo y para las inversiones.

4. Contribución a la formación del ahorro, y al logro, movilización y asignación de recursos para el desarrollo y el bienestar, en función de necesidades globales, sin sujeción estricta a criterios de lucro.

5. Participación directa en la inversión global y para actividades esenciales (energía, transportes, comunicaciones, industrias básicas, educación, sanidad, ciencia y tecnología) en montos considerables, modulados según las necesidades del desarrollo y fases del ciclo económico.

6. Mantenimiento y elevación de los niveles de ocupación laboral y de ingreso de la población (absorción de la fuerza de trabajo en la burocracia pública; sostén de la capacidad adquisitiva del mercado, con relativa independencia de las fluctuaciones, a través de las remuneraciones, las cargas sociales, los precios políticos de bienes y servicios).

7. Estímulo directo e indirecto o inducido a la inversión y a la actividad de las empresas privadas; y en general, función supletoria de las insuficiencias o ausencias de aquellas, no para reemplazarlas, sino para complementarlas y reforzarlas.

8. Regulación de la estructura y funcionamiento del mercado, y de las condiciones de competencia y monopolio.

9. Contribución a un desarrollo más diversificado e integrado de la economía (industrialización, tecnología, compensación de desequilibrios regionales).

### *Ejemplos nacionales*

Abundan los datos pertinentes para los principales países latinoamericanos. A título de mera ejemplificación, es ilustrativo citar los siguientes datos, referidos a los casos de México y de la Argentina.

En lo que a México se refiere, Pablo González Casanova subraya:

El sector público ha venido contribuyendo desde hace tiempo con más de una tercera parte de la inversión territorial bruta, en 1961 participó con el 46% y en 1963 con el 50%. Tiene, por lo tanto, un gran influjo en la inversión privada y en el desarrollo económico: la inversión privada [...] se comporta como variable dependiente de la pública —el inversionista privado espera a ver cuáles son los gastos e inversiones del gobierno para invertir a su vez—. En ocasiones, la inversión gubernamental contrarresta —como ocurrió en 1961— los efectos negativos del bajo nivel de la inversión privada. Opera así en forma supletoria y rela-

tivamente independiente, promoviendo la ocupación, el crecimiento y los ingresos. Su posición estratégica desde el punto de vista de las industrias y de los servicios es excelente. Produce y controla la casi totalidad de la energía disponible en el país. El 100% de la producción petrolera corresponde al sector descentralizado y con la nacionalización de la industria eléctrica la generación de electricidad por el Estado aumenta del 23,2% en 1959 al 83,4% en 1965-66; en la actividad de comunicaciones y transportes, los organismos estatales participan con el 48% del total nacional (con el 100% en los ferrocarriles), correspondiendo el auto-transporte, los servicios telefónicos y la mayor parte del transporte aéreo al sector privado, que en este último renglón cede cada vez más el paso al sector público; en la producción nacional de manufacturas las empresas estatales solo contribuyen con el 35% del total, pero concentran su actividad en industrias básicas para el desarrollo, destacando la producción de hierro y acero, la producción de fertilizantes, carros de ferrocarril, armado de vehículos de motor, ingenios azucareros, artículos textiles, especialmente de algodón, y producción de papel. Y aunque en la industria extractiva la participación del Estado en la producción nacional es también muy reducida (3% en 1960), se concentra particularmente en la extracción de hierro y carbón mineral.

A este poder en el terreno de la producción corresponde un poder semejante en el de las finanzas. [El financiamiento otorgado por los bancos nacionales, junto con el Banco de México, a la producción y al comercio representa en 1942 el 31% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario mexicano, y el 52% en 1959.] El encauzamiento de este crédito tiene un sentido estratégico para el desarrollo: es supletorio de la falta de crédito privado para amplios sectores de la producción y el comercio, permite hacer inversiones que implican mayores riesgos y que son básicas para la industrialización, alcanza el doble de las inversiones del sector privado con producción diferida, que son fundamentales también para el desarrollo nacional.

De otro lado, un buen número de instituciones bancarias y financieras oficiales [...] son instituciones que abarcan grandes núcleos de la población y en los que el otorgamiento del crédito se da en función del desarrollo y de la política gubernamental.<sup>55</sup>

En el caso de la Argentina, la participación del gasto público en el producto nacional bruto crece hasta alcanzar el 35,3% en 1948, y

<sup>55</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 2a. ed., 1967. Sobre el caso mexicano véase también la obra colectiva *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI, 1966; William P. Glade y Charles W. Anderson, *The political economy of México*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1968; Howard F. Cline, *México revolution to evolution: 1940-1960*, Londres, Oxford University Press, 1966.

## II. LA COOPERACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICOS

139

decrece luego hasta un 17,4% en 1965. El sector público en su totalidad llega a representar el 28% del producto nacional. El consumo público constituye un 15% del total en 1945-1949, y en un 12,1% en 1965. Las inversiones del sector público son un 20,9% del total en 1965. La infraestructura económica a cargo del Estado abarca: energía y combustibles, transporte, comunicaciones. El Estado interviene en industrias básicas: metalúrgica, eléctrica, textil, química, farmacéutica, petroquímica, de la construcción. Entre 1945 y 1955, el Estado absorbe un tercio del incremento total del potencial humano del país. La participación de los gastos de personal en el presupuesto pasa, del 37,4% en 1937, al 48,3% en 1965.<sup>36</sup>

Consideraciones y datos similares podrían hacerse con respecto a Brasil, Chile y, en general, a los principales países latinoamericanos. Todo ello revela la importancia que el sector económico y las empresas del Estado pueden adquirir para los procesos de desarrollo e integración. Sin embargo, la argumentación puede reforzarse con otros elementos. Así, el Estado tiene una aptitud natural para imponerse sobre estrechos particularismos regionales y sectoriales. Todo poder multinacional debe partir y pasar a través de los Estados nacionales existentes. La existencia previa de sectores públicos considerables y actuantes aporta un prerrequisito relevante para la viabilidad de la integración de Europa occidental en el Mercado Común de los Seis, y ello a su vez extiende el campo de acción y refuerza la operatividad de los primeros. Opiniones representativas lo ratifican, como la del profesor Giuseppe Petrilli, ex comisario de la Comunidad Económica Europea, y luego presidente del Instituto per la Ricostruzione Industriale de Italia.<sup>37</sup>

### *Formas de cooperación*

Los sectores públicos de los Estados latinoamericanos podrían y deberían:

1. Desempeñar un papel decisivo en la unificación de las políticas económicas, elemento esencial en un proceso de integración regional.
2. Contribuir por sí mismos a la integración, a través de su participación —a menudo exclusiva— en sectores y ramas importantes: transportes, comunicaciones, electricidad, petróleo, energía nuclear, ciencia

<sup>36</sup> Marcos Kaplan, "El Estado empresario en la Argentina", *El Trimestre Económico*, No. 141; Aldo Ferrer, *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

<sup>37</sup> Giuseppe Petrilli, "La empresa pública en la economía del Mercado Común Europeo", *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, No. 137, diciembre de 1963.

y tecnología, industrias básicas, planificación regional de zonas fronterizas y cuencas fluviales.

3. Ejercer una función de contrapeso o de poder compensatorio de los acuerdos privados que tiendan a buscar y obtener una posición de monopolio, y competir con las empresas privadas en el tejido de sólidos e irreversibles lazos socioeconómicos.

4. Contribuir a la armonización de las políticas de coyuntura (monetaria, crediticia, bancaria) y social (empleo y sus condiciones, estatuto común para trabajadores del Estado como modelo pionero para el sector privado), así como el acercamiento general de las legislaciones.

La convergencia operativa de los sectores públicos debería producirse como parte y en el marco de planes regionales de inversión para las principales ramas económicas de los países latinoamericanos respectivos, prolongando y armonizando los planes nacionales, y contribuyendo a generar, mediante el logro de beneficios tangibles para las partes, la comunidad de propósitos, la solidaridad duradera de intereses de los países participantes, entre sí y con la región en su conjunto.

Más particularmente, se supone que ello contribuirá a establecer actividades económicas en común, y corrientes persistentes de intercambio comercial e inversiones que resulten favorables al crecimiento relativamente equilibrado de los países. Contribuirá también al surgimiento de una nueva geografía socioeconómica y política, promovida de modo deliberado y consciente, mediante:

- a. La fusión y propagación de la ciencia y la tecnología.
- b. El estímulo de las especializaciones y de la multilateralización del tráfico interregional.
- c. La superación de los desequilibrios y distorsiones más graves.
- d. La incitación a la interdependencia entre los países y la creación de hábitos de cooperación.
- e. La atenuación de los marcos fronterizos rígidos y su adaptación a las realidades socioeconómicas de las nuevas regiones, que los desbordan.

La colaboración a través de los sectores públicos podría corresponder a experiencias similares a las de *coproducción* que han comenzado a desarrollarse rápidamente en los últimos años. Para la perspectiva que se discute, la coproducción se define y caracteriza por los siguientes rasgos:<sup>38</sup>

1. Asociación contractual entre centros públicos de decisión y producción, correspondientes a distintas naciones y sistemas (desarrolladas,

<sup>38</sup> Maurice Bye, "Cooperación en la producción y convergencia de los sistemas económicos", *Boletín de la nIntegración*, junio de 1966.

en vía de desarrollo, subdesarrolladas; capitalistas liberales, de economía mixta, colectivistas), en virtud de la cual se ponen al servicio del bien común aportes especializados, en condiciones definidas, a fin de alcanzar ciertos objetivos, mediante acciones mancomunadas y compatibilizadas.

2. Vinculación institucional y duradera de intereses y de procesos productivos y de intercambio, entre centros de decisión constituidos por representantes del interés general (Estados, entes públicos descentralizados).

3. Instalación de la unidad coproductora como consecuencia de acuerdos internacionales que, o bien solo admiten la posibilidad de alentar su creación y de establecer sus condiciones generales, o bien se comprometen ya en un proyecto específico.

4. Definición, en el acto de creación del proceso y del ente de asociación, de un cierto número de condiciones: modo de establecimiento de los planes, programas y proyectos; financiamiento; aportes; posición con respecto a los mercados; distribución de resultados financieros; modalidades de reinversión.

