



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C. 2

LIMITADO

SI/ECLA/Conf.38/L.2
30 de junio de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

CORPORACIONES PUBLICAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS:
POSIBLES CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO Y A LA
INTEGRACION DE AMERICA LATINA

por

Marcos Kaplan,
Profesor Investigador de la Escuela Latinoamericana de
Ciencia Política y Administración Pública (FLACSO),
Santiago de Chile



INDICE

	<u>Página</u>
I. LA CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL Y DE LA INTEGRACION REGIONAL	1
II. LA COOPERACION DE SECTORES PUBLICOS	6
a) El intervencionismo de Estado	6
b) Ejemplos nacionales	10
c) Formas de cooperación	12
III. LAS POSIBILIDADES	15
a) Campos y actividades	17
b) Causas y objetivos	19
c) Caracteres y criterios clasificatorios	21
IV. SITUACIONES Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y JURIDICAS ...	23
V. LA CORPORACION PUBLICA MULTINACIONAL: CARACTERES Y PROBLEMAS	27
1. Instrumento de origen, personalidad y capacidad	27
2. Inserción en el sector público	28
3. Autonomía y poderes	29
4. Independencia y control	29
5. Dirección y gestión	30
6. Estatuto del personal	32
7. Gestión económica, patrimonial y financiera	34
8. Privilegios e inmunidades	37
9. Organos subsidiarios	38
10. Representantes no estatales	38
11. Organos y procedimientos jurisdiccionales	38
12. Ambitos de actuación	39
13. Antecedentes latinoamericanos	39
14. Supercentralización y dispersión	40
VI. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL PERIODO DE TRANSICION	40
a) Promoción y convergencia de elementos básicos	41
b) Problemática actual del Estado-Nación	42
c) Hacia una nueva etapa de la integración	45



I. LA CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL Y DE LA INTEGRACION 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 aspiraciones en las clases medias y populares, más incorporadas y participantes y con mayor predisposición al cambio y capacidad de presión incrementada; al aumento de tensiones y conflictos y, por consiguiente, al refuerzo del desequilibrio y del autoritarismo políticos.^{1/}

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 ser esbozado y puesto en práctica en la última década, a través de una doble experiencia: el Mercado Común

/Centro Americano

Centro Americano (M.C.C.A.) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.). Su emergencia 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 substitutiva 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 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.^{2/}

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 mismas; no comple-
/mentarias, sino

mentarias, 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 conjuntamente.

Esta situación refuerza la resistencia al cambio, opuesta por la estructura socioeconómica tradicional y por los grupos identificados con aquélla, que se oponen a toda modificación, 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 la 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 actualmente - a la misma. Casi ninguno de los partidos políticos exhibe una preocupación efectiva por la integración, ni la constituye en principal motivación para un compromiso prioritario y militante con el proyecto. Este carece de calor popular y de consenso público. El papel del Estado en esta esfera merece consideración particular.^{3/}

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. El mismo se encarna en la mayoría de los casos en gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas socioeconómicas y políticas activamente comprometidas en el desarrollo, el cambio y la autonomía externa, ni en muchos casos siquiera por una plena unidad nacional. Son gobiernos que, además, se hallan presionados por grupos minoritarios, y por las consecuencias de una precaria base política, y absorbidos por dificultades inmediatas que

/impiden la

impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. Tanto en la política interna como en la internacional, el Estado tiende a auto-abdicar de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y acción transformadora. Se vuelve incapaz consiguientemente 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 enraiza 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 y autárquica, y la integración regional ha sido aceptada sólo por imposición de 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 aquello que realizaron, e incluso 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 la primera etapa, sino flexibilizarlo y completarlo, comenzando por medidas transicionales a corto y mediano plazo, pero

/sobre todo

sobre todo insertando las realizaciones anteriores y las nuevas a cumplir en una nueva estrategia más amplia y profunda de desarrollo e integración. ^{4/}

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 y general y 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 a mantener operantes centros y polos de acción integracionista, que la susciten, la difundan y la multipliquen en todos los niveles y dimensiones posibles, a través de los espacios, los sistemas y sub-sistemas y los grupos incorporados, dependientes o influidos. Más específicamente, las 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.
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 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 sub-integradora; cómo estructurarlos en sistemas

/genéricos y

genéricos y proyectos específicos de gran efecto multiplicador; cuáles son sus condiciones concretas (económicas, sociales, institucionales, políticas, culturales) de factibilidad. Entre las muchas posibilidades al respecto, y como mera ejemplificación, pueden señalarse los siguientes tipos de polos sub-integradores:

1. Agrupaciones subregionales: Grupo Andino (Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia; Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil); Zona de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).^{5/}

2. Integraciones sectoriales: industrias básicas o dinámicas (siderurgia, automotores); infraestructura de transportes, comunicaciones y energía; ciencia y tecnología.^{6/}

3. Integraciones fronterizas: colombo venezolana; colombo ecuatoriana; Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras, Nicaragua); Argentina-Paraguay-Brasil-Chile-Bolivia-Perú.^{7/}

4. Desarrollo de cuencas fluviales: Río de la Plata (Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia); Amazonas (Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guyana); Orinoco (Venezuela, Colombia); Esequibo (Guyana, Venezuela); Marowijne (Surinam, Guayana Francesa); Courantyne (Guyana, Surinam).^{8/}

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

II. LA COOPERACION DE SECTORES PUBLICOS

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.

a) 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 y, sobre todo, desde 1930 en adelante, este proceso se /perfila y

perfila y acentúa cada vez más, en función de una serie de factores, entre los cuales cabe destacar:^{9/}

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 ascensional (clases medias, empresariado industrial, proletariado urbano).

