

## LA EMPRESA PUBLICA MULTINACIONAL: ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE ESTUDIO

Mauricio Valdés

### Introducción

El punto de partida de este artículo se encuentra en una revisión de cierta literatura que sobre todo a lo largo de las dos últimas décadas, se ha venido ocupando de mostrar la conveniencia o la necesidad de impulsar la creación de Empresas Multinacionales entre Países en Desarrollo (EMPD), como instrumentos apropiados de cooperación e integración. De manera general, por EMPD se entiende organizaciones permanentes dedicadas a la producción y a la venta de bienes o servicios en mercados de alcance internacional, y en cuya propiedad y control participan inversionistas de dos o más países en desarrollo.

Si se examina con algún detenimiento y espíritu crítico una muestra representativa del tipo de estudios que se han ocupado de estas empresas, se puede apreciar que la gran mayoría de ellos acusa diversas insuficiencias, las que obstaculizan la obtención de conocimientos más valiosos sobre estas organizaciones de notable difusión mundial. Entre las insuficiencias aludidas son de especial relevancia las siguientes: 1) Falta de estudio empírico o de casos; 2) Imprecisión teórico-conceptual; y, 3) sesgo promocional de los autores que abordan el tema.

En este artículo se persigue, en primer lugar, examinar rápidamente las insuficiencias antes apuntadas y algunas de sus consecuencias más importantes para el conocimiento en este campo. En segundo lugar, se plantearán para la discusión algunos elementos que podrían ser de utilidad en la formulación de una agenda de investigación alrededor de la problemática de estas empresas.

Conviene enfatizar el carácter preliminar o exploratorio de las ideas que aquí se vertirán. Una estrategia de investigación completa, coherente e incisiva en materia de EMPD, podrá alcanzarse en la medida en que investigadores, administradores y funcionarios gubernamentales junten sus esfuerzos y compartan experiencias alrededor de este importante tema.

Con el propósito de contribuir a explicar algunos de los conceptos propuestos, se ofrecen a lo largo del trabajo diversos ejemplos extraídos de la experiencia de algunas de estas organizaciones que operan en América Latina.

## 1. Las empresas multinacionales como instrumentos de desarrollo de los países del Tercer Mundo

La formación de empresas multinacionales entre países en desarrollo (EMPD), es con gran frecuencia presentada como uno de los pasos concretos más provechosos que han dado o que pueden dar tales países, con el propósito de mejorar su capacidad de respuesta frente a múltiples y complejos retos que lanza el proceso de desarrollo. En América Latina ha sido notoria y entusiasta la acogida que esta idea ha encontrado en importantes círculos políticos y académicos de distintos países, así como en organismos y mecanismos regionales que como el SELA, el INTAL, la SIECA, el Grupo Andino, etc., han apoyado en forma directa la creación de tales empresas. De hecho, en las dos últimas décadas estas empresas han proliferado de manera considerable y actualmente operan en todas las regiones del subcontinente, y en diversos sectores productivos.<sup>1</sup>

### 1.1 Sobre la expresión multinacional

Es conveniente hacer aquí algunas precisiones conceptuales. El carácter multinacional se otorga en el contexto de este trabajo a aquellas empresas que reúnen dos requisitos fundamentales: a) el ser propiedad y estar bajo control de inversionistas provenientes de dos o más países, y b) el llevar a cabo sus operaciones en una escala internacional. Puede verse que este doble criterio de multinacionalidad —por la propiedad y el control, y por el mercado— difiere del que a menudo se utiliza en el estudio de los grandes consorcios de los países desarrollados, en donde tales consorcios, atendiendo al alcance del mercado en que operan, se presentan como empresas “multinacionales”. En otros casos, la multinacionalidad se otorga a tales consorcios con base en un razonamiento puramente jurídico: puesto que el consorcio tiene filiales asentadas jurídicamente en diversos países como “empresas nacionales” —i.e. Texas Instruments de El Salvador, Del Monte de Costa Rica, etc.—, se trata entonces de un consorcio “multinacional”, integrado por empresas de distintas nacionalidades. En ambos casos, sin embargo, el uso del término multinacional no permite reflejar la fuerte base nacional y la centralización real del control con que operan tales consorcios.<sup>2</sup> El criterio de multinacionalidad por el mercado, ha sido utilizado también en el estudio de la expansión internacional de las operaciones de empresas establecidas en países pequeños o subdesarrollados. Con frecuencia en estos trabajos tiene escasa trascendencia el hecho que la empresa que se “multinacionaliza”, sea una filial extranjera o una empresa privada o pública local, etc.<sup>3</sup>