Sin perjuicio del objetivo común a los dos o más conjuntos o centros de decisión que participan, cada uno de ellos conserva sus finalidades y lógica propias. La coproducción a través de los sectores públicos no puede dejar de ser, por un periodo histórico imprevisible, sino terreno de concursos y de conflictos. Puede dar lugar tanto a conjunciones de poderes mutuamente reforzados, como a tensiones por enfrentamientos de poderes contrapuestos. Por otra parte, surge y se afirma al mismo tiempo un compromiso entre los diferentes planos y series de intereses de los Estados, de sus economías y sociedades nacionales. La experiencia debe, por lo tanto, tomar en cuenta los objetivos de sus asociados, nunca contradecirlos. Su estructura y funcionamiento, las secuencias de propagación que genera o refuerza, necesitan ser compatibilizadas con las condiciones generales de desarrollo de los países participantes.

El problema general que inmediatamente se plantea es el de la constitución de unidades capaces de afrontar tareas de desarrollo y de integración regionales, conformadas como empresas comunes, multinacionales, internacionales que, dentro de los límites preindicados, gocen de un considerable grado de autonomía orgánica y funcional. Tales unidades pueden basarse en una participación y en un aporte de tipo puramente privado, o puramente público, o en una combinación de ambos. Son posibles, por consiguiente, distintas soluciones:

1. Empresas multinacionales exclusivamente privadas.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Sobre las grandes corporaciones internacionales y la integración, cf. M. Byc, *Relations économiques internationales*, París, Dalloz, 1965; Naciones Unidas, *La*

2. Empresas privadas, pero ligadas contractualmente con administraciones públicas; v. gr., concesionarias de servicios públicos internacionales en los casos en que la autoridad concedente está formada por Estados signatarios del tratado de cooperación internacional en un dominio dado.

3. Empresas mixtas, cuyos miembros son personas jurídicas de naturaleza diferente, públicas y privadas: individuos y empresas particulares, organismos internacionales, Estados, administraciones o entes públicos nacionales, universidades. Este tipo de empresas puede o no estar ligado por contratos con administraciones públicas.

4. Empresas intergubernamentales, formadas solo por Estados latinoamericanos, o también con participación de Estados extranjeros. Este tipo puede incluir, no sólo las empresas previstas u organizadas por acuerdos entre Estados, sino también las nacidas de entendimientos entre empresas públicas o controladas por Estados nacionales (SIRIP, Irán, surgida por un acuerdo entre la National Iranian Oil Company y la AGIP Mineraria Italiana: SOMIP, Marruecos, por un acuerdo entre AGIP Mineraria Italiana y el gobierno de Marruecos).

Este trabajo se limita al estudio de la *empresa multinacional formada por Estados latinoamericanos*, como una de las formas más aconsejables para la cooperación integradora en América Latina, y dentro de aquella categoría se dedica especial atención al análisis de uno de sus tipos: la corporación pública multinacional.<sup>40</sup>

*corriente internacional de capitales privados, 1956-1958; 1959; Las inversiones privadas extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*, diciembre de 1960; *Foreign capital in Latin America*, 1954; *External financing in Latin America*, 1965; Business International, *La integración latinoamericana. Documento informativo. Mesa redonda latinoamericana*, Montevideo, 3-8 de noviembre de 1963 (mimeogr.); G. Lagos, "Empresas multinacionales: aspectos socioeconómicos, políticos e institucionales", *Revista de la Integración*, No. 2, mayo de 1968; S. Dell, *op. cit.*; M. Kaplan, *Problemas del desarrollo...*, *op. cit.*

<sup>40</sup> Sobre empresas públicas multinacionales, cf. P. Reuter, *Organisations européennes*, París, PUF, 1965; Louis Cartou, *Organisations européennes*, París, Dalloz, 1965; Claude-Albert Colliard, *Institutions internationales*, París, Dalloz, 1966; Carlos Fligler, *Multinational public enterprises*, International Bank for Reconstruction and Development, junio de 1967 (mimeogr.); "Creación de empresas multinacionales", *Boletín de la Integración*, agosto de 1966; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, 1968. Véase también la nota 43.



### III. LAS POSIBILIDADES

Para la constitución de empresas públicas multinacionales (EPM), se plantea una amplia gama de posibilidades; ante todo, las que surgen del proceso genético y de los objetivos buscados:

1. Puede ocurrir que, en la experiencia de cooperación, los gobiernos participantes se propongan no multiplicar entes independientes y evitar cargas y complicaciones financieras, jurídicas y administrativas. En este caso, una *organización internacional preexistente* puede asumir la tarea, aportar las facilidades materiales requeridas, administrar la actividad o la empresa como programa o acuerdo especial.

2. Puede ocurrir también que, sin crear una nueva persona jurídica, los Estados participantes instituyan una *administración nacional* como encargada de la ejecución del proyecto en común, actuando la misma como agente colectivo de aquéllos y por cuenta de los mismos (*contrato de agencia*).

3. Es posible también que se busque crear una persona jurídica para dar a la cooperación de los Estados un cuadro permanente y autónomo. En este caso, la tarea o el proyecto determinan en gran medida el tipo y la estructura de la organización:

3.1. Si la actividad encarada se traduce finalmente sólo en textos (estudios, informes, resoluciones, proposiciones), el ente no requiere más que un aparato similar al de cualquier administración nacional (secretariado permanente, consejo de representantes de los Estados nacionales).

3.2. Se requerirá una organización operativa de mayor desarrollo y complejidad incrementada si se trata de la gestión de empresas o de instalaciones importantes, que implican y requieren una amplia gama de actividades, un volumen considerable de gastos y de ingresos, una multiplicidad de relaciones con particulares, empresas privadas y colectividades públicas; todo en el ámbito de aplicación de las leyes nacionales de varios Estados.

Las EPM se han ido multiplicando, en número y envergadura, en los últimos años. Han contribuido de modo muy significativo a la cooperación e integración económicas y al desarrollo general de Europa, y están siendo cada vez más utilizadas en otras regiones, especialmente en África y Asia. Los países socialistas miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) han recurrido en muchos casos a proyectos multinacionales conjuntos.<sup>41</sup> Estas formas podrían tener un papel

<sup>41</sup> Cf. Michael Kaser, *Integration problems of the planned economies*, Londres,

tanto o más esencial para América Latina. Las experiencias realizadas en el mundo aparecen bajo denominaciones muy diversas: empresas públicas multinacionales, sociedades internacionales, compañías internacionales, sociedades con carácter internacional, empresas comunes, corporaciones internacionales, establecimientos públicos internacionales.

La diversidad aparece también en los campos de operación, las causas y objetivos de su creación y funcionamiento, y se refleja en los caracteres que exhiben los componentes de la amplia gama de formas existentes.

### *Campos y actividades*

Las EPM operan en campos y actividades muy diversos, correspondientes a la creación, construcción, gestión y operación de infraestructuras, instalaciones productivas, servicios públicos, financiamiento y desarrollo. Ello surge de la esquemática enumeración siguiente:

1. *Servicios de transporte aéreo.* Construcción, operación y financiamiento de aeropuertos y sus instalaciones, del control para la seguridad de la navegación aérea, de las telecomunicaciones aeronáuticas y radioayudas: British Commonwealth Pacific Airlines Ltd.; Tasman Empire Airways Ltd.; Air Afrique; Scandinavian Airlines System (SAS); East African Airline; Aeropuerto de Basel-Mulhouse; Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); Organización Europea de Control para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL).

2. *Transporte ferroviario.* Construcción y operación de redes y servicios, explotación en común de materiales, modernización de equipos sobre bases uniformes e integradas y mediante un sistema financiero unificado: *pool* de "Wagons Europe", Société Interfargo, Compañía Ferroviaria de Changchun, Compañía Ferroviaria de Luxemburgo, Compañía Ferroviaria Franco-Etíope Djibouti-Addis Abeba, Compañía Europea para el Financiamiento de Equipo Ferroviario (EUROFIMA).

3. *Transporte por carreteras.* Construcción, conexión y operación de carreteras, puentes y túneles, bajo sistemas de peaje de tipo internacional: Transfigoroute-Europe; Túnel de Monte Blanco.

4. *Transporte por canales y ríos internacionales, desarrollo de cuencas fluviales.* Financiamiento y supervisión de trabajos de construcción, operación y mantenimiento; canalización para navegabilidad; regla-

Nueva York y Toronto, Oxford University Press, 1965; Naciones Unidas, *Economic integration and industrial specialization among the member countries of the Council for Mutual Economic Assistance*, 1966.

mentación de la navegación; hidrología; electricidad; agricultura; pesca; turismo; Comisiones Fluviales Internacionales del Danubio y del Rin; Sociedad Internacional del Moselle; Comisión de la cuenca del Indo y Servicios Anexos; Comisión de Gestión de la Cuenca del Río Mekong; Comisión de Gestión del Saint Lawrence Seaway; Comisión de Gestión del Río Senegal; Desarrollo de la Cuenca del Níger; sistema de energía hidroeléctrica y navegación de las Puertas de Hierro en el Danubio; Desarrollo Hidroeléctrico del Río Duero; Canal Ruso-Finlandés de Saima.

5. *Transportes marítimos*. Aprovechamiento común del potencial de Estados vecinos: Flota Mercante Gran-Colombiana (privada).

6. *Comunicaciones*. Construcción, mantenimiento y operación de instalaciones requeridas para tales servicios intrarregionales e internacionales; Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas; Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélites (INTELSAT-COMSATCO); proyecto de Corporación Centroamericana de Telecomunicaciones; Interim Arrangements for a Global Commercial Communications Satellite System.

7. *Energía y combustibles*. Producción, uso, distribución, venta: Compañía Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados (EUROCHEMIC); Compañía para la Venta del Carbón de Lorena y el Sarre (SAALOR); Corporación Planta Energética del Danubio-Jachenstein; Corporación de Energía del África Central; Société d'Énergie Franco-Belge des Ardennes; Asociación para la Asistencia Recíproca de Empresas Públicas de Hidrocarburos de América Latina.

8. *Industria*. Acero, petroquímica, maquinaria pesada: Kernkraftwerke RME-Bayerwerke; la citada EUROFIMA.

9. *Investigación y enseñanza*. Aprovechamiento común en el plano internacional de recursos financieros, científicos y tecnológicos de varios países interesados en la realización de programas comunes: Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación; Organización Europea para el Desarrollo y la Construcción de Lanzadores de Vehículos Espaciales (ELDO); empresas europeas de investigación nuclear de los reactores Halden y Dragon; Compañía Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados; Agencia Europea de Investigación Nuclear.