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

6. 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, la debilidad y la 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, pretendidamente 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 ido concentrando 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

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 internos 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 un conglomerado social diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia relativa respecto a los grupos en potencia. Uno y otra se perfilan en convergencia como ente particularizado, centro autónomo 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, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones y agencias. Ello se ha traducido en la regulación, la promoción y la participación en formas y actividades socioeconómicas que se reputan de interés público, y en la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y una mayor pluralidad de los centros de decisión.

/El sector

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 socio-económico, promoverlo y participar en él, incluso producir y circular bienes y prestar servicios. La importancia e influencia del sector público se evidencia, no sólo por el número y diversidad de los entes que lo componen y movilizan, sino también por los órdenes de hechos y factores que se indica a continuación:

1. Incremento de los gastos del sector público, en términos absolutos y per cápita, y como participación en el producto bruto nacional.

2. Aumento de la participación del sector público en la oferta, y por consiguiente, aporte al producto nacional, influencia sobre los niveles de precios, abastecimiento a consumidores y empresas.

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

4. Contribución del sector público 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, y de acuerdo a una modulación según 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 aquéllas, 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).

b) 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 Argentina.

En lo que a México respecta, Pablo González Casanova subraya que "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 relativamente independiente promoviendo la ocupación, el crecimiento y los ingresos. Su posición estratégica desde el punto de vista industrial 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 racionalización 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% de los ferrocarriles), correspondiendo el autotransporte, 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 sólo contribuyen con el 3% 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

carros de ferrocarriles, 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."^{10/}

En el caso de la Argentina, la participación del gasto público en el producto bruto nacional crece hasta alcanzar al 35,3% en 1948, y 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 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: metalúrgicas, eléctricas, textiles, químicas, farmacéuticas, petroquímica, 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.^{11/}

/Consideraciones y

Consideraciones y datos similares podrían hacerse respecto a Brasil, Chile y, en general, 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. No se agota sin embargo la argumentación, reforzable a través de 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. Esta constatación puede ser hallada en opiniones representativas, como la del Profesor Giuseppe Petrilli, ex-comisario de la Comunidad Económica Europea, y luego presidente del Instituto por la Ricostruzione Industriale de Italia.^{12/}

c) Formas de cooperación

Los sectores públicos de los Estados latinoamericanos podrían y deberían así:

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 exclusivo - en sectores y ramas importantes: transportes, comunicaciones, electricidad, petróleo, energía nuclear, ciencia 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 a obtener una posición de monopolio; y competir con las empresas particulares en el tejido de sólidos e irreversibles lazos socioeconómicos.
4. Contribuir a la armonización de las políticas de coyuntura (monetaria, crediticia, bancaria), social (empleo y sus condiciones, estatuto común para trabajadores del Estado como modelo pionero para el sector privado); y al acercamiento general de legislaciones.

/La convergencia

La convergencia operativa de sectores públicos debería producirse como parte y en el marco de planes regionales de inversión para las principales ramas económicas de los países latinoamericanos en que aquéllos operen, prolongando y armonizando los respectivos 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 a integrar. Contribuirá también al surgimiento de una nueva geografía socioeconómica y política, promovida de modo deliberado y consciente, a través de:

- i) La fusión y la propagación de la ciencia y de la tecnología.
- ii) El estímulo de las especializaciones y de la multilateralización del tráfico interregional.
- iii) La superación de los más graves desequilibrios y distorsiones.
- iv) La incitación a la interdependencia entre los países y la creación de hábitos de cooperación.
- v) La atenuación de rígidos marcos fronterizos, y su adaptación a las realidades socioeconómicas de las nuevas regiones en emergencia que desbordan aquéllos.

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:^{13/}

1. Asociación contractual entre centros públicos de decisión y producción, correspondientes a distintas naciones y sistemas (desarrolladas, en vía de desarrollo, subdesarrolladas; capitalistas liberales, de economía mixta, colectivistas), en virtud de la cual se ponen en 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 sólo admiten la posibilidad de alentar la creación y de conjeturar 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 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 participen, cada uno de ellos conserva finalidades y lógicas propias. La coproducción a través de sectores públicos no puede dejar de ser, por un período histórico imprevisible, sino terreno de concursos y de conflictos. Puede dar lugar 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 su 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

1. Empresas multinacionales puramente privadas.^{14/}
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 sólo 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 de acuerdo entre la National Iranian Oil Company y la AGIP Mineraria Italiana; SOMIP, Marruecos, por 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.

III. LAS POSIBILIDADES^{15/}

Para la constitución de empresas públicas multinacionales 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, administrativas. En este caso, una organización internacional preexistente puede asumir la nueva tarea, aportar las facilidades materiales requeridas, administrar la actividad o la empresa como programa o acuerdo especial.

/2. Puede

2. Puede ocurrir también que, sin crear una nueva persona jurídica, los Estados participantes instituyen a una administración nacional como encargada de la ejecución del proyecto en común, actuando la misma como agente colectivo de aquéllas 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 empresas públicas multinacionales se han ido multiplicando, en número y en envergadura, durante 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 Africa y Asia. Los países socialistas miembros del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) han recurrido en muchos casos a proyectos multinacionales conjuntos.^{16/} El papel de estas formas podría volverse 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.

a) Campos y actividades

Las empresas públicas multinacionales operan en campos y actividades muy diversas, correspondientes a la creación, la construcción, la gestión y la operación de infraestructura, 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 Limited; Air Afrique; Scandinavian Airlines Systems (S.A.S.); East African Airlines; 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 sistema financiero unificado: "pool" de "Wagons Europ", Sociéte Interfrigo, Compañía Ferroviaria de Changchun, Compañía Ferroviaria de Luxembourg, Compañía Ferroviaria Franco-Etíope Djibouti-Addis Abeba, Compañía Europa para el Financiamiento de Equipo Ferroviario (EUROFIMA).

3. Transporte por carreteras, construcción, conexión y operación de aquéllas, puentes y túneles, bajo sistemas de peaje de tipo internacional: Transfigoroute-Europe; Túnel del 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; reglamentación 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 Indus 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 hidro-eléctrica y navegación

de las Puertas de Hierro en el Danubio; Desarrollo Hidroeléctrico del Río Douro; Canal Ruso-Finlandés de Saima.

5. Transportes marítimos, con puesta en 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 (ITELSAT-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 Africa Central; Sociétés d'Energie Franco-Belge des Ardennes; Asociación para la Asistencia Recíproca de Empresas Públicas de Hidrocarburos de América Latina.

8. Industria, acero, petroquímica, maquinaria pesada: Kernkraftwerke RWE-Bayerwerke; la citada EUROFIMA.

9. Investigación y enseñanza, puesta en común en el plano internacional de recursos financieros, científicos y tecnológicos de varios Estados 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; Sociedad Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados; Agencia Europea de Investigación Nuclear.

10. Comercialización: Compañía para la Venta de Carbón de Lorena y Sarre; Compañía Europea para el Procesamiento de Combustibles Irradiados. Podría 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,

11. Financiamiento, subsidios, ayuda, préstamos comerciales o semicomerciales: Banco Mundial, Fondo Europeo de Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco Alemán de Reconstrucción, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento.

b) Causas y objetivos

El surgimiento y la proliferación de las empresas públicas multinacionales 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 aquéllos 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 así los problemas planteados por la necesidad de gestión de intereses y de actividades especializadas que son 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 socioeconómicas, que sólo 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 atingente a problemas comunes de desarrollo. La satisfacción de intereses y la gestión de actividades de este tipo requieren usualmente planes, proyectos y programas internacionales de gran envergadura, cuyo objeto trasciende, por su propia naturaleza y por los requisitos que demanda, las posibilidades de un país aislado: financiamiento, recursos humanos y naturales, capacidad

/científica y

científica y tecnológica, movilidad de factores y tareas. Se impone así la necesidad de combinar varias fuentes nacionales de aportes varios y mercados considerables. En estos casos se trata así mismo de planes, programas y proyectos de largo plazo, gran riesgo, inversión considerable y baja rentabilidad, 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 privadas nacionales o extranjeras, imposibilitan que las actividades en tales áreas sean confiadas a estas últimas. Las empresas públicas multinacionales ofrecen por añadidura la posibilidad de actuar como contrapeso frente a los crecientes poderes de la empresa privada multinacional gigante.

Por otra parte, aunque en igual sentido, las empresas públicas multinacionales pueden aportar soluciones a cuestiones políticamente delicadas, mediante el recurso a la gestión conjunta (caso del carbón de Lorena y 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 mediante la solución de problemas económicos y sociales que resulta particularmente viable 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 para tal fin. Estas sólo 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 la mejora de las relaciones entre los Estados.^{17/}

Esta convergencia de circunstancias y factores ha impuesto la necesidad y la existencia 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

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 gubernamentales con un alto grado de libertad, flexibilidad, iniciativa, posibilidades de riesgo y de innovación. Se vuelve así inconveniente todo lo que implique la rigidez, la cautela y la 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 requerida 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 por 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.

c) Caracteres y criterios clasificatorios

La empresa pública multinacional presenta serias dificultades de definición y caracterización. Fenómeno aún muy reciente, desplegado en un amplio espectro de formas y localizaciones geográficas y dentro del sistema, presenta una gran diversidad de manifestaciones, contextos, rasgos, funciones,

/envergadura de

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. Para planes, programas y proyectos a largo plazo, y de naturaleza a la vez pública y multinacional.
4. Gestión por 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 empresas públicas multinacionales 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.^{18/}

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 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) empresas públicas multinacionales de servicios públicos; 2) empresas públicas multinacionales comerciales; 3) empresas públicas multinacionales de financiamiento; 4) empresas públicas multinacionales de desarrollo;
- /5) empresas

- 5) empresas públicas multinacionales de investigación y adiestramiento;
- 6) empresas públicas multinacionales, 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 prevalencia de la primera;
- 2) Empresas Comunes de Derecho Internacional, constituidas por el tratado como organización internacional, sin sometimiento a un determinado derecho interno.

IV. SITUACIONES Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y JURIDICAS

Las estructuras institucionales y los regímenes jurídicos de las empresas públicas multinacionales 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 empresas públicas multinacionales 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 vuelve así el instrumento constituyente de la empresa pública multinacional. 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 empresa pública multinacional, y su despliegue en un solo Estado o en varios; carácter de las partes firmantes; objetivos y resultados de las políticas gubernamentales;

/mayor o

mayor o menor peligro 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 jurídica, 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 aquél, 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 Europea de Cooperación y Desarrollo (OECD); programas de investigación aplicada de la Organización Europea para el Lanzamiento de Artefactos Espaciales (ELDO)).

2. Un organismo internacional preexistente, 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 la OECD).

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 empresas públicas multinacionales. 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 empresa pública multinacional 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

La creación por tratado admite a su vez algunas variaciones 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, la personalidad y la capacidad jurídicas, la nacionalidad, la estructura y las modalidades de funcionamiento.

A partir de la variante de creación por Tratado, y en relación a los aspectos mencionados, se abren una serie de posibilidades, sobre todo las siguientes:

i) 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, personería jurídica reconocida plenamente por los otros Estados socios, y la rige por su ley nacional aplicable a otras empresas públicas, industriales o comerciales, en lo referente a su status y a sus asuntos internos.

ii) 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.

iii) 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 de los Estados signatarios.

/iv) En

iv) En todos y cada uno de los aspectos mencionados pueden darse soluciones y variaciones combinatorias:

a) Algunas de las soluciones a los problemas mencionados pueden estar contenidas en un instrumento separado, protocolo o anexo del Tratado. Así, EUROFINA 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 la 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 aquélla es dada por uno o varios Estados y la empresa pública multinacional 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 aquél (Wagons Europ).

Las empresas públicas multinacionales 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 éste, con la consiguiente combinación de elementos a la vez estatales e internacionales, modifica en

/ciertos casos

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 la 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. Robson 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 CORPORACION PUBLICA MULTINACIONAL: CARACTERES Y PROBLEMAS

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

Las disposiciones sobre los aspectos indicados se refieren sobre todo a la personalidad y capacidad jurídicas de la corporación pública multinacional dentro de los territorios de los Estados signatarios. Fuera de ellos, la personalidad y la capacidad jurídicas 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. Estado, entes públicos y empresas privadas pueden aceptar el establecimiento de relaciones jurídicas con la corporación pública multinacional (compra-venta, 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 corporación pública multinacional fuera de sus territorios, y del derecho eventual de aquélla a una protección diplomática. La situación se complica por el hecho 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 corporación pública multinacional, ni existen tampoco tribunales internacionales de jurisdicción obligatoria a tales efectos. Para las relaciones entre la corporación pública multinacional y los terceros países, sus Estados y particulares, debe aplicarse necesariamente los principios y reglas sobre conflictos de leyes del Derecho Internacional Privado.

2. La corporación pública multinacional tiene un fin público. Es instrumento común de los Estados nacionales participantes, y se inserta en el sector público de la economía de aquéllos. Por consiguiente, la corporación pública multinacional reúne y fusiona actividades, tareas y entes que ya pertenecen a los sectores públicos de los países participantes, o que son incorporadas a éstos especialmente para la tarea integradora a intentar. 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 corporación pública multinacional se efectúan de acuerdo a las normas y procedimientos correspondientes a cada uno de los Estados participantes.

/3. La

3. La creación de la corporación pública multinacional 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 corporación pública multinacional 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 asimismo dotada 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 ejercidos. 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 aquellas medidas (legales, financieras, fiscales, aduaneras, patrimoniales) que faciliten las operaciones normales de la corporación.

4. La corporación pública multinacional 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 disociados 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 corporación pública multinacional sigue orgánicamente ligada a los Estados que concurren a crearla y utilizarla, sometida a su control, y con responsabilidad frente a ellos. Resultan así necesarios los canales de participación de los gobiernos miembros en 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 corporación pública multinacional por aquéllos; de la elaboración y la modificación

/de los

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 a los asuntos de particular importancia, y siempre en materias precisamente determinadas - 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 corporación pública multinacional 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 corporación pública multinacional debe contar lógicamente con sus propios órganos de dirección y gestión. Estos pueden ser:

i) Una asamblea que reúna 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 logran posibilidades de encuentro y de discusión formales e informales; preparan la acción común en áreas de interés, dentro y fuera de la estructura de la corporación pública multinacional; pueden eventualmente tener el derecho a la elección de la junta directiva o consejo de administración, y del gerente o director general.

/Un número

Un número alto de miembros de la asamblea reduce a la vez las posibilidades de control efectivo de la corporación pública multinacional por los gobiernos miembros, y la participación activa de la propia asamblea en asuntos y decisiones que no sean de política general, los que de hecho quedan reservados al dominio de los órganos y funcionarios ejecutivos de la empresa.

- ii) Una junta supervisora externa, como la mencionada más arriba.
- iii) Un presidente, que puede representar a uno de los Estados, o bien ser independiente o funcionario internacional. Debe establecerse el mecanismo de rotación periódica en el cargo.
- iv) Una junta de directores, o consejo de administración que funcione de modo permanente y resida en la ciudad-sede de la corporación pública multinacional.
- v) Un gerente general o director administrativo.

El presidente, 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 ingerencia.

Es imprescindible determinar el sistema de votación que se aplicará en los cuerpos superiores de la corporación pública multinacional (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 o de desigualdad de los Estados participantes (un voto por acción, o votación ponderada según magnitud de 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

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 corporación pública multinacional debe tener un 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 contralor ni decisión prioritaria de los gobiernos en la fijación de las condiciones de reclutamiento y trabajo. La corporación pública multinacional 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 coadyuven 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 corporación pública multinacional.

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

i) El funcionario de la corporación pública multinacional 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 aquélla, y sólo frente a la misma es responsable. Ello es así, aunque las tareas confiadas a un funcionario se localicen en el territorio de un solo Estado.

/ii) Los

ii) 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 corporación pública multinacional.

El estatuto debe fijar las condiciones de reclutamiento, a partir de criterios tales como las altas cualidades de competencia y capacidad de trabajo, integridad, lealtad a la corporación pública multinacional.

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.

iii) Entre las obligaciones del funcionario se cuentan:

a) Cumplimiento de las funciones inherentes al cargo, en condiciones de dedicación exclusiva.

b) Secreto profesional.

c) Incompatibilidad del cargo con la tenencia y/o la adquisición de intereses en sectores y actividades que se relacionan con el ámbito de la corporación pública multinacional o estén bajo su jurisdicción; especialmente, con el ejercicio profesional o la explotación comercial de posibilidades abiertas por la función.

d) Abstención de todo acto incompatible con la función y la actuación de la corporación pública multinacional; sobre todo, prohibición de solicitar o de aceptar instrucciones de un gobierno o autoridad externa a la corporación.

iv) Los derechos del funcionario se refieren sobre todo a lo siguiente:

a) Remuneración, jubilación, pensión.

b) Derecho de asociación profesional.

c) Privilegios e inmunidades que se requieren para el ejercicio independiente de la función.

d) Tribunal administrativo independiente para litigios con la corporación pública multinacional, con capacidad de resolución obligatoria y ejecutoriable.

e) Indemnización por despido arbitrario.

El reclutamiento y uso de personal por la corporación pública multinacional plantea la posibilidad de dificultosos problemas de tipo

/laboral y

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 corporación pública multinacional. Otros problemas surgen de las diferencias de salarios y beneficios sociales que puedan establecerse entre la corporación pública multinacional 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 corporación pública multinacional. Esta, por otra parte, debe gozar una amplia independencia en cuanto a la gestión económica, patrimonial y financiera. Ello plantea una serie de complejos problemas, de solución nada simple.

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

- i) Modo de establecer planes, programas y proyectos.
- ii) Financiamiento.
- iii) Distribución de los aportes, de los mercados y de los beneficios.
- iv) Modalidades de inversión.

Una dificultad ineludible y decisiva surge del hecho que la corporación pública multinacional 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 puede favorecer 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:

- i) Recursos naturales (minas, bosques, aguas, etc.).
- ii) Tierras y edificios.
- iii) Infraestructura.
- iv) Mano de obra.
- v) Financiación.

- vi) Ciencia y tecnología.
- vii) Información.
- viii) Mercados.

El financiamiento, en particular, puede provenir de:

i) Fuentes comerciales propias de la corporación pública multinacional misma (precios y tarifas de los bienes que produce y de los servicios que presta).

ii) Fuentes externas a la corporación pública multinacional, tales como:

- a) Aportes y préstamos gubernamentales.
- b) Reserva del producto de ciertos impuestos en favor de la empresa común.
- c) Imposición de cargas tributarias por la empresa, y su percepción directa de los súbditos de los Estados miembros, según capacidad reconocida en el instrumento constitutivo o en otros posteriores.
- d) Préstamos y créditos de otras corporaciones públicas.
- e) Emisión de valores para el público.
- f) Recurso al mercado financiero y al crédito bancario.
- g) Autorización a la corporación pública multinacional para contraer deudas por sobregiro u otras causas.
- h) Aportes de las instituciones internacionales o de gobiernos extranjeros.

La distribución de los frutos de la empresa es problema que requiere un doble enfoque.

Por una parte, la corporación pública multinacional 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 a las facultades que le son propias (reinversión, 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

los bienes producidos y servicios prestados, en los mercados, o una combinación de los tres.

La corporación pública multinacional debe tener un patrimonio propio, pero su contenido y su alcance pueden ser variables. En una concepción restrictiva, el conjunto del patrimonio de que dispone la corporación pública multinacional no pertenece a ésta, como persona jurídica distinta, sino a los Estados participantes en proporción a sus aportes, resultando aquéllos los verdaderos titulares. La corporación pública multinacional sólo 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, todo sin influencia real de la corporación pública multinacional sobre estos cambios. Esta concepción restrictiva es inconveniente. Dadas las finalidades y las modalidades de la corporación pública multinacional, es preferible que ella disponga de un patrimonio en el más amplio y libre sentido de la palabra, dentro del marco general que fija su régimen.

La base patrimonial y las finanzas de la corporación pública multinacional 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 ente es creado para actuar como industrial, comerciante, prestador de servicios, con tendencia a la autosuficiencia financiera, no puede ni debe operar 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 corporación pública multinacional, sin perjuicio de las directivas generales que los gobiernos, o el órgano común de supervisión y control, dicten al efecto.

/La norma

La norma debe ser en cualquier caso el autofinanciamiento de la corporación pública multinacional, 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 fines socioeconómicos y políticos de la corporación pública multinacional y los fines de rentabilidad y autosuficiencia financiera, las opciones a efectuar entre las alternativas de gestión deficitaria, equilibrada o beneficiaria, constituyen una de las cuestiones centrales de la estructuración y de la dinámica de este tipo de ente.

8. La corporación pública multinacional 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:

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

/Estos privilegios

Estos privilegios e inmunidades se refieren a la corporación pública multinacional. 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 corporación pública multinacional para crear órganos subsidiarios que sean necesarios para sus funciones y tareas. La creación debe realizarse por resolución de los órganos directivos de la corporación pública multinacional, 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 corporación pública multinacional, 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 de la actuación de la corporación pública multinacional, de representantes no estatales (trabajadores, técnicos, usuarios, consumidores, habitantes).

11. En el interior de la corporación pública multinacional 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 corporación pública multinacional, entre ésta y las empresas públicas y privadas, y con respecto a gobiernos y particulares de terceros países. El órgano puede ser:

- i) Un tribunal de conciliación previa.
- ii) Un tribunal independiente ya existente o creado al efecto.

/iii) Un

iii) Un ente arbitral especial.

iv) Un experto de emergencia dotado de poderes decisorios.

12. La corporación pública multinacional puede tener diferentes ámbitos y alcances de actuación. 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 ejecuta programas de desarrollo integral de cuencas fluviales. Desde otro punto de vista, puede tratarse de corporaciones públicas multinacionales destinadas a operar en todo el ámbito de los países participantes en una experiencia de integración, o bien solamente para ciertas ramas o regiones.^{19/}

13. Se ha 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 sub-regional. 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 para la integración, como centro dinámico para un desarrollo común fomentado por inversiones, especialmente en proyectos multinacionales. Con amplias funciones y facultades financieras, la CORFO Andina podrá establecer industrias clave que requieran gran escala de producción; preparar proyectos multinacionales 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

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.^{20/}

14. No es ocioso advertir finalmente que la teoría pura y la legislación formal referidas a este tipo de entes, pueden resultar desvirtuadas en la práctica, y en dos direcciones opuestas: la supercentralización burocratizante por ingerencia 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 se hace referencia en la sección final.

VI. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL PERIODO DE TRANSICION

Es de esperar que el análisis precedente haya arrojado alguna luz sobre las reales posibilidades positivas y operacionales que puede abrir la creación, la multiplicación y las crecientes funciones de las empresas públicas multinacionales y, especialmente, de la fórmula de la corporación pública multinacional, en el proceso combinado de desarrollo e integración de América Latina. Resta sin embargo una necesaria consideración de los problemas y perspectivas referentes a las funciones concretas de las empresas públicas multinacionales en el período de transición desde la situación actual hacia el logro de aquellos objetivos e, incluso, hacia la emergencia de un nuevo y superior orden mundial cooperativo, que armonice el 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.

/a) Promoción

a) Promoción y convergencia de elementos básicos

La problemática de la transición, la posibilidad misma de realizarla, la medida en que la corporación pública multinacional 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 amplia agregación y la articulación sistemática de fuerzas, sujetos y agentes - nacionales, transnacionales o no territoriales, internacionales - capaces de generar, 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 a intereses y objetivos puramente statuquoistas, 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 destrutturantes y restructurantes sobre la situación actual.

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

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

/5. Ejercicio

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 arriba indicadas; especialmente, intereses de las grandes potencias, de los países intermedios y de los países y regiones del Tercer Mundo; multiplicación de emergencias y catástrofes; amenazas de deterioro de las condiciones existenciales y de destrucción misma de la humanidad.

La corporación pública multinacional en América Latina y en el resto del Tercer Mundo debe ser concebida, no sólo como instrumento apto para operar en los aspectos y niveles indicados en las secciones precedentes. Puede y debe también actuar como agente primordial de movilización, articulación e instrumentación de las fuerzas, mecanismos y objetivos que se ha 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, la estructura y la dinámica del Estado nacional; y a las necesidades y tareas pendientes de la integración regional.

b) Problemática actual del Estado-Nación

La fórmula general de la empresa pública multinacional, y el tipo específico de la corporación, 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, al mismo tiempo, debe dar consideración y satisfacción a 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

y que no lo preparan ni capacitan para asumir un número creciente de nuevas y complejas tareas, y le presentan su propio intervencionismo como 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 e influencia de grupos e intereses particularistas. Más aún, dentro del Estado y sobre él puján 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. Unas y otros no se producen como expresión de una deliberada voluntad de transformación y planificación. Surgen y se mantienen por la improvisación, por 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 económica 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 no previstas; 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

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 corporaciones públicas multinacionales, ya que resultaría imposible crear en escala regional lo que cada país participante por separado sería incapaz de hacer en la esfera interna de la sociedad nacional. Por otra parte, sin embargo, la corporación pública multinacional podría llegar a ser, en determinadas condiciones, un agente decisivo de reestructuración político-administrativa interna. Se trata en efecto, por definición, de un ente relativamente autónomo respecto a las limitaciones y deformaciones nacionales, que puede convertirse en núcleo pionero y prototípico para la innovación interna y regional. A la vez que refuerza y hace viable los procesos de cooperación regional, puede aportar un efecto-demostración para las estructuras estatales y las empresas privadas internas. Su creación y su funcionamiento generan automáticamente demandas y exigencias de nuevas estructuras organizativas, técnicas y legislativas, y refuerzan la conciencia colectiva sobre la necesidad de tales modificaciones y, sobre todo, de una reforma administrativa más amplia y profunda englobe y prolongue los cambios nucleares. Más particularmente, la multiplicación de corporaciones públicas multinacionales 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

3. Mejoraría la presente situación de disponibilidad inadecuada de personal público, en cuanto al número, a la calidad y a la eficiencia, 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 proceso.

c) Hacia una nueva etapa de la integración

Desde el punto de vista de la integración regional, la corporación pública multinacional 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. En materia de política comercial, la multiplicación y coordinación creciente de corporaciones públicas multinacionales podrían contribuir a:

/i) La

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

ii) La mayor posibilidad de armonización de los instrumentos de política aduanera.

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

iv) La elaboración y aplicación de líneas 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:

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

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

iii) 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.

iv) Elaboración de una política común 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 se opere una transferencia del control de los proyectos al exterior.

/3. Política

3. Política financiera:

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

ii) 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.

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

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

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

vi) 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:

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

ii) 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).

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

5. Política cultural integrada:

i) 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.

/ii) Creación

ii) Creación de una amplia movilidad regional de los cuadros técnicos y profesionales, en función de las demandas globales latino-americanas.

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

iv) Elaboración y aplicación de políticas regionales de desarrollo científico y tecnológico. En este campo, como bien señala Amílcar Herrera, las "dificultades a la 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 naturaleza 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 ...".^{21/}

6. Creación de condiciones para la gradual uniformización de los sistemas jurídicos, tanto de tipo interno como internacional, en todos los aspectos referentes a la integración y, más particularmente, a la actividad, los problemas y las necesidades de las corporaciones públicas multinacionales.^{22/}

/7. Planificación,

7. Planificación, decisión política, órganos comunitarios. ^{23/}

El avance de la integración implica y exige cada vez más una vasta gama de decisiones sobre: coordinación y complementariedad de planes 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, a plazo más o menos corto, una decisión política de alto nivel y de tipo global por parte de los gobiernos miembros. Ella es indispensable, sobre todo, para que pueda fijarse y ejecutarse, con precisión y energía suficientes, los objetivos y las etapas de la integración y las transformaciones institucionales y jurídicas que unos y otras requieran. Esta decisión es además indispensable: como base política y jurídica hacia el desarrollo integrado, para vencer los obstáculos creados por la falta misma 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, los beneficios y los sacrificios; para suplir las insuficiencias de los argumentos puramente económicos; y para crear los prerrequisitos mínimos para la puesta en operación de las posibilidades y 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 requiere también entes operativos especializados, para refuerzo del 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 corporación pública multinacional ofrece una fórmula virtualmente flexible y eficaz.