En este artículo, como se ha indicado, se reserva el término *multinacional* para las empresas en que se pueda observar diversidad nacional en la propiedad y el control,

y alcance internacional en las operaciones. La expresión *Empresa Transnacional (ET)*, designará a las grandes empresas de los países desarrollados, las cuales:

“... actúan desde los países en que tienen su sede a través de las fronteras nacionales.”<sup>4</sup>

## 1.2 Principales argumentos en pro de la EMPD

Con el fin de proporcionar una idea general de la importancia que se atribuye a la creación de las EMPD, se presenta a continuación una breve síntesis de los argumentos proporcionados por diversos autores que se han ocupado del tema.<sup>5</sup> Por comodidad expositiva, se puede decir que la creación de las EMPD se concibe como una acción que reportaría beneficios de dos tipos: a) económico-sociales, y b) políticos.

En el plano económico-social, se afirma que estas empresas permitirían echar a andar proyectos que por la magnitud y la naturaleza de los recursos necesarios, escapan a las posibilidades de un solo país. Al constituirse las empresas en cuestión, se propiciaría el aprovechamiento de economías de escala y externas, así como el establecimiento de acuerdos sectoriales entre países y el mejor uso de los recursos humanos y materiales. Adicionalmente, estas empresas no sólo contribuirían a fortalecer el proceso de desarrollo integrado, sino también a eliminar distorsiones en dicho proceso, para promover una distribución más equitativa de los beneficios de la integración y una reducción de la dependencia externa.

Desde la perspectiva política, se señala que la formación de las EMPD provocaría efectos y movimientos de solidaridad entre los países, lo que redundaría en aumentos de su poder de negociación en ciertos espacios de la problemática internacional. Se ve en este tipo de organizaciones un instrumento tan eficaz como audaz, para contrarrestar la penetración de las ET y para salvaguardar la autonomía de decisión de los países del Tercer Mundo.

Conviene mencionar, desde otro ángulo, un elemento que a menudo se presenta en favor de la constitución de las EMPD: su mayor viabilidad política y administrativa, en comparación con otro tipo de mecanismos de cooperación e integración más generales, que suponen múltiples acuerdos y compromisos y una considerable rigidez. Tal como se indicó en un documento preparado en ocasión de la cuarta UNCTAD:

“Dado el carácter limitado de los objetivos, el acuerdo de establecimientos de empresas multinacionales no requiere compromisos globales y elaborados sobre un elevado número de proyectos conexos o sobre política industrial en general. En consecuencia, la formación de empresas multinacionales parece constituir una técnica flexible y adecuada para la promoción de la cooperación económica entre países en desarrollo en general...”<sup>6</sup>

Todo lo anterior es, ciertamente, una muy ligera revisión de los argumentos más importantes que se ofrecen en la literatura disponible, en favor de la creación de las EMPD. Se puede apreciar, sin embargo, que tales argumentos apuntan hacia una diversidad de factores y que tienden a generar considerables expectativas con respecto al valor instrumental y a la viabilidad de las empresas en estudio. Sin embargo, es necesario reconocer que la investigación en este campo exhibe una serie de importantes limitaciones.