10. *Comercialización*. Compañía para la Venta del Carbón de Lorena y el Sarre; Compañía Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados. Podrían agregarse los casos de gestión en común por varios Estados del mercado internacional de un producto base

o de una materia prima: Organización Africana del Café, Organización Interamericana del Café.

11. *Financiamiento*. Subsidios, ayuda, préstamos comerciales o semi-comerciales: Banco Mundial, Fondo Europeo de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Alemán de Reconstrucción, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento.

### *Causas y objetivos*

El surgimiento y la proliferación de las EPM se hallan en estrecha relación con el desarrollo del intervencionismo y de la actividad empresarial de los Estados, y de su participación en actividades económicas internacionales, y por lo tanto también con los deseos de los gobiernos de controlar en distintos grados a estas últimas. En una misma etapa han coincidido, así, el creciente interés público por la economía internacional y por las corporaciones públicas destinadas a operar en beneficio de las finanzas y de las comunidades nacionales. Los Estados nacionales tienden a convertirse en accionistas de empresas comunes, en cuya gestión son agentes jurídicos no sólo ellos sino también otras personas jurídicas del derecho público y del derecho privado. Estas circunstancias generales se ven complementadas y reforzadas por otras de especificidad y concreción mayores.

Existen los problemas planteados por la necesidad de gestión de intereses y de actividades especializadas comunes a varios Estados, que necesitan, por lo mismo, desarrollar y estrechar sus relaciones en sectores determinados y para fines compartidos. Las fronteras nacionales —establecidas en épocas muy anteriores y diferentes— suelen cortar transversalmente las regiones, los recursos naturales, las actividades socioeconómica, que solo pueden ser desarrolladas eficientemente como unidades integradas: cuencas fluviales, fuentes de materias primas y de energía, infraestructura, servicios públicos, redes de comercialización y financiamiento y, en general, todo lo atinente a problemas comunes de desarrollo. La satisfacción de intereses y la gestión de actividades de este tipo requieren por lo general planes, proyectos y programas internacionales de gran envergadura, cuyo objeto trasciende, por su propia naturaleza y por los requisitos que demandan, las posibilidades de un país aislado: financiamiento, recursos humanos y naturales, capacidad científica y tecnológica, movilidad de factores y tareas. Se impone así la necesidad de combinar diversas fuentes nacionales de aportes varios y mercados muy amplios. En estos casos se trata, asimismo, de planes, programas y proyectos de largo plazo, gran riesgo, inversión considerable y baja ren-

### III. LAS POSIBILIDADES

147

tabilidad, pero en todo caso beneficiosos o vitales para las economías, las sociedades y los Estados nacionales. Estas circunstancias, y el frecuente desinterés de las empresas privada nacional o extranjeras, imposibilitan que las actividades en tales áreas sean confiadas a estas últimas. Las EPM ofrecen, por añadidura, la posibilidad de actuar como contrapeso frecuente a los crecientes poderes de la empresa privada multinacional gigante.

Por otra parte, aunque en igual sentido, las EPM pueden aportar soluciones a cuestiones políticamente delicadas, mediante el recurso a la gestión conjunta (caso del carbón de Lorena y el Sarre). Pueden ser establecidas y operadas con relativa independencia del clima político existente en los países participantes durante etapas diferentes. Están, asimismo, capacitadas para contribuir al mantenimiento de la paz ofreciendo soluciones a los problemas económicos y sociales que resultan particularmente viables a través de agencias multinacionales. Un enfoque funcionalista ha insistido en la conveniencia de seleccionar actividades adecuadas para la acción común de varios Estados, entes públicos y empresas privadas, confiables a personas jurídicas creadas específicamente a tal fin. Estas solo requieren delegaciones limitadas de poder. La naturaleza de la función delimita la amplitud de la jurisdicción y de las facultades necesarias para el cumplimiento efectivo de la primera, y crea y mantiene posibilidades de ajuste cuando las condiciones originarias se modifican. Mecanismos de este tipo generan hábitos de cooperación, cuyas ventajas resultan superiores a las eventualmente obtenibles de actitudes disruptivas o agresivas, y en tal medida contribuyen a mejorar las relaciones entre los Estados.<sup>42</sup>

Esta convergencia de circunstancias y factores ha impuesto la necesidad de organizaciones plurigubernamentales permanentes, creadas por varios Estados, con posibilidades operativas y poderes y medios de acción directa. Para tales fines resultan insuficientes las técnicas habituales del derecho internacional público y de las administraciones públicas tradicionales. Los instrumentos jurídicos y los procedimientos de creación y de funcionamiento deben adaptarse a muy diversas situaciones políticas, jurídicas, económicas, financieras y sociales. Las necesidades consideradas y los objetivos buscados demandan agencias de competencia territorial coextensa con las áreas y actividades implicadas, en función de programas y proyectos multinacionales. Tales entes deben estar dotados de autonomía orgánica y funcional, y combinar el goce de facultades

<sup>42</sup> I. L. Claude (h.), *Swords into plowshares*, 1964; David Mitrany, *The prospect of integration: federal or functional*, 4 *Common Market Studies*, *International cooperation in action*, 11, *International Associations*, citados en C. Fligler, *op. cit.*

gubernamentales con un alto grado de libertad, flexibilidad, iniciativa, posibilidades de riesgo y de innovación. Se vuelve así conveniente todo lo que implique la rigidez, cautela y rutina típicas de las administraciones públicas tradicionales. Las empresas públicas multinacionales deben estar aseguradas contra la influencia de consideraciones y presiones puramente nacionales, políticas y de grupos privados. A ello se agrega la posibilidad de atraer y conservar una élite gerencial y un personal que se caractericen por la capacidad profesional, el espíritu emprendedor y la identificación con los objetivos y exigencias del desarrollo y de la integración regionales.

La autonomía es indispensable, asimismo, para lograr una participación de varios Estados que permita balancear sus intereses y sus fines, y que impida la consecución de ventajas especiales para uno de ellos solamente, en detrimento de los demás.

Empresas de este tipo facilitarán la obtención de asistencia financiera proveniente de agencias y organismos internacionales, ya que permiten combinar el aporte de garantías de los Estados participantes, con las ventajas de una gestión coherente por una dirección unificada y de una simplificación en la administración y supervisión del préstamo y del programa o proyecto en cuestión.

### *Caracteres y criterios clasificatorios*

La EPM presenta serias dificultades de definición y caracterización. Fenómeno aún muy reciente, que despliega un amplio espectro de formas y localizaciones geográficas y sistémicas, presenta una gran diversidad de manifestaciones, contextos, rasgos, funciones, envergadura de acción; espectro que va sobre todo desde el estrecho control gubernamental hasta la extrema flexibilidad y la gestión virtualmente independiente. Es, además, un fenómeno en pleno flujo, de contornos todavía vagos, en virtud de lo cual se duda de la posibilidad actual de elaborar un concepto unificado y preciso. Por otra parte, el fenómeno es ya suficientemente concreto en su estructura y en su dinámica como para permitir la identificación. De manera aproximativa y provisional, pueden sugerirse los siguientes elementos de una definición:

1. Actividad empresarial de producción y distribución de bienes y servicios, con o sin fines de lucro.
2. Tareas que exigen considerables recursos humanos, materiales y financieros, y amplios mercados, correspondientes a varios países.
3. Destinada a la realización de planes, programas y proyectos a largo plazo, y de naturaleza a la vez pública y multinacional.

4. Gestión a cargo de una organización plurigubernamental permanente, creada por acuerdo de dos o más Estados, para operar en interés común de los mismos, con posibilidades operativas y poderes y medios de acción directa.

La clasificación de las EPM presenta también dificultades derivadas de la diversidad de formas, procedimientos de creación, funciones y competencias. A título de mera ejemplificación es pertinente recordar tres clasificaciones diferentes, sugeridas por Pierre Vellas, Zacharias Sundström y Benedetto Conforti.<sup>43</sup>

Pierre Vellas sugiere cuatro categorías: 1) Organizaciones intergubernamentales (de administración directa, o de gestión financiera); 2) empresas mixtas multinacionales; 3) empresas concesionarias de servicio público internacional, en el que la autoridad concedente está formada por Estados signatarios de un tratado de cooperación; 4) empresas multinacionales privadas.

Zacharias Sundström propone una clasificación según el tipo de proyecto que requiere el esfuerzo concertado de dos o más Estados: 1) EPM de servicios públicos; 2) EPM comerciales; 3) EPM de financiamiento; 4) EPM de desarrollo; 5) EPM de investigación y adiestramiento; 6) EPM multifuncionales con características de varias de las anteriores.

Benedetto Conforti se inclina por una clasificación bipartita:

1) Empresas comunes de derecho interno, casos en que el acuerdo de creación prevé la sumisión del ente a las leyes de un Estado, normalmente el que sirve de sede. El régimen jurídico está determinado por la ley del tratado y sus anexos, y por las leyes del Estado-sede, con predominio de la primera.

2) Empresas comunes de derecho internacional, constituidas por el tratado como organización internacional, sin sometimiento a un determinado derecho interno.

<sup>43</sup> Pierre Vellas, "La empresa multinacional regional"; Zacharias Sundstrom, "The public international corporation. A study concerning its functions and its organisation"; Benedetto Conforti, "Le imprese multinazionali europee". Estos trabajos fueron presentados al Seminario Regional de Derecho Internacional para América Latina, organizado por UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), Quito, Ecuador, 13 al 25 de enero de 1969. Los trabajos de ese seminario fueron publicados en el curso de 1972 por UNITAR, con edición y estudio introductorio de Marcos Kaplan, Fondo de Cultura Económica, México, Cf. también Marcos Kaplan, "Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina", *Estudios Internacionales*, año 3, No. 2, julio-septiembre de 1969, *Comercio Exterior*, agosto y septiembre, 1970.

#### IV. SITUACIONES Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y JURÍDICAS

Las estructuras institucionales y los regímenes jurídicos de las EPM presentan también una amplia variedad, en función de diferentes necesidades, objetivos, actividades, partes signatarias y políticas gubernamentales. Ello se manifiesta sobre todo en la diversidad de procedimientos de creación, funciones, órganos, competencias, grados de independencia en la gestión. Las EPM surgen por acuerdo de dos o más Estados, socios en las mismas. Puede admitirse la hipótesis de que se acepte también la participación de entes públicos autónomos de los respectivos países. En este trabajo se deja de lado el análisis de las empresas mixtas internacionales o multinacionales que asocian intereses gubernamentales y privados.

El acuerdo puede cristalizar en distintos tipos de convenciones, otorgadas de conformidad con los sistemas y procedimientos básicos de cada Estado, y que se vuelven así el instrumento constituyente de la EPM. La solución a que se llegue en cada caso debe tomar necesariamente en cuenta una serie de circunstancias concretas, tales como: naturaleza de las principales actividades y tareas de la EPM y su despliegue en un solo Estado o en varios; carácter de las partes firmantes; objetivos y resultados de las políticas gubernamentales; mayor o menor peligro de que uno de los Estados influya o controle excesivamente el ente y sus operaciones. En primera aproximación, puede constatarse que la fórmula elegida comienza por definirse en función del modo de creación, el instrumento constituyente, la ley a regir, la personalidad y la capacidad jurídicas, y la nacionalidad de la empresa pública multinacional o internacional. Una serie de variantes puras y combinadas son posibles al respecto:

1. *En el marco de un organismo internacional existente, un órgano interno de aquel, con competencia a tales efectos adopta un programa de actividad en que los Estados miembros pueden participar libremente. El resultado no es una empresa multinacional propiamente dicha, ni se utilizan los medios institucionales propios de la misma (programas de investigación cooperativa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE; programas de investigación aplicada de la Organización Europea para el Lanzamiento de Artefactos Espaciales, ELDO).*

2. *Un organismo internacional existente, con facultades que goza por acuerdo de los Estados miembros, decide la creación de la empresa*



pública multinacional, sin utilizar procedimientos de ratificación (Agencia Europea de Investigación Nuclear, creada por el Consejo de OCDE).

3. *Creación por tratado internacional*, sometido a procedimientos constitucionales nacionales de ratificación, aceptación o aprobación. Estos requisitos, aunque de indudable pertinencia, pueden tornar difícil y aleatoria la creación de EPM. En algunos casos, los Estados tienen procedimientos constitucionales más flexibles, que permiten la puesta en vigencia del acuerdo por medio de decisiones competentes del Poder Ejecutivo. En otros casos, los Estados pueden acordar que la EPM se ha constituido efectivamente desde el momento de la firma del acuerdo, a la espera del cumplimiento de las formas constitucionales requeridas de ratificación, aceptación o aprobación (EUROCHEMIC). Finalmente, las empresas pueden ser creadas por acuerdos simplificados, ejecutivos desde su firma, sin necesidad de otros procedimientos de ratificación, aceptación o aprobación, y en este caso la empresa carece de personalidad jurídica propia, cubierta por una institución nacional (empresas europeas de reactores Halden y Dragon).

La creación por tratado admite a su vez algunas variantes, que es pertinente señalar brevemente.

3.1. El tratado compromete a los Estados participantes solamente para la creación de una empresa común; fija su objetivo, su marco de operaciones, las obligaciones y los derechos de los gobiernos. La creación misma de la empresa, la fijación de su estructura y funcionamiento y de la ley que la rige, el otorgamiento de su personalidad y de su capacidad jurídicas, así como de su nacionalidad, pueden estar contenidas como estatutos detallados en un protocolo adicional al tratado, o en convenciones posteriores (INTELSAT-COMSATCO).

3.2. El tratado crea directamente la empresa, y establece la ley aplicable a ella, su personalidad y capacidad jurídicas, su nacionalidad, estructura y modalidades de funcionamiento.

A partir de la creación por tratado se abren una serie de posibilidades, sobre todo las siguientes:

a. El tipo de categoría de empresa que se elija proviene del sistema jurídico de uno de los Estados participantes. Aquella es establecida como empresa nacional del Estado que le otorga sede; su personería jurídica es reconocida plenamente por los otros Estados socios, y la rige la ley nacional aplicable a otras empresas públicas, industriales o comerciales, en lo referente a su status y a sus asuntos internos.

b. La empresa recibe la nacionalidad de cada uno de los Estados signatarios. Esta solución puede crear dificultades, especialmente si la

sociedad debe tener relaciones con terceros países o personas, a los que la multinacionalidad puede perturbar.

c. El instrumento constituyente mismo crea la empresa y la somete a un régimen internacional. Fija el tipo o categoría de aquella. Es la ley aplicable con exclusión de —o primacía sobre— toda otra ley nacional. Le otorga personalidad y capacidad jurídica internacionales dentro de los territorios y de los Estados signatarios.

En todos y cada uno de los aspectos mencionados pueden darse soluciones y variaciones combinadas:

a. Algunas de las soluciones a los problemas mencionados pueden estar contenidas en un instrumento separado, protocolo o anexo del tratado. Así, EUROFIMA ha sido creada por tres tipos de actos jurídicos: convención constitutiva firmada por los gobiernos, con los estatutos de la sociedad en anexo; protocolo adicional que precisa la situación jurídica y fiscal de la empresa en relación con el Estado-sede; protocolo que define las condiciones de aplicación de la convención en cada Estado.

b. El instrumento constituyente puede establecer que ciertas modificaciones serán introducidas en el futuro sin necesidad de ratificación por los parlamentos nacionales.

c. La personalidad y capacidad jurídicas del ente pueden tener carácter internacional, no por el instrumento constituyente, sino de manera objetiva (v. gr., por necesidad funcional para el cumplimiento de los fines propuestos, o por el elevado número de los Estados miembros).

d. La personalidad jurídica puede ser otorgada, no por el tratado o por uno de los Estados participantes, sino por cada uno de éstos, o bien por uno o varios Estados, y la EPM resulta gobernada por una ley nacional con ciertas restricciones derivadas del tratado.

e. La ley vigente puede ser la de un Estado, con algún grado de restricción o modificación provenientes del tratado; o, a la inversa, el instrumento constituyente fija su propia prelación y la aplicación subsidiaria de una ley nacional.

4. *Creación por contrato*, entre Estados, administraciones públicas y empresas gubernamentales. La naturaleza privada o pública del acuerdo depende del carácter jurídico de las partes firmantes y de las disposiciones contenidas en aquel (Wagons Europ).

Las EPM suelen presentar muchos rasgos de las empresas públicas y privadas nacionales. Sin embargo, el hecho de ser creadas por un tratado o como consecuencia de este, con la consiguiente combinación de elementos a la vez estatales e internacionales, modifica en ciertos casos y aspectos los resultados que tales rasgos producirían bajo una ley y

dentro de un ámbito puramente nacionales. Particularmente, la función asignada determina la esfera de la jurisdicción y amplitud de los poderes requeridos para su efectivo cumplimiento.

Dentro de la gama de posibilidades abiertas, considero conveniente adoptar, con las modificaciones requeridas, el prototipo de la *corporación pública*, que William A. Rodson califica como “la más importante invención del siglo xx en el campo de las instituciones públicas [...] destinada a desempeñar en la industria nacionalizada del siglo xx un papel tan importante como el de la empresa privada en el ámbito de la organización capitalista del siglo xx”. Sus caracteres, adaptados a las condiciones regionales específicas de América Latina en que debe operar, y los problemas que pueden suscitarse, son a grandes rasgos los que se analizan en la sección siguiente.

#### V. LA CORPORACIÓN PÚBLICA MULTINACIONAL: CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS

1. Dada su propia naturaleza, parece conveniente que la corporación pública multinacional (CPM) sea creada por un tratado. El mismo debe fijar el tipo y el objetivo de la CPM, la ley que la gobierne, su personalidad y capacidad jurídica, su nacionalidad. Debe establecer además, al menos en grandes líneas, la estructura, funciones y modalidades operativas, derechos y obligaciones de la CPM y los de los Estados participantes, su patrimonio y privilegios, sus relaciones con los gobiernos y con otras empresas públicas y privadas.

La reglamentación detallada de los aspectos vinculados directamente con la estructura y el funcionamiento puede efectuarse, como se ha visto, a través de protocolos y anexos del tratado original, convenciones posteriores, estatutos. El tratado debe determinar quiénes, y de qué manera, pueden dictar normas reglamentarias y complementarias, incluso sin necesidad de acuerdos diplomáticos de igual categoría que el constituyente. Debe precisar también el modo de solución de los posibles conflictos entre el instrumento constituyente y las leyes nacionales de aplicación subsidiaria.

Las disposiciones sobre los aspectos indicados se refieren sobre todo a la *personalidad y capacidad jurídicas* de la CPM dentro de los territorios de los Estados signatarios. Fuera de ellos, están determinadas por el alcance que se reconozca a su carácter de sujeto internacional, y por las facultades que surgen de su estatuto original. Su personalidad internacional puede no ser reconocida por terceros países. Estados, antes pú-

blicos y empresas privadas pueden aceptar el establecimiento de relaciones jurídicas con la CPM (compraventa, locaciones de servicios y de obras, préstamos). A ello se agregan los problemas derivados de la responsabilidad de los Estados participantes por la actuación de la CPM fuera de sus territorios, y del derecho eventual de aquélla a una protección diplomática. La situación se complica por el hecho de que ni los instrumentos constituyentes ni el derecho internacional público, en su desarrollo actual, están en condiciones de prever todas las situaciones eventuales y contingentes que pueden emerger de la actividad de una CPM, ni existen tampoco tribunales internacionales de jurisdicción obligatoria a tales efectos. Para las relaciones entre la CPM y los terceros países, sus Estados y particulares, deben aplicarse necesariamente los principios y reglas sobre conflictos de leyes del derecho internacional privado.

2. La CPM tiene un fin público. Es instrumento común de los Estados nacionales participantes, y se inserta en el sector público de la economía de aquellos. Por consiguiente, reúne y fusiona actividades, tareas y entes que ya pertenecen a los sectores públicos de los países participantes, o que son incorporados a éstos especialmente para la tarea integradora que se intenta. La incorporación puede producirse por diversos mecanismos; expropiación, nacionalización con o sin estatización, confiscación (por aplicación de norma penal o por acto revolucionario), socialización. Las decisiones sobre la incorporación y sobre la concurrencia a la creación de la CPM se efectúan de acuerdo con las normas y procedimientos correspondientes a cada uno de los Estados participantes.

3. La creación de la CPM no implica necesariamente una amplia transferencia de soberanía, sino la estructuración de una autoridad y de una política conjuntas para un sector, programa o proyecto. La CPM debe, sí, constituir un ente independiente, con personalidad y capacidad, autonomía administrativa, responsabilidad propia, derecho a comparecer en juicio como actor o demandado. Debe estar dotada, asimismo, de amplios poderes de decisión en materia de gestión económica y financiera, contabilidad, patrimonio, adquisición y disposición de bienes y servicios, manejo de personal, contrataciones en general.

Las finalidades buscadas y las funciones a cumplir contribuyen a la fijación de los poderes requeridos para su logro, y del ámbito en que deberán ser ejercidas. Esta fijación de poderes puede estar expresada en el instrumento constituyente y sus complementos y reglamentaciones, o surgir por inferencia de ellos y de las finalidades y funciones atribuidas al ente. Los Estados signatarios pueden, además, comprometerse a la adopción de las medidas (legales, financieras, fiscales, aduaneras, patrimoniales) que faciliten las operaciones normales de la corporación.

4. La CPM se halla, por una parte, aparentemente separada de los Estados que la crean, y tiene personalidad propia e independencia relativa. El proyecto y la actividad tendiente a cumplirlo están dissociados de los gobiernos participantes y de las perturbaciones políticas que afectarían el cumplimiento de los objetivos buscados y las relaciones entre los países miembros. El fin común y el logro de la eficiencia empresarial deben tener prioridad sobre cualquier otra consideración particularista o discriminatoria. Los conflictos potenciales de intereses son removidos así de la esfera de las políticas nacionales.

Por otra parte, sin embargo, la CPM sigue orgánicamente ligada a los Estados que concurren a crearla y utilizarla, sometida a su control, y con responsabilidad frente a ellos. Resultan necesarios los canales de participación de los gobiernos miembros de la empresa. La ligazón con los Estados participantes y el control de éstos se originan y ejercen a través del hecho mismo de la creación de la CPM por aquéllos; de la elaboración y la modificación de los instrumentos constituyentes y de sus complementos; de la participación en el capital accionario, y del voto en las asambleas generales de accionistas y en las reuniones de los órganos ejecutivos; del nombramiento y remoción de los directores. Este control debe unificarse en algún tipo de agencia supranacional con representantes de los Estados miembros.

Este control de la rama ejecutiva de los Estados asociados debe cumplirse sobre las cuestiones más importantes, especialmente las que hacen a la política general, y siempre en materias determinadas con precisión—globalmente o en detalle— por el tratado y/o la ley vigente. No es conveniente, en cambio, que existan una supervisión ni limitaciones *a priori* en lo referente a las actividades normales y a las cuestiones administrativas comunes de la empresa.

Al control por los Poderes Ejecutivos nacionales pueden agregarse otros: parlamentario, judicial, financiero, de eficiencia, por órganos de planificación. Algunos aspectos de la CPM pueden ser colocados bajo el control de un cuerpo externo, ya existente o creado al efecto, donde tengan representación los Estados socios (v. gr., oficinas o consejos supranacionales de planificación regional). Es fácilmente perceptible la importancia que reviste la composición de los órganos de supervisión, que normalmente estarán integrados por funcionarios de alto nivel de las administraciones nacionales.

En general, es obvia la necesidad de reglamentar de modo preciso y adecuado los órganos y procedimientos de supervisión y de control.

5. La CPM debe contar, lógicamente, con sus propios órganos de *dirección y gestión*. Estos pueden ser:

a. Una asamblea que congregue a los accionistas (Estados, entes públicos autónomos) o sus equivalentes. La misma expresa el carácter intergubernamental del ente, y se reúne a intervalos periódicos. A través de ella los representantes estatales tienen posibilidades de encuentro y discusión formales e informales; preparan la acción común en áreas de interés, dentro y fuera de la estructura de la CPM; pueden eventualmente tener el derecho a elegir la junta directiva o consejo de administración, y el gerente o director general. Un número alto de miembros de la asamblea reduce a la vez las posibilidades de control efectivo de la CPM por los gobiernos miembros, y la participación activa de la propia asamblea en asuntos y decisiones que sean de política general, los que de hecho quedan reservados al dominio de los órganos y funcionarios ejecutivos de la empresa.

b. Una junta supervisora externa, como la antes mencionada.

c. Un presidente, que puede representar a uno de los Estados, o bien ser un funcionario independiente o internacional. Debe establecerse el mecanismo de rotación periódica en el cargo.

d. Una junta de directores, o consejo de administración, que funcione de modo permanente y resida en la ciudad-sede de la CPM.

e. Un gerente general o director administrativo.

El presidente y los miembros de la junta o consejo pueden ser nombrados por acuerdo de los gobiernos, o por la asamblea general, siempre para un número determinado de años. El gerente general o director administrativo puede ser nombrado por la asamblea de accionistas o por la junta o consejo. Los restantes funcionarios de la corporación deben ser nombrados por la junta o consejo, o por el gerente general o director administrativo, sin otra injerencia.

Es imprescindible determinar el sistema de votación que se aplicará en los cuerpos superiores de la CPM (asamblea, junta o consejo), ya que el mismo influye en la distribución de poder entre los órganos, en el grado de independencia de la empresa, y en las posibilidades de control por intereses específicos (nación poderosa, grupos de Estados combinados). El sistema de votación puede estar basado en principios de igualdad de los Estados y participantes (un voto por acción, o votación ponderada según la magnitud de los intereses). En caso de aplicarse la regla de igualdad, debe determinarse si se elige el principio de la unanimidad, de la mayoría (calificada o no), así como la existencia o inexistencia de poderes de veto, y los efectos de la abstención.

En todo caso, es indispensable que los órganos directivos y de gestión gocen de independencia, de protección frente a las vicisitudes políticas y a las presiones de grupos privados, y que tengan una amovilidad

limitada a casos especiales taxativamente enumerados, con garantía del derecho de defensa.

6. La CPM debe tener amplio margen de libertad para fijar el *estatuto del personal*, diferente del que rija para los funcionarios y empleados públicos de los respectivos países. Los miembros del personal no son agentes públicos en el sentido tradicional. Ello es así tanto para el presidente, el consejo directivo y los altos funcionarios, como para los cuadros medios, empleados y obreros. No debe existir, en principio, control ni decisión prioritaria de los gobiernos en la fijación de las condiciones de reclutamiento y trabajo. La CPM debe gozar de entera libertad al respecto.

El tipo de personal y el estilo de su gestión pueden constituir uno de los factores que más efectivamente coadyuvan a la emergencia y fortalecimiento del proceso de desarrollo y de integración de América Latina. La selección de directores y de funcionarios y cuadros intermedios debe tender a la captación de elementos calificados, con el más alto grado posible de devoción a los fines públicos, transformadores y unificadores de la CPM.

Es conveniente someter a los directivos y al personal a un estatuto específico, que determine claramente la naturaleza, modos de reclutamiento, obligaciones y derechos de los funcionarios, empleados y obreros, de acuerdo con los principios y lineamientos siguientes:

a. El funcionario de la CPM despliega una actividad profesional consagrada a un fin multinacional. No es representante ni servidor de uno o de varios Estados en un organismo público formado por naciones diferentes, ni de los intereses particulares de éstas, ni tampoco forma parte de sus administraciones. Pertenece a una organización multinacional que depende del conjunto de los Estados miembros, y actúa para cumplir los fines de aquella, y solo frente a la misma es responsable. Ello será así aunque las tareas que le son confiadas se localicen en el territorio de un solo Estado.

b. Los cargos directivos pueden ser cubiertos por designación del conjunto de los Estados; los demás funcionarios y el resto del personal deben serlo por los órganos de la CPM.

El estatuto debe fijar las condiciones de reclutamiento a partir de criterios tales como la competencia y capacidad de trabajo, integridad, lealtad a la CPM.

El personal debe ser reclutado primordialmente entre los nacionales de los Estados miembros, guardando cierto equilibrio en la distribución por origen, pero sin hacer de estos criterios una norma rígida y excluyente.

c. Entre las *obligaciones del funcionario* se cuentan: 1) Cumplimiento de las funciones inherentes al cargo, en condiciones de dedicación exclusiva. 2) Secreto profesional. 3) Incompatibilidad del cargo con la tenencia o la adquisición de intereses en sectores y actividades que se relacionan con el ámbito de la CPM o estén bajo su jurisdicción; especialmente, con el ejercicio profesional o la explotación comercial de posibilidades abiertas por la función. 4) Abstención de todo acto incompatible con la función y la actuación de la CPM; sobre todo, prohibición de solicitar o de aceptar instrucciones de un gobierno o autoridad externa a la corporación.

d. Los *derechos del funcionario* se refieren sobre todo a lo siguiente: 1) Remuneración, jubilación, pensión. 2) Derecho de asociación profesional. 3) Privilegios e inmunidades que se requieran para el ejercicio independiente de la función. 4) Tribunal administrativo independiente para litigios con la CPM, con capacidad de resolución obligatoria y ejecutoriable. 5) Indemnización por despido arbitrario.

El reclutamiento y manejo de personal por la CPM plantea la posibilidad de dificultosos problemas de tipo laboral y social. Uno de ellos se refiere al modo de evitar que los conflictos sindicales que estallen en uno de los Estados participantes se extiendan a las operaciones de la CPM. Otros problemas surgen de las diferencias de salarios y beneficios sociales que puedan establecerse entre la CPM y las empresas públicas y privadas de los Estados nacionales, y entre nacionales y extranjeros. Cuestiones similares pueden surgir también de las diferencias de regímenes impositivos.

7. El instrumento constitutivo y sus complementos deben determinar las líneas generales de funcionamiento de la CPM. Esta, por otra parte, debe gozar de amplia *independencia en la gestión económica, patrimonial y financiera*. Ello plantea una serie de problemas de solución nada sencilla.

El instrumento de creación debe definir desde el principio, al menos en sus términos básicos, un cierto número de condiciones:

- a. Modo de establecer planes, programas y proyectos.
- b. Financiamiento.
- c. Distribución de los aportes, de los mercados y de los beneficios.
- d. Modalidades de inversión.

Una dificultad ineludible y decisiva surge del hecho de que la CPM suele estar formada por países de nivel de desarrollo y potencial económico desiguales. La actividad de la empresa común absorbe recursos de todos los países participantes, pero favorece a una nación, a una región



o a una rama más que a otras. Se trata de lograr modos operativos que permitan asegurar una cierta proporcionalidad y equilibrio de sacrificios y beneficios entre los países concurrentes a la empresa común.

Los *aportes* de los participantes pueden consistir en:

- a. Recursos naturales (minas, bosques, aguas, etcétera).
- b. Tierras y edificios.
- c. Infraestructura.
- d. Mano de obra.
- e. Financiamiento.
- f. Ciencia y tecnología.
- g. Información.
- h. Mercados.

El *financiamiento*, en particular, puede provenir de:

a. Fuentes comerciales propias de la CPM misma (precios y tarifas de los bienes que produce y de los servicios que presta).

b. Fuentes externas a la CPM, tales como: 1) Aportes y préstamos gubernamentales. 2) Reserva del producto de ciertos impuestos en favor de la empresa común. 3) Imposición de cargas tributarias por la empresa, y su percepción directa de los súbditos de los Estados miembros, según una facultad reconocida en el instrumento constitutivo o en otros posteriores. 4) Préstamos y créditos de otras corporaciones públicas. 5) Emisión de valores para el público. 6) Recurso al mercado financiero y al crédito bancario. 7) Autorización a la CPM para contraer deudas por sobregiro u otras causas. 8) Aportes de las instituciones internacionales o de gobiernos extranjeros.

El problema de la *distribución de los frutos* de la empresa requiere un doble enfoque.

Por una parte, la CPM puede estar obligada a ceder totalmente los beneficios que obtenga en favor de los Estados participantes; o bien, una vez pagadas sus obligaciones, incluso los adelantos efectuados por los gobiernos y otros entes, los impuestos, los créditos de particulares, puede disponer libremente de los beneficios de acuerdo con las facultades que le son propias (re inversión, aumento de sueldos, pago de primas al personal).

Por otra parte, los gobiernos participantes pueden acordar diversos modos de distribución de los frutos: participación en los beneficios, en los bienes producidos y servicios prestados, en los mercados, o una combinación de los tres.

La CPM debe tener un *patrimonio propio*, pero su contenido y alcances pueden ser variables. En una concepción restrictiva, el conjunto

del patrimonio de que dispone la CPM no pertenece a ella, como persona jurídica distinta, sino a los Estados participantes en proporción a sus aportes, resultando estos los verdaderos titulares. La CPM solo tiene en este caso el uso y el usufructo del patrimonio y de la actividad, y el derecho a su explotación. Posee fondos de circulación y operación para enfrentar tareas y compromisos. Los Estados autorizan la disposición de bienes, fijan condiciones y límites al empleo del patrimonio; pueden incluso privarla total o parcialmente, en cualquier momento, del patrimonio, o incrementarlo, sin que la CPM ejerza influencia real sobre estos cambios. Esta concepción restrictiva es inconveniente. Dadas las finalidades y las modalidades de la CPM es preferible que disponga de un patrimonio en el más amplio sentido de la palabra, dentro del marco general que fija su régimen.

La base patrimonial y las finanzas de la CPM deben ser autónomas, separadas de los presupuestos nacionales ordinarios, a los cuales en principio no deben ingresar los beneficios. Por su fin público, si bien este tipo de entes es creado para actuar como industrial, comerciante, prestador de servicios, con tendencia a la autosuficiencia financiera, no puede ni debe operar llevado solamente por el incentivo del simple logro de beneficios, como una empresa privada cualquiera, sino como sujeto y custodio de los intereses generales de los países participantes y de la región. Debe tender a la obtención de ingresos iguales o superiores a los egresos. En caso de existir excedentes, los destinará a reinversiones, reservas, rebajas de precios, mejoras de la eficiencia y de las condiciones de remuneración y de trabajo. La administración de los fondos de reserva debe corresponder a la CPM, sin perjuicio de las directivas generales que los gobiernos, o el órgano común de supervisión y control, dicten al efecto.

La norma debe ser en cualquier caso el *autofinanciamiento* de la CPM mediante la cobertura de los gastos corrientes y de inversión con los propios ingresos. Puede asimismo, como se dijo, recurrir a créditos y subsidios de los gobiernos, a empréstitos públicos y a la ayuda de los organismos internacionales. Si lanza títulos al mercado general de capitales, sus tenedores no tendrán voz ni voto en los asuntos del ente.

En general, la búsqueda de un balance entre los bienes socioeconómicos y políticos de la CPM y los fines de rentabilidad y autosuficiencia financiera, las opciones a efectuar entre las alternativas de gestión deficitaria, equilibrada o superavitaria, constituyen una de las cuestiones centrales de la estructuración y de la dinámica de este tipo de ente.

8. LA CPM puede y debe recibir *privilegios e inmunidades*. Estos se relacionarán con los objetivos, las necesidades operativas y el grado

de independencia acordada, así como con el equilibrio entre los Estados participantes y entre los intereses nacionales en juego. Privilegios e inmunidades pueden referirse a:

- a. Estatuto tributario (exención total o parcial de impuestos).
- b. Liberación de derechos aduaneros y de otras restricciones en cuanto al tráfico, entre los países participantes, de materias primas, bienes de capital, equipos, para las instalaciones y las operaciones de la CPM; y en cuanto a los bienes y servicios que ella produce, trafica y presta.
- c. Supresión de trabas sobre la compra, tenencia y uso de divisas, y sobre la transparencia de fondos.
- d. Protección a la propiedad de la empresa; especialmente, garantías contra requisas, expropiaciones y confiscaciones.
- e. Responsabilidad hacia los Estados, y hacia otros entes, públicos y particulares, dentro del ámbito territorial propio y fuera de él.
- f. Exención con respecto a las normas reguladoras de la libre competencia o represivas del monopolio.

Estos privilegios e inmunidades se refieren a la CPM como entidad. Puede sin embargo plantearse, en algunos casos, la necesidad de otorgar privilegios e inmunidades al personal directivo de la empresa, en la medida necesaria para salvaguardar su independencia contra las influencias y presiones de una nación determinada, especialmente la que sirve de sede.

9. El tratado o los estatutos deben capacitar a la CPM para crear los *órganos subsidiarios* que sean indispensables para cumplir con sus funciones y tareas. La creación debe realizarse por resolución de los órganos directivos de la CPM, a la que puede agregarse un acuerdo interestatal complementario que dote al órgano subsidiario de ciertos poderes o recursos. Las funciones de los órganos se inscriben en el cuadro de la actividad de la CPM como delegación de su competencia general, y pueden ser muy variadas: gestión de servicios auxiliares, estudio, información, solución pacífica de diferendos, operaciones especiales.

10. Es admisible y conveniente la participación, en uno o varios niveles de la estructura y actuación de la CPM, de *representantes no estatales* (trabajadores, técnicos, usuarios, consumidores, habitantes).

11. En el interior de la CPM y en su entorno existen y operan diferentes grupos de intereses: los de la empresa misma, los de los Estados participantes y los de terceros Estados, los del personal, los de los consumidores, usuarios y habitantes. Esta multiplicidad de intereses, no siempre convergentes y a menudo contrapuestos, determina la necesaria existencia de *órganos y procedimientos jurisdiccionales*, de prevención de conflictos, interpretación y solución de controversias, entre los Estados

participantes, entre éstos y la CPM, entre ésta y las empresas públicas y privadas, y con respecto a gobiernos y particulares de terceros países. El órgano puede ser:

- a. Un tribunal de conciliación previa.
- b. Un tribunal independiente ya existente o creado al efecto.
- c. Un ente arbitral especial.
- d. Un experto de emergencia dotado de poderes decisorios.

12. La actuación de la CPM puede tener diferentes ámbitos y alcances. Puede ser concebida y puesta en funcionamiento como *corporación general de desarrollo*; como *corporación de promoción y financiamiento*, para ciertas ramas industriales, agropecuarias y de servicios; o como administración que asuma y ejecute *programas de desarrollo integral de cuencas fluviales*. Desde otro punto de vista, puede tratarse de corporaciones destinadas a operar en todo el ámbito de los países participantes en una experiencia de integración, o bien solamente para ciertas ramas o regiones.<sup>44</sup>

13. Se han mencionado ya algunos antecedentes de cooperación de sectores públicos latinoamericanos: la Corporación Centroamericana de Telecomunicaciones, que no pasó del nivel de proyecto; la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA); el Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación; la Asociación para la Asistencia Recíproca de Empresas Públicas de Hidrocarburos de América Latina.

El ente real que hasta el momento se aproxima en parte al tipo analizado es la *Corporación Andina de Fomento* (CORFO ANDINA), creada en febrero de 1968 por convenio entre los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, como parte de un proyecto de integración subregional. En caso de concretarse de modo efectivo y permanente, la CORFO ANDINA será la primera institución financiera multinacional de largo plazo totalmente latinoamericana. Con sede en Caracas, ha sido creada como centro dinámico de integración para un desarrollo común fomentado por vía de inversiones, especialmente en proyectos multinacionales. Con amplias funciones y facultades financieras, la CORFO ANDINA podrá establecer industrias claves que requieran gran escala de producción; preparar proyectos multinaciona-

<sup>44</sup> Cf. A. H. Hanson, *op. cit.*; Naciones Unidas, *Organisation and administration of public enterprises. Selected papers*, 1962; Ignacy Sachs, *Patterns of public sector in underdeveloped economies*, Nueva York, Asia Publishing House, 1964; Marcos Kaplan, *Países en desarrollo y empresas públicas*, Buenos Aires, Editorial Macchi, 1965.

cionales de complementación; representar a los seis países signatarios en negociaciones comerciales y financieras con otras naciones, con inversores extranjeros y con organismos internacionales; desarrollar la infraestructura que apoye la integración, las zonas fronterizas y otras tareas similares. Se trata de una corporación mixta, que recibirá aportes de los Estados, o de instituciones que éstos designen, y de personas naturales o jurídicas de derecho privado, tanto pertenecientes a la región como externas a ella.<sup>45</sup>

14. No es ocioso advertir, finalmente, que la teoría pura y la legislación formal requeridas a este tipo de entes pueden resultar desvirtuadas en la práctica, y en dos direcciones opuestas: la supercentralización burocratizante, por injerencia excesiva de los gobiernos participantes, y las rivalidades y conflictos entre ellos por el control de la corporación; o la autonomía excesiva de ésta, generadora de dispersión, de irresponsabilidad y de anarquía. Una vasta experiencia internacional demuestra que es difícil dar contenido real y operatividad duradera a la intención y a la letra de la legislación, así como seguir un camino diagonal equidistante entre autonomía y control, entre iniciativa y uniformidad. Aparecen aquí cuestiones de índole más general, a las cuales haremos referencia en la sección final.

## VI. PROBLEMAS Y PERSPECTIVA EN EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Es de esperar que el análisis precedente haya arrojado alguna luz sobre las reales posibilidades operacionales que puede abrir la creación, la multiplicación y las crecientes funciones de las EPM y, especialmente, de la fórmula de la CPM, en el proceso combinado de desarrollo e integración de América Latina. Resta, sin embargo, considerar los problemas y perspectivas referentes a las funciones concretas de las EPM en el periodo de transición desde la situación actual hacia el logro de aquellos objetivos e, incluso, hacia la emergencia de un nuevo orden mundial cooperativo que armonice las metas del mantenimiento de la paz, la supresión de las raíces profundas de los conflictos bélicos, el desarrollo económico, la justicia y el bienestar sociales, la democratización política integral, la autodeterminación de los pueblos y, en el horizonte, el gobierno mundial.

La problemática de la transición, la posibilidad misma de realizarla,

<sup>45</sup> Sobre la CORFO Andina, véase la nota 30.

la medida en que el CPM pueda cumplir un papel efectivo en el logro de los fines indicados, deben ser referidas a la promoción y convergencia necesarias de los siguientes elementos básicos:

1. En general, la agregación y articulación amplia y sistemática de fuerzas, sujetos y agentes —nacionales, transnacionales o no territoriales, internacionales—, capaces de generar y consolidar y hacer triunfar las condiciones del desarrollo y la integración regionales y del nuevo orden mundial: movimientos político-ideológicos de variado signo; Iglesias; intelectuales, científicos y tecnólogos; funcionariado internacional y regional; tendencias y organizaciones juveniles; sindicalismo obrero y profesional; asociaciones empresariales no vinculadas exclusivamente al mantenimiento del *statu quo* o a objetivos mercantiles y belicistas; militares que no se resignen a ser meros gendarmes represores del cambio y fuerzas de ocupación al servicio de potencias hegemónicas.

2. Creación o cristalización de una comunidad reconocida de intereses y valores regionales y mundiales, con aptitud para concretarse en fuerzas sociales y políticas que sean, a la vez, poderosas y operativas y, por lo tanto, capaces de ejercer influencia decisiva sobre la opinión pública nacional, regional y mundial, y producir efectos desestructurantes y reestructurantes sobre la situación actual.

3. Estímulo a la aparición y perduración de un nuevo sistema de lealtades regionales internacionales que, sin dejar de considerar los legítimos intereses nacionales, vaya sobreponiéndose al viejo nacionalismo, de tipo limitado, mistificador y regresivo. Un nuevo sistema de valores y de normas positivas deber reconocer la primacía de lo internacional sobre lo puramente nacional.

4. Dotación al sistema incipiente de valores, normas y recursos procesales, apoyados por una nueva institucionalidad.

5. Ejercicio riguroso y sistemático de influencias y presiones sobre los gobiernos nacionales, los entes regionales y la organización mundial, y actuación directa en y sobre todos estos niveles simultáneamente.

6. Aprovechamiento estratégico y táctico de todos los factores y elementos que puedan coadyuvar a la creación de las condiciones indicadas; especialmente, los intereses de las grandes potencias, de los países intermedios y de los países y regiones del Tercer Mundo; la multiplicación de emergencias y catástrofes; las amenazas de deterioro de las condiciones existenciales y de destrucción misma de la humanidad.

En América Latina y en el resto del Tercer Mundo la CPM no solo debe ser concebida como instrumento apto para operar en los aspectos y niveles indicados en las secciones precedentes, sino que puede y debe también actuar como agente primordial de movilización, articulación e

instrumentación de las fuerzas, mecanismos y objetivos que se han mencionado. La posibilidad de que así ocurra en América Latina debe ser analizada en función de, por lo menos, dos órdenes de problemas: los referidos a la naturaleza, estructura y dinámica del Estado Nacional; y los referidos a las necesidades y tareas pendientes de la integración regional.

### *Problemática actual del Estado nacional*

La fórmula general de la EPM, y el tipo específico de la CPM, suponen la necesidad y la posibilidad de una cooperación operativa entre Estados y sectores públicos nacionales. Al mismo tiempo, una serie de elementos y circunstancias frenan y desvirtúan su funcionamiento al servicio del desarrollo y de la integración.

El Estado de los países latinoamericanos suele exhibir un alto grado de dualidad o ambigüedad y de ineficiencia en sus actuaciones. Funciona al servicio de las estructuras vigentes y de los grupos hegemónicos, pero también debe considerar y satisfacer las necesidades y presiones de los restantes grupos sociales, y tiende en parte a convertirse en centro autónomo de decisiones. El Estado ha heredado y conserva una maquinaria y una tradición cultural-ideológica y operativa que resultan anticuadas en las nuevas circunstancias, y que no lo preparan ni capacitan para asumir un número creciente de nuevas y complejas tareas, presentando su propio intervencionismo como algo anormal y transitorio. Actúa dentro de marcos y en ambientes desfavorables u hostiles al desarrollo económico, al cambio social, a la modernización y a la racionalidad, y bajo la presión de grupos e intereses particularistas. Más aún, dentro del Estado y sobre él pujan todas las clases, capas y estratos de la sociedad nacional, y grupos extranjeros, para lograr satisfacción a sus demandas sectoriales. La acción gubernamental parece convertirse a menudo en mera resultante inestable del juego de presiones múltiples, y se ve refractada, modificada y desvirtuada en sus intervenciones y en las consecuencias previstas de las mismas.

El Estado nacional carece de precedentes válidos y de una filosofía unificada, actualizada y eficaz, que le permitan definir el carácter, el alcance y los métodos de sus intervenciones y controles. Ellos no son expresión de una voluntad deliberada de transformación y planificación; surgen y se mantienen por la improvisación, la presión y el apremio de situaciones coyunturales y de emergencia. Se cumplen con una especie de conciencia turbada y con una ambigüedad paralizantes, en virtud de las cuales no se usan, o se usan mal, los instrumentos de política econó-

mica y los entes públicos empresariales que, de todos modos, han ido concentrándose en su aparato. Las intervenciones no integran un plan; resultan inorgánicas y contradictorias; causan desorganizaciones y perturbaciones imprevistas; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. Este cuadro general se manifiesta particularmente en el modo de actuación y en los resultados del sector público y de las empresas nacionalizadas. Del uno y de las otras se hace usualmente un empleo a la vez indiscriminado, errático y limitativo.

El déficit de la maquinaria gubernamental se manifiesta en todos sus aspectos: el nivel superior de dirección; el personal; la política y la administración financieras (presupuesto, control fiscal, tributación); los servicios estadísticos y de información; la escasa o nula participación de grupos sociales fundamentales en las grandes decisiones; el agravamiento permanente del burocratismo; la falta de fundamento institucional y jurídico para las exigencias del desarrollo nacional planificado y de la integración regional.

Los países latinoamericanos enfrentan así una situación contradictoria. Necesitan el planeamiento para el desarrollo, el cambio social, la democratización política y la integración regional, y su sistema político-institucional parece resultar inadecuado para cumplir tales tareas. Ello, por una parte, parece erigirse en obstáculo insuperable para la creación de las CPM, pues resultaría imposible crear en escala regional lo que cada país participante por separado sería incapaz de hacer en la esfera de la sociedad nacional. Por otra parte, sin embargo, la CPM podría llegar a ser, en determinadas condiciones, un agente decisivo de reestructuración político-administrativa interna. En efecto, por definición, se trata de un ente relativamente autónomo con respecto a las limitaciones y deformaciones nacionales, que puede convertirse en núcleo pionero y prototipo para la innovación interna y regional. A la vez que refuerza y hace viable los procesos de cooperación regional, puede aportar un efecto de demostración para las estructuras estatales y las empresas privadas internas. Su creación y funcionamiento generan automáticamente demandas de nuevas estructuras organizativas, técnicas y legislativas, y refuerzan la conciencia colectiva sobre la necesidad de tales modificaciones (sobre todo, de una reforma administrativa más amplia y profunda, que englobe y prolongue los cambios nucleares). Más particularmente, la multiplicación de las CPM afectaría positivamente los siguientes niveles y aspectos de la maquinaria político-institucional:

1. Contribuiría a crear nuevas élites gerenciales públicas, que circularían regularmente desde el Estado nacional a los entes regionales y



viceversa, y determinaría cambios progresivos sustanciales en ambos niveles.

2. Ayudaría a mejorar el nivel superior de dirección de los Estados nacionales, ampliando la posibilidad de crear y mantener planas mayores asesoras y órganos especializados que complementen y refuercen la actividad del Poder Ejecutivo.

3. Mejoraría la presente situación de disponibilidad inadecuada de personal público, en cuanto a su número, calidad y eficacia, y permitiría un uso más racional del ya existente, sobre todo en los niveles altos y medios.

4. Obligaría a superar las principales deficiencias de la política y de la administración financieras, de los servicios estadísticos y de información.

5. Contribuiría a promover mejores posibilidades de participación de representantes de grupos nacionales importantes, hoy marginados, en la toma de grandes decisiones políticas a nivel nacional e internacional.

6. Podría ejercer efectos limitativos o disolventes de las estructuras y tendencias burocratizantes.

7. Coadyuvaría a la creación de fundamentos institucionales y jurídicos más adecuados para las exigencias y las políticas de un desarrollo nacional planificado, y para la coordinación del mismo con los requisitos de la integración latinoamericana en marcha.

### *Hacia una nueva etapa de la integración*

Desde el punto de vista de la integración regional, la CPM puede aportar uno de los elementos hasta ahora carenciales en la primera etapa, y que podría convertirse en elemento primordial de la nueva etapa en que necesariamente debe entrarse para vitalizar y consolidar la experiencia. Podría ser un agente organizado y dinámico, a la vez apto para cumplir eficazmente sus propios fines específicos, y para suscitar y organizar fuerzas, tendencias y estructuras en un sentido de integración regional y de cooperación internacional pacífica. Su papel sería particularmente relevante en el cumplimiento de la gama de estrategias, tácticas y medidas transicionales cuyo diseño y aplicación constituyen urgente necesidad a partir del momento actual. Esta posibilidad se ejemplifica y concreta a través de las referencias siguientes.

#### *1. Política comercial*

La multiplicación y coordinación creciente de las CPM podrían contribuir a:

a. La reducción progresiva de restricciones al comercio entre los países latinoamericanos.

b. La mayor posibilidad de armonización de los instrumentos de política aduanera.

c. La adopción de mecanismos que posibiliten la reciprocidad real, y que supriman las distorsiones y desequilibrios existentes o eventuales, en función de las diferencias de estructuras y niveles de desarrollo, por efecto de los compromisos generales y particulares que se adopten en el curso de la integración.

d. La elaboración y aplicación de directrices comunes para el comercio exterior de los países latinoamericanos, mediante la creación de un bloque único de negociación y de grandes empresas públicas coordinadas, con responsabilidad ejecutiva en la comercialización dentro y fuera de la zona, para grupos de productos, y para el intercambio regional en su conjunto.

## 2. *Política de inversiones*

a. Establecimiento de un orden de prioridades en favor de ramas y actividades que se estime estratégicas.

b. Contribución a la elaboración de planes, programas y proyectos, a su localización, atribución de recursos y creación de otras condiciones adecuadas para su desenvolvimiento.

c. Fijación de políticas comerciales, financieras y monetarias, por medio de corporaciones públicas con responsabilidad ejecutiva, que faciliten amplias transacciones en las ramas integradas, e incluso le procuren mercados comunes regionales por sectores.

d. Elaboración de una política común con respecto a las inversiones extranjeras, públicas y privadas. Particularmente, "puede ser de importancia indudable la participación del sector público en el aprovechamiento de esquemas modernos de asociación del capital extrazonal en la actividad económica de los países subdesarrollados, tales como el de los "acuerdos de coproducción", que posibilitan que el aporte de conocimiento tecnológico, de financiamiento y de capacidad gerencial, se produzca sin que opere una transferencia del control de los proyectos al exterior".<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Amílcar Herrera, "La ciencia en el desarrollo de América Latina", *Estudios Internacionales*, año 2, No. 1, abril-junio de 1968.

### 3. *Política financiera*

a. Coordinación de las políticas financieras, fiscales, monetarias y cambiarias de los países miembros.

b. Sistema de compensación, en régimen multilateral, de los saldos de cada país en el interior de la región, y de ésta con terceros países. Extensión de créditos compensatorios automáticos hasta ciertos límites. Liquidación periódica de saldos en monedas convertibles. Coordinación de los bancos centrales de la región.

c. Creación de una moneda regional de cuenta y de crédito, de valor constante, líquida y convertible.

d. Sistema de financiamiento de las exportaciones, dentro y fuera de la región.

e. Medidas tendientes a la movilización del ahorro público y privado de la región, y a la repatriación de los fondos evadidos al exterior, así como a la orientación coordinada de todos estos capitales hacia las inversiones regionales más productivas y dinámicas.

f. Regionalización de los seguros y reaseguros más directamente ligados a las actividades de interés prioritario para la integración.

### 4. *Medidas especiales para los países de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente*

a. Participación activa de estos países en una política común de inversiones, concentrada en sectores estratégicos.

b. Ayuda de los países más desarrollados de la región, acordada en condiciones particularmente favorables (provisión de bienes de capital, asistencia técnica y financiera, establecimiento de empresas).

c. Contribución a la incorporación de todos los países latinoamericanos a un proceso integracionista único.

### 5. *Política cultural integrada*

a. Eliminación del analfabetismo, elevación del nivel y difusión generalizada de la enseñanza, en todos los grados y aspectos, y en todos los sectores sociales y geográficos de la región.

b. Creación de una amplia movilidad regional de los cuadros técnicos y profesionales, en función de las demandas globales latinoamericanas.

c. Concentración y difusión sistemáticas y racionales de los medios técnicos, científicos y de información.

d. Elaboración y aplicación de políticas regionales de desarrollo científico y tecnológico. En este campo, como bien señala Amílcar Herrera, las dificultades para realizar una acción conjunta son mucho menores.

Los problemas son muy similares en todos los países y, debido a la naturaleza misma del trabajo científico, existe una comunicación constante entre los investigadores. La cooperación científica entre los países de la región puede ser de importancia decisiva para la solución de los problemas técnicos del subdesarrollo que, por su índole específica, no se estudian en los países más adelantados.

La tarea de integración científica no necesita empezar simultáneamente en todos los campos de trabajo. Puede iniciarse con proyectos muy concretos de cooperación, que servirían eventualmente como “núcleos de integración” activos.

Estos proyectos o núcleos de integración científica podrían ser, para comenzar, de dos tipos fundamentales: a) centros de perfeccionamiento científico y tecnológico que deberían ubicarse en los países que hubieran alcanzado un mayor grado de adelanto en las tareas respectivas, pero en los cuales pudieran participar, en igualdad de condiciones, investigadores de toda la región; b) proyectos de investigación relacionados con planes multinacionales de desarrollo...<sup>47</sup>

## 6. Uniformación de los sistemas jurídicos

Creación de condiciones para esta uniformación, tanto de tipo interno como internacional, en todos los aspectos referentes a la integración y, más particularmente, a las actividades, problemas y necesidades de las CPM.<sup>48</sup>

## 7. Planificación, decisión política, órganos comunitarios<sup>49</sup>

El avance de la integración implica y exige cada vez más una vasta gama de decisiones sobre: coordinación y complementariedad de planes

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Emilio J. Cárdenas, “Hacia un derecho comunitario latinoamericano”, *Derecho de la integración*, No. 1, octubre de 1967; Federación Interamericana de Abogados y otros, *Aspectos legales de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Montevideo, 1966; Gautama Fonseca, “Las fuentes del derecho común centroamericano”, *Derecho de la Integración*, No. 1, octubre de 1967; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Problemática jurídica e institucional de la integración de América Latina. Ensayo de sistematización*, Washington, edición provisional, 1967, e *Instrumentos relativos a la integración económica de América Latina*, Washington, 2a. ed., 1968; Universidad Autónoma de Guadalajara, *Integración y derecho de la integración*, Guadalajara, México, 1967.

<sup>49</sup> G. Lagos, “El rol político de las organizaciones económicas regionales”, *Revista*

nacionales; ajustes de la estructura de cada plan nacional en relación con los planes regionales; lazos entre los mecanismos nacionales y regionales de decisión, ejecución y control; definición de las relaciones entre los intereses de la región y los de los países avanzados y otros bloques regionales del Tercer Mundo.

A su vez, todo ello supone y demanda más o menos a corto plazo, una decisión política de alto nivel y de tipo global por parte de los gobiernos miembros. Esta es indispensable, sobre todo, para fijar y ejecutar con precisión y energía suficientes los objetivos y etapas de la integración y las transformaciones institucionales y jurídicas que unos y otras requieran. Es indispensable además: como base política y jurídica hacia el desarrollo integrado, para vencer los obstáculos creados por la falta o la insuficiencia de aquél, por la incidencia de las fuerzas centrífugas y de los particularismos nacionales y sectoriales; para fijar, repartir e imponer los costos, beneficios y sacrificios; para suplir las insuficiencias de los argumentos puramente económicos; y para crear los prerrequisitos mínimos que faciliten la puesta en marcha de las fuerzas de todo tipo que requiere un proceso integrador.

Parte importante de la decisión política ha de referirse a la creación de órganos comunitarios, tales como un consejo de jefes o ministros de Estado, una junta o comisión ejecutiva, un parlamento, una corte de justicia y procedimientos de conciliación. Se requieren también entes operativos especializados, para reforzar el funcionamiento de los órganos comunitarios, para el estudio y la realización de políticas y actividades específicas, y para tareas de planificación; entes para los cuales la CPM ofrece una fórmula flexible y eficaz.

Finalmente, es pertinente subrayar, desde un punto de vista más general, que las CPM pueden contribuir a posibilitar y consolidar las condiciones y exigencias más arduas del desarrollo regional integrado, tales como las siguientes:

1. Control creciente de los sistemas de poder y de decisión por grupos dinámicos y transformadores, que no teman ni resistan a la integración y, por el contrario, la necesiten y promuevan.

*de la Integración*, No. 1, noviembre de 1967; Horacio Godoy, "La integración de América Latina y el proceso de poder mundial", *Estudios Internacionales*, año 2, No. 3, octubre-diciembre de 1968; M. Kaplan, "La crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 33, julio-septiembre de 1968; Allan-Randolph Brewer Carías, *Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 1968; Felipe Paolillo, "Repartición de competencias y poderes entre la ALALC y los Estados miembros", *Derechos de la Integración*, No. 2, abril de 1968; Dusan Sidjansky, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, 1967.

2. Obtención de un grado cada vez mayor de articulación nacional interna y de consenso más o menos generalizado a favor del desarrollo y de la integración, como base para la actuación en este sentido de Estados representativos, consolidados y eficaces.

3. Ajuste recíproco de estructuras y mecanismos internos y latinoamericanos. Viabilidad y eficacia de las políticas y planificaciones nacionales, y su creciente coordinación con otras de tipo regional, en mutua compatibilización.

4. Creación más o menos gradual de autoridades supranacionales y comunitarias de decisión política, planeamiento y acción diplomática.

5. Ruptura de la dependencia externa con respecto a las grandes potencias; recuperación de la autonomía política y diplomática; elaboración y ejecución de una política exterior latinoamericana, que permita la negociación unificada frente a los bloques internacionales y a las grandes potencias.

6. Articulación de coincidencias y alianzas operativas con empresas y CPM de los países y regiones del Tercer Mundo y de los dos bloques desarrollados.

Las observaciones inmediatamente precedentes permiten concluir que la fórmula de la CPM puede resultar un poderoso agente de promoción, no solamente del desarrollo y de la integración de América Latina, sino también de la efectiva participación de ésta en un nuevo orden mundial cooperativo y pacífico, expresado en formas cada vez más avanzadas de institucionalidad y de derecho internacional.