/Finalmente, es

Finalmente, es pertinente subrayar, desde un punto de vista más general, que las corporaciones públicas multinacionales pueden contribuir a posibilitar y a reforzar 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 la integración y, por el contrario, la necesiten y promuevan.

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 por Estados representativos, consolidados y eficaces.

3. Ajuste recíproco de estructuras y mecanismos internos y latino-americanos. Viabilidad y eficacia de las políticas y planificación 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 respecto a 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 corporaciones públicas multinacionales 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 corporación pública multinacional 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.

NOTAS

- 1/ Sobre la crisis estructural de América Latina, cfr.: Comisión Económica para América Latina (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). "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra" (1963); Celso Furtado, "Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966; Víctor Urquidí, "Viabilidad Económica de América Latina", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1962; Alonso Aguilar Monteverde, "Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano", Universidad Nacional Autónoma de México, 1967; Raúl Prebisch, "Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963; Antonio García, "La Estructura Social y el Desarrollo Latinoamericano", en "El Trimestre Económico", México, enero-marzo 1966; Jorge Graciarena, "Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1967.
- 2/ Para el análisis y la evaluación de los procesos de integración en América Latina, cfr.: Miguel S. Wionczek (editor): "Integración de América Latina-Experiencias y Perspectivas", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 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 Latinoamericana - Edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 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", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1965; Sidney Dell, "Experiencias de la Integración Económica en América Latina", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1966.
- 3/ Sobre la naturaleza, la estructura y la dinámica del Estado en América Latina, ver bibliografía citada en nota 1/, especialmente Furtado, Urquidí, Aguilar Monteverde, Prebisch, García, Graciarena; y también: Gino Germani, "Política y Sociedad en una Época de Transición", Paidós, Buenos Aires, 1962; Marcos Kaplan, "Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina", Monte Avila Editores, Caracas, 1968, "El Estado Empresario en la Argentina", (en "El Trimestre Económico", México, 141), "Formación del Estado Nacional en América Latina", Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1970; Kalman Silvert, "La Sociedad Problema (Reacción y Revolución en América Latina)", Paidós, Buenos Aires, 1962; Helio

/Jaguaribe, "Desarrollo

Jaguaribe, "Desarrollo Económico y Desarrollo Político", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964; Federico G. Gil, "Instituciones y Desarrollo Político de América Latina", Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1966; Jacques Lambert, "Amerique Latine - Structures Sociales et Institutions Politiques", Presses Universitaires de France, Paris, 1963; Anibal Pinto, "Política y Desarrollo", Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1968.

4/ Sobre nuevas estrategias y tácticas de integración, cfr.:

Banco Interamericano de Desarrollo, "Programas Multinacionales de Inversión y de Integración de América Latina - Informe preparado por Development and Resources Corporation", New York, septiembre 1966; Felipe Herrera, "La Integración Latinoamericana: ¿Crisis o Maduración?" ("Boletín de la Integración", Buenos Aires, Año IV, No. 38, enero 1969); Gustavo Lagos, "Hacia una Estrategia de los Polos de Integración" ("Boletín de la Integración", marzo 1966).

5/ Sobre acuerdos sub-regionales, cfr.: Emilio J. Cárdenas y Felix Peña, "Los Acuerdos Sub-Regionales y el Tratado de Montevideo", ("Derecho de la Integración", Buenos Aires, No. 2, abril 1968); "El Grupo Andino en el Proceso de Integración Latinoamericana" ("Estudios Internacionales", Santiago de Chile, Año 2, No. 2, julio-septiembre 1968); Roberto Fresard Ríos, "El Tratado que creó la Corporación Andina de Fomento" ("Derecho de la Integración", No. 3, octubre 1968); Félix Peña, "Proyecciones Institucionales del Grupo Andino" ("Revista de la Integración", No. 2, mayo 1968); Aaron Segal, "The Politics of Caribbean Economic Integration", University of Puerto-Rico - Institute of Caribbean Studies, Río Piedra, Puerto Rico, 1968.

6/ Sobre integraciones sectoriales, cfr.: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, "Los Acuerdos Sectoriales de Integración Industrial" ("Revista de la Integración", No. 1, noviembre 1967); Sidney Dell, op. cit. nota 2/; 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 1967); Jean-Marie Martin, "La Política Regional en el Sector Energético" ("Revista de la Integración", No. 1, noviembre 1967); Felipe Pazos y otros: "Informe sobre Infraestructura y Desarrollo Integrado de América Latina" ("Revista de la Integración", No. 3, noviembre 1968); Carlos Plaza, "Los Recursos Naturales en la Integración Latinoamericana" ("Revista de la Integración", No. 2, mayo 1968).

7/ Sobre integraciones fronterizas, cfr.: Raúl Rey Alvarez, "La Frontera como Factor de Integración: El Caso Colombo-Venezolano" ("Temas del BID", Año I, No. 2, agosto 1964); Germán Urzúa Valenzuela, "La Integración Fronteriza y sus Condiciones", Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Chile, 1968.

- 8/ Sobre desarrollo de cuencas fluviales, cfr.: A.H. Hanson, "Public Enterprise and Economic Development", Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1959; Robert D. Hayton, "The Plata Basin" (en volumen: "The Law of International Drainage Basins" - Edited by A.H. Carretson, R.D. Hayton, C.J. Olmstead, Institute of International Law, New York University School of Law, Oceana Publications Inc., New York, 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).
- 9/ Sobre intervencionismo estatal y sector público en América Latina, cfr.: nota 3/, y además: Albert Waterston, "Development Planning - Lessons of Experience", The John Hopkins Press, Baltimore, 3rd. printing, 1969; Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), "Discusiones sobre Planificación", Siglo XXI, México, 1966; Gonzalo Martner, "Planificación y Presupuesto por Programa", 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", Omeba, Buenos Aires, 1968.
- 10/ Pablo González Casanova, "La Democracia en México", Ediciones Era, 2da. Edición, México, 1967. Sobre el caso mexicano ver también: Autores varios, "Base para la Planeación Económica y Social de México", Siglo XXI, México, 1966; William P. Glade and Charles W. Anderson, "The Political Economy of Mexico", The University of Wisconsin Press, Madison, 1968; Howard F. Cline, "Mexico Revolution to Evolution: 1940-1960", Oxford University Press, London, 1966.
- 11/ Marcos Kaplan, "El Estado Empresario en la Argentina" ("El Trimestre Económico", No. 141); Aldo Ferrer, "La Economía Argentina" Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963.
- 12/ Giuseppe Petrilli, "La Empresa Pública en la Economía del Mercado Común Europeo" ("Boletín Informativo Techint", Buenos Aires, No. 137, diciembre 1963).
- 13/ Maurice Bye, "Cooperación en la Producción y Convergencia de los Sistemas Económicos" ("Boletín de la Integración", junio 1966).
- 14/ Sobre las grandes corporaciones internacionales y la integración, cfr.: Maurice Bye, "Relations Economiques Internationales", Dalloz, Paris, 1965; Naciones Unidas, "La Corriente Internacional de Capitales Privados, 1956-1958", 1959; Naciones Unidas, "Las Inversiones Privadas Extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio", diciembre 1960; Naciones Unidas, "Foreign Capital in Latin America", 1954; Naciones Unidas, "External Financing in Latin America", 1965; Business International, "La Integración Latinoamericana - Documento Informativo - Mesa Redonda Latinoamericana", Montevideo, noviembre 3-8 de 1963,

volumen en rotaprint, 138 pp.; Gustavo Lagos, "Empresas Multinacionales: Aspectos Socioeconómicos, Políticos e Institucionales" ("Revista de la Integración", No. 2, Mayo 1968); Sidney Dell, op. cit. nota 2/; Marcos Kaplan, "Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina", op. cit.

- 15/ Sobre empresas públicas multinacionales, cfr.: Paul Reuter, "Organisations Européennes", Presses Universitaires de France, Paris, 1965; Louis Cartou, "Organisations Européennes", Dalloz, Paris, 1965; Claude-Albert Colliard, "Institutions Internationales", Dalloz, Paris, 1966; Carlos Fligler, "Multinational Public Enterprises", International Bank for Reconstruction and Development, June 1967 (Edición Mimeografiada); "Creación de Empresas Multinacionales", ("Boletín de la Integración", Agosto 1966); Banco Interamericano de Desarrollo, "Las Inversiones Multinacionales en el Desarrollo y la Integración de América Latina", Washington, 1968. Ver también nota 18/.
- 16/ Cfr. Michael Kaser, "COMECON - Integration Problems of the Planned Economies", Oxford University Press, London-New York-Toronto, 1965; United Nations, "Economic Integration and Industrial Specialization among the Member Countries of the Council for Mutual Economic Assistance", ST/CID/7(1966).
- 17/ I.L. Claude, Jr., "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 Fligler, op. cit. nota 15/.
- 18/ Pierre Vellas, "La Empresa Multinacional Regional"; Zacharias Sundström, "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 serán publicados en el curso de 1970 por UNITAR, bajo edición y con estudio introductorio de Marcos Kaplan. Cfr. también Marcos Kaplan, "Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de América Latina" ("Estudios Internacionales", Año 3, No. 2, julio-septiembre 1969).
- 19/ Cfr. A.H. Hanson, "Public Enterprise and Economic Development", op. cit. nota 8/; United Nations, "Organisation and Administration of Public Enterprises - Selected Papers", 1962; Ignacy Sachs, "Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies", Asia Publishing House, New York, 1964; Marcos Kaplan, "Países en Desarrollo y Empresas Públicas", Editorial Macchi, Buenos Aires, 1965.
- 20/ Sobre la CORFO Andina, ver nota 5/.

- 21/ Amílcar Herrera, "La Ciencia en el Desarrollo de América Latina" ("Estudios Internacionales", Año 2, No. 1, abril-junio 1968).
- 22/ Emilio J. Cárdenas, "Hacia un Derecho Comunitario Latinoamericano" ("Derecho de la Integración", No. 1, octubre 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 1967); Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, "Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina (Ensayo de Sistematización)", edición provisional, Washington, 1967, e "Instrumentos Relativos a la Integración Económica de América Latina", segunda edición, Washington, 1968; Universidad Autónoma de Guadalajara, "Integración y Derecho de la Integración", Guadalajara, México, 1967.
- 23/ Gustavo Lagos, "El Rol Político de las Organizaciones Económicas Regionales" ("Revista de la Integración", No. 1, noviembre 1967); Horacio Godoy, "La Integración de América Latina y el Proceso de Poder Mundial" ("Estudios Internacionales", Año 2, No. 3, octubre-diciembre 1968); Marcos Kaplan, "La Crisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", ("Foro Internacional", No. 33, julio-septiembre 1968); Allan-Randolph Brewer Carías, "Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana", Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968; Felipe Paolillo, "Repartición de Competencias y Poderes entre la ALALC y los Estados Miembros" ("Derecho de la Integración", No. 2, abril 1968); Dujan Sidjansky, "Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana", Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires, 1967.