## **2. Crítica al pensamiento en materia de EMPD**

Tal como se ha señalado, la gran mayoría de trabajos que se han ocupado de la creación de las EMPD presenta diversas insuficiencias. Estas se dan interrelacionadas y caracterizan un cierto "estado del arte" en el tratamiento de estas empresas.

### **2.1 Falta de análisis empírico o de casos**

Se puede apreciar, en primer lugar, que en el estudio de las EMPD existe una especie de divorcio entre las elaboraciones teóricas, por una parte, y las experiencias concretas de las empresas que ya existen, por la otra. La mayoría de trabajos sobre el tema acusan, en otras palabras, ausencia de elementos empíricos de singular importancia, como son los que se desprenden del análisis de casos de empresas reales. Aunque esto es particularmente cierto para los trabajos latinoamericanos —a los que sobre todo se refiere este artículo—, la apreciación anterior es generalizable a numerosos trabajos que se originan en otras regiones del planeta y en organismos internacionales.

Los estudios que se ocupan de las EMPD, suelen concentrarse en discutir los fenómenos y problemas que subyacen a la propuesta de crear tales empresas, y en señalar las ventajas que a la luz de diversos parámetros generales se obtendrían con su establecimiento. En otros casos, la discusión se torna eminentemente jurídica, los argumentos se relacionan alrededor de las posibles ventajas o desventajas que tal o cual figura jurídica aporta o podría aportar a la empresa. Este tipo de análisis no carece de importancia, sin embargo ofrece sólo una visión formal y estática del fenómeno.<sup>7</sup>

Existen, ciertamente, algunos trabajos más contemporáneos en los que se observa un esfuerzo por reconocer que las EMPD en América Latina ya no sólo son una "propuesta en la mente de los idealistas", y que las empresas en cuestión son un hecho real, que con frecuencia presentan problemas. Sin embargo, en estos trabajos los planteamientos se suelen hacer a niveles demasiado generales, que no reconocen las peculiaridades de cada empresa; o bien a niveles demasiado fenoménicos, que no profundizan en forma seria en los procesos subyacentes. Así, por ejemplo, diversos autores coinciden en señalar que uno de los problemas centrales que afecta en general a las multinacionales latinoamericanas consiste en:

“... el sensible decaimiento del interés político manifestado (por los países socios) en los momentos iniciales, que casi se anula en la etapa de funcionamiento, limitando de este modo muchos de los intentos de gestión administrativa eficaz.”<sup>8</sup>

La hipótesis anterior parece contener importantes elementos verdaderos; sin embargo, planteado el problema en ese plano de generalidad, —aplicable a la mayoría de empresas— no parece ser susceptible de otra explicación que no sea la falta de madurez de los gobernantes o la etapa alcanzada en el proceso de integración, la dependencia, o la falta de previsión, etc. Convendría más bien preguntar si tal decaimiento en el apoyo o interés político afecta por igual a todos los países socios de una empresa en particular, o si la falta de apoyo se manifiesta sobre todo con respecto a ciertas actividades específicas y por qué. En cada empresa, el “decaimiento del interés político” es expresión de un proceso complejo y altamente dinámico, que no se explica de manera suficiente sólo por “macro variables” y generalizaciones.

Por otro lado, el decaimiento del interés político, aceptado muy ligeramente como un factor decisivo, puede en algunos casos no ser causa, sino pretexto de una gestión administrativa ineficaz.

Sin lugar a dudas, la realización de estudios de casos y de comparaciones entre las empresas que ya existen, arrojaría mucha luz sobre la naturaleza de los problemas involucrados en su funcionamiento, y contribuiría a despejar numerosas interrogantes. La importancia que en general tiene este tipo de estudios para el desarrollo del conocimiento, se ha destacado por diversos autores. Murray, por ejemplo, indica al respecto:

“Los estudios de casos aumentan el conocimiento y la comprensión del objeto al proveer “estudios de lo particular donde poco ha sido hecho previamente en profundidad”. Ellos demuestran la “gran variación” y las “complejidades multi-dimensionales” involucradas en circunstancias específicas, sugieren preguntas para una exploración más profunda y sientan las bases para el análisis comparativo en una etapa posterior. Más aún, tales estudios ayudan a la enseñanza al complementar la discusión más generalizada y abstracta, y al enfrentar al estudiante con las complejidades de la vida real.”<sup>9</sup>

## 2.2 Imprecisión teórico-conceptual

Hacer investigación empírica no implica descuidar el proceso de investigación y elaboración teórica. Por el contrario, no se concibe manera de abordar la realidad sin una idea ordenadora previa, la que al ser elaborada en contraste permanente con la realidad, permita precisar, ordenar y profundizar en lo importante y esencial para el estudio del objeto.

En el campo de las EMPD el desarrollo teórico es realmente incipiente. En este artículo solamente se esbozan algunas temáticas que parecen relevantes desde el punto de vista teórico, para la definición de la naturaleza del objeto de estudio.

Con excepciones notables, los trabajos escritos sobre estas empresas fallan en reconocer y en agotar las implicaciones analíticas que se desprenden del hecho que en su gran mayoría, las multinacionales que operan en América Latina y el Tercer Mundo en general, reúnen condiciones que las hacen operacionalmente asimilables al concepto general de Empresa Pública. Al examinar la conformación del capital de las empresas multinacionales latinoamericanas, un informe de consultoría señala:

“ . . . en los proyectos propiamente multinacionales, el capital suele tener carácter público, en su mayoría, aunque exista alguna excepción, si bien en este caso la participación privada frecuentemente corresponde a importantes grupos financieros que, de algún modo, reproducen las características del capital público.”<sup>10</sup>

En este artículo se utiliza el concepto de *Empresa Pública Multinacional (EPM)* para dar cuenta de aquellas EMPD que, como se ha dicho, reúnen condiciones generales de empresa pública. Se debe reconocer que la especificación del concepto de empresa pública es una tarea compleja y muy polémica. Pero esto, al contrario de toda actitud pasiva, lo que exige es ahondar en busca de soluciones al problema conceptual en referencia, puesto que tiene importantes implicaciones para la investigación.

En efecto, en el ejercicio conceptual y taxonómico está implícito un proceso de hipotetización o de selección de variables y componentes críticos con respecto al objeto en estudio.<sup>11</sup> Se trata, pues, de un proceso con importantes consecuencias para la determinación de la especificidad sustantiva de los fenómenos. Por lo mismo, la conceptualización y la taxonomía constituyen un insumo indispensable para el establecimiento de adecuados planos de comparación y en general para el diseño de estrategias de investigación coherentes e incisivas.

Al estudiar la problemática involucrada en la definición del concepto de Empresa Pública, un grupo de expertos indica:

“Una idea más clara del concepto y la definición de las empresas públicas podría proveer un puente entre teoría y práctica.”<sup>12</sup>

Conviene destacar el hecho que al reconocer el carácter “público” de las EMPD, se posibilita el acudir en busca de elementos teóricos para su estudio, a distintas elaboraciones que existen en el campo de las empresas públicas, la burocracia estatal y el Estado en general. De igual forma, el carácter “multinacional” de estas organizaciones sugiere la utilidad para su estudio de trabajos e investigaciones en el campo de las relaciones internacionales.

Además de las implicaciones analíticas que tiene el proceso de conceptualización, es claro que la precisión conceptual reporta importantes ventajas prácticas y estadísticas. Permite delimitar con claridad el referente empírico a que aluden las hipótesis y proposiciones, así como hace posible llevar a cabo cuantificaciones. Jones dice al respecto:

“Quisiéramos tener una definición acordada internacionalmente, de manera que podamos hacer afirmaciones precisas como la siguiente: comparadas con las del país Y, las empresas públicas en el país X contribuyeron el doble al PNB, pero crecieron la mitad de rápido.”<sup>13</sup>

La referida imprecisión teórico-conceptual está presente en la gran mayoría de trabajