

# ***La Empresa Multinacional Latinoamericana de Cooperación Agropecuaria: Una expresión práctica entre Países en Desarrollo***

**Fuentes-Mohr, Alberto**

---

**Alberto Fuentes Mohr:** Ex-canciller de Guatemala. Experto internacional en materias económicas.

---

## ***Definición de la Cooperación Económica***

La idea de fomentar la cooperación económica entre países en desarrollo ha recibido creciente impulso en los últimos años. Mientras en la década de los sesenta fue más bien la integración económica entre los países afines de una subregión la que fue objeto de acendrados esfuerzos, en la actualidad, sin que las agrupaciones subregionales abandonen sus objetivos integracionistas, se reconoce que la realización de una unión económica substancial confronta problemas difíciles de resolver dada la realidad político-económica; consiguientemente se trata de impulsar en forma pragmática determinadas medidas de cooperación que sin estar necesariamente aisladas las unas de las otras, se llevarían adelante en forma **ad-hoc** y con relativa autonomía y flexibilidad.

Entendida en esta forma, la cooperación económica entre países en desarrollo ha pasado a ser uno de los componentes básicos del Nuevo Orden Económico Internacional, cuyos principios fueron establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974. Asimismo, constituye una de las mejores expresiones de la autonomía económica colectiva que persiguen los países en desarrollo.

Si bien es relativamente poco lo que se ha avanzado hasta ahora en materia de acciones cooperativas en los campos del comercio y de la producción, se debe reconocer que en el curso de 1976 los países en desarrollo hicieron considerable progreso en el señalamiento de los campos específicos en que puede impulsarse la cooperación entre ellos; definieron asimismo los mecanismos que podrían utilizarse para concretarla; se pusieron de acuerdo sobre las políticas que la orientarían, y le plantearon a los países industrializados - tanto capitalistas como

socialistas - el tipo de respaldo que deberían brindar a los esfuerzos de cooperación por emprenderse.

Las definiciones anteriores pueden encontrarse en las conclusiones y recomendaciones de una serie de importantes conferencias de ámbito mundial que tuvieron lugar en 1976. Así, el llamado "Grupo de los 77" - que en realidad agrupa a todos los países del Tercer Mundo - celebró en enero-febrero su Tercera Reunión Ministerial, en Manila, Filipinas, y en esa oportunidad se aprobaron los lineamientos de un programa de cooperación entre países en desarrollo. Con posterioridad, durante la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrado en mayo en Nairobi, Kenya, se señalaron las medidas de apoyo que los países industrializados y las instituciones internacionales - incluidos los organismos financieros - debieran prestar a ese programa. Paralelamente, a efecto de orientar y canalizar ese respaldo, se decidió establecer una comisión especial dentro del marco de la UNCTAD. Más adelante, en agosto, tenía lugar en Colombo la Quinta Conferencia de Jefes de Estado o Gobiernos de los Países No-Alineados, en donde se concretaron todavía más las acciones requeridas para impulsar la cooperación económica entre los países del Tercer Mundo. Finalmente, en septiembre, se realizó en México la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, en ocasión de la cual se especificaron las medidas que tendrían que adoptarse para llevar a la práctica el programa aprobado en Manila; fundamentalmente: medidas para el fortalecimiento general de la cooperación e integración económica a nivel sub-regional, regional e interregional; medidas comerciales y conexas; medidas en los sectores de la producción, la infraestructura y los servicios; medidas monetarias y financieras; medidas en el área de la ciencia, la tecnología y la cooperación técnica; y medidas relativas a mecanismos y acuerdos globales.

Mientras a nivel mundial se adoptaban las decisiones mencionadas, en América Económica Latinoamericana (SELA). Después de firmado su convenio constitutivo en octubre de 1975, en enero de 1976 el SELA comienza a arrojar resultados cuando el Consejo Latinoamericano aprobó los lineamientos de acción de América Latina en las Conferencias de Manila y Nairobi antes citadas, a la vez que discutió las bases de un primer programa de trabajo. Este, elaborado durante el primer semestre del año, fue aprobado en junio de 1976 y comenzó a ejecutarse a partir de entonces, lo que ha comportado la creación de varios comités de acción y la consideración de medidas para la cooperación agropecuaria y alimenticia, para la cooperación industrial, y para orientar la consulta y coordinación latinoamericana y el apoyo a los esquemas de integración económica.

### ***La Empresa Multinacional, Instrumento Básico de la Cooperación Económica***

Tanto la cooperación económica planteada a nivel del Grupo de los 77 como la resultante del primer programa de trabajo del SELA cubren campos bastante vastos; ambos planteamientos, además, concuerdan en el carácter **ad-hoc** de las medidas a adoptarse dentro de esos campos, en el sentido de que existiría una relativa autonomía entre una medida y otra y no abarcaría necesariamente a todos los países que participan en el programa respectivo sino sólo aquellos que rica Latina la idea de la cooperación económica entre los países de la región era impulsada por la vigencia del Sistema estén especialmente interesados en una acción concreta. Por lo demás, el programa de ámbito mundial se basa en gran parte en acciones de tipo sub-regional o regional, lo que asegura la total compatibilidad, por no decir identidad, entre dicho programa y el del SELA.

Una de las posibles acciones concretas que más han capturado la imaginación de quienes han formulado los programas de cooperación económica es la creación de "empresas multinacionales", entendido este concepto en su acepción verdadera: empresas en cuya propiedad y gestión participan varios países, a diferencia de las empresas "transnacionales" que operan en varios países que generalmente no tienen control alguno sobre ellas o lo tienen muy escaso.

La creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas, a constituirse "con aportes de capital estatal, paraestatal privado o mixto, cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados Miembros y cuyas actividades estén sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos", constituye uno de los objetivos fundamentales del SELA (artículo 5, inciso al del Convenio Constitutivo). Por otra parte, el Programa de Cooperación Económica del Grupo de los 77 también pone el acento en la creación de empresas multinacionales, tanto en el campo de la comercialización como en el de la producción. Así, en las Conferencias de Manila y Nairobi se acordó que los países desarrollados deberían prestar "apoyo a los países en desarrollo en el establecimiento y explotación de empresas multinacionales de comercialización" y disponer la "asignación de fondos dentro de sus programas de asistencia al desarrollo para promoción de empresas multinacionales de países en desarrollo". Además, a los países socialistas de Europa Oriental se solicitó "el suministro de asistencia técnica para el establecimiento y la explotación de empresas estatales de importación y exportación en los países en desarrollo, tanto en el plano nacional como multinacional". Cabe destacar, igualmente, que en el caso de las instituciones financieras internacionales, incluidas las regionales y subregionales, el Grupo de

los 77 acordó en Manila que deberían propiciar "la creación de fondos de preinversión para la elaboración y promoción de proyectos multinacionales de inversión", "la asignación de fondos para la concesión de préstamos destinados a ese tipo de proyectos" y "la utilización de una parte de sus recursos para contribuir a la constitución del capital social de las empresas multinacionales que establezcan sus países miembros en desarrollo".

Siempre con la misma orientación entre las acciones acordadas por la Conferencia de países no alineados de Colombo, se cuenta: "El establecimiento de empresas multinacionales de comercialización entre países en desarrollo como un medio de participar de los beneficios del mercadeo, el transporte y la distribución de los productos de los países en desarrollo"; así como: "la elaboración de propuestas de proyectos interregionales, regionales y subregionales y la preparación de inventarios industriales para el establecimiento de empresas multinacionales por parte de los países no-alineados y otros países en desarrollo, con base en la complementación de recursos naturales, tecnología adecuada, financiamiento de largo plazo y el compartimiento de mercados. . .".

En la conferencia de México, por último, se acordó solicitar a la Secretaría de la UNCTAD y a las comisiones regionales de Naciones Unidas que realizaran estudios concretos para establecer empresas multinacionales de comercialización entre países en desarrollo. Asimismo, se acordó fomentar el establecimiento de empresas multinacionales en los campos de la producción y los servicios. Más concretamente, se dispuso: "Constituir empresas cooperativas de los países en desarrollo que sean exportadores de alimentos, actuales o potenciales, y de otros países en desarrollo en posición de serlo en términos de financiamiento, tecnología y mercados"; igualmente se acordó: "Cooperar en proyectos multinacionales tales como la producción y procesamiento de alimentos y de complementos dietéticos de alto contenido proteico, en la manufactura de fertilizantes, insecticidas, producción de semillas, otros insumos agrícolas e industrias del agro", así como: "Establecer empresas multinacionales entre los países en desarrollo para la utilización y mercadeo conjuntos de los recursos vivientes del mar y de las aguas interiores . . .".

### ***Algunas Experiencias de Empresas Multinacionales***

Como se indicara anteriormente, hasta la fecha el avance realizado en la creación de empresas multinacionales, tanto en América Latina como en las otras regiones del Tercer Mundo, es relativamente modesto. Además, varios estudios realizados

por la UNCTAD con anterioridad a la Conferencia de Manila señalan que varias de las empresas multinacionales establecidas por países en desarrollo no poseen las características más deseables para hacer de ellas instrumentos eficientes de cooperación entre dichos países. Generalmente se trata únicamente de inversiones conjuntas realizadas en el sector industrial de un solo país, el cual provee materias primas y mercado contra la provisión de capital y tecnología por el otro país participante. En otras palabras, se trata de un tipo de inversión que se asemeja bastante a la realizada por las empresas de los países desarrollados. No pareciera prestarse atención a la complementación de recursos naturales y otros factores de la producción, a la creación de mercados más amplios y al fomento del intercambio comercial recíproco. Estas características negativas, por lo demás, parecieran acentuarse en la medida en que las empresas multinacionales están constituidas por capitales privados, cuya nacionalidad no es siempre perfectamente discernible.

Ante las dificultades que podría ofrecer la creación de empresas multinacionales sin un marco jurídico-económico que garantice su viabilidad y sus efectos positivos, han habido tentativas de condicionar su establecimiento por medio de acuerdos o tratados entre los países interesados. Dos ejemplos de tales tentativas han sido el Régimen de Industrias de Integración adoptado por los países centroamericanos en 1958 pero que se llevó a la práctica en forma muy marginal y defectuosa, y el sistema vigente entre los países de la Cooperación Regional para el Desarrollo (RCD), o sea Turquía, Irán y Pakistán, el cual resultó en ciertas inversiones industriales conjuntas pero no - como se había originalmente concebido - en un aprovechamiento del mercado de los tres países para los productos de las industrias así establecidas, las cuales se han contentado con mercados nacionales.

Quizá una mayor medida de éxito haya sido lograda en el establecimiento, en forma ad-hoc, de empresas multinacionales en el sector de los servicios. La autoridad portuaria, los ferrocarriles y la línea aérea de los países de la Comunidad del Africa Oriental, por ejemplo, funcionaron en forma aceptable hasta que las dificultades políticas entre Kenya, Tanzania y Uganda dieron al traste con la vigencia real de ese esquema.

En América Latina, además de las inversiones privadas en el sector industrial que pueden calificarse de multinacionales, se han establecido algunas empresas conjuntas de capital estatal en campos tales como el desarrollo hidroeléctrico; pero esta cooperación, generalmente bilateral, no corresponde enteramente a la idea de empresa multinacional que se ha venido conformando recientemente. Quizá las

experiencias que más se acercan a esa idea son las de la Naviera Multinacional del Caribe, NAMUCAR, cuyos propósitos y forma de operar han sido claramente definidos, y la Comercialización Multinacional de Banano, COMUNBANA, que fuera muy recientemente establecida como una derivación de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) con el propósito de que los países productores participen directamente en la comercialización de esa fruta.

### ***La Empresa Multinacional de Cooperación Agropecuaria en el Ambito del SELA***

Definida la importancia de la empresa multinacional como instrumento de cooperación, al Sistema Económico Latinoamericano se le planteó la necesidad de insertarla en el campo al que los Estados Miembros, de acuerdo al primer programa de trabajo del SELA, acordaron otorgar la más alta prioridad: la cooperación agropecuaria y alimenticia. Se escogió dicho instrumento, indica la Secretaría del SELA, debido a que las empresas multinacionales "constituyen un mecanismo adecuado para producir acciones económicas, hechos reales, iniciativas para aglutinar esfuerzos y responder de esta manera a las necesidades concretas del sector".

Concretamente, la Secretaría sugirió que las empresas a establecerse constituyeran un instrumento de propósitos múltiples "que puede orientarse simultáneamente a la comercialización internacional, a incentivar la producción y el comercio regional y a crear un mercado estable..." Al proponerse la creación de distintas empresas para granos, productos del mar, productos lácteos, semillas, frutas tropicales y oleaginosas, se hizo hincapié en que tales empresas deberán gozar de gran autonomía y flexibilidad, deberán medir su eficiencia no solo en términos de utilidades sino también en función de la cooperación que generen y el poder de negociación que aglutinen y deberán incentivar la transferencia de tecnología. Por lo demás se subraya que el carácter nacional de los aportes de capital (Estatal, paraestatal, privado o mixto) deberá ser garantizado por los respectivos Estados Miembros.

Como resultado de las sugerencias de la Secretaría, en su Tercera Reunión Ordinaria, celebrada el pasado mes de marzo, el Consejo Latinoamericano decidió la creación de tres comités de acción tendientes a intensificar la cooperación latinoamericana en lo relativo a granos, frutas y oleaginosas el primero; productos del mar el segundo, y productos lácteos y derivados de la carne el tercero. Aunque la decisión sobre el particular es un tanto tímida cuando señala que: "se promoverán los acciones y mecanismos concretos entre los que **podrían** contarse

las empresas multinacionales" <sup>1</sup>, en realidad una mayoría de los miembros del Consejo pareció inclinarse por la constitución de las empresas multinacionales como elemento fundamental de las acciones a adoptarse. Siendo así, es de esperarse que aún cuando por distintas circunstancias no todos los países latinoamericanos participaron en las varias empresas, un buen número de ellos estarían dispuestos a constituir las.

Quizá las dudas que puedan subsistir con respecto a la constitución de las empresas multinacionales se puedan atribuir en parte a cierta resistencia librecambista a un tipo de empresa en la que es indispensable cierta injerencia de tipo estatal. Pero también podría deberse a cierto temor de lo desconocido. Las empresas multinacionales como las concibe el SELA - máxime en el sector agropecuario - constituyen sin lugar a dudas una novedad, y los elementos más conservadores podrían considerarlas un riesgo costoso. Por esto, precisamente, en el transcurso de la gestación de las empresas, convendría enfatizar el carácter de **empresas** de los proyectos por iniciarse. En otras palabras sin relegar su trascendencia social y cooperativa, es preciso asegurar que sean autofinanciables, que realicen sus operaciones en forma competitiva - si posible en función internacional o al menos en función latinoamericana - y, lo que es muy importante, que no se recargue su gestión al tener que atender excesivamente a la infraestructura tecnológica, de transporte, etc. que es necesaria para la operación de las empresas pero cuya creación debería ser compartida entre ellas y los sectores gubernamentales y privados.

Debe destacarse, asimismo, que al inicio de sus operaciones las empresas a formarse debieran concentrarse sobre todo en la comercialización de los productos a cubrirse. Al respecto debe recordarse que los aspectos de producción, en el sector agropecuario, son bastante difíciles de coordinar aún dentro de un solo país. Lo importante, por lo tanto sería crear condiciones de comercialización que actuaran como incentivo sobre la producción y obligaran a que cada país ordene su situación interna en materia productiva a modo de ir sentando las bases para una mayor integración multinacional en lo que se refiere a cada producto o sector.

Tanto para atender debidamente los aspectos de comercialización en un principio como los de producción más adelante, es preciso que las empresas multinacionales representen intereses muy concretos. De allí que sería muy conveniente que las empresas - como fue el caso de Comumbana - se derivaran de asociaciones de productores que clarifiquen previamente cuáles son las premisas sobre las que se

---

<sup>1</sup>Subrayado del autor.

pueden armonizar las posiciones particulares de los productores y las de estos con las de los consumidores. Al respecto, es preciso hacer hincapié en que la imagen de "cartel" que en algunos círculos se quiere dar a toda asociación de productores, es evidentemente falsa. Las asociaciones de productores, por el contrario, son una forma realista de asegurar una armonización de intereses con un mínimo de costo social.

Otro aspecto cuya importancia no se debe minimizar es el del financiamiento de las empresas. Al respecto, es digno de atención que el acuerdo que establece los comités de acción antes mencionados especifica que la Secretaría del SELA gestionará para los mismos "el apoyo de los organismos internacionales, regionales y subregionales pertinentes, **incluidos los organismos financieros de integración.** . ." <sup>2</sup>. Esto, en efecto, constituye un saludable recordatorio a dichos organismos financieros de que no pueden estar divorciados del establecimiento de las empresas multinacionales de cooperación agropecuaria y alimenticia.

A manera de sugerencia se le podría plantear a los comités de acción por establecerse que iniciaran el diagnóstico que se les ha encargado para cada producto o sector con un análisis de los factores que intervendrían en el establecimiento de un mecanismo de comercialización. Dicho análisis significaría; examinar, a nivel regional el comportamiento de las exportaciones e importaciones del producto o productos involucrados; analizar los sistemas comerciales que operan en cada país respecto a esas exportaciones e importaciones, incluyendo arreglos contractuales, facilidades portuarias y de transporte, etc.; determinar si existen problemas específicos que plantean los productos involucrados; definir la estructura jurídica administrativa que podría adoptarse en cada caso; y, establecer qué arreglos financieros son necesarios para la constitución de la empresa.

Una vez examinados los aspectos referentes a la comercialización, sería posible concebir proyectos en el área productiva de acuerdo a las características de la demanda por los distintos productos, las escalas de producción necesarias y la disponibilidad de recursos de toda índole para promover acuerdos de complementación o especialización. Antes de que esos proyectos empiecen a operar, además, será necesario examinar en qué medida las políticas individuales o el ordenamiento legal de los países participantes deben hacerse compatibles con el funcionamiento de las empresas multinacionales.

---

<sup>2</sup>Subrayado del autor.



Como se puede juzgar, la constitución de las empresas multinacionales de cooperación agropecuaria significa una tarea que requerirá esfuerzo y dedicación por parte de la secretaría del SELA y de los Comités de Acción por establecerse; pero exigirá además una voluntad política clara de por lo menos un grupo de países latinoamericanos. Así, el establecimiento de dichas empresas nos dará una medida de la determinación de cada uno de los países de América Latina de traducir en hechos concretos los compromisos de cooperación que han adquirido en el ámbito regional y con las otras naciones del Tercer Mundo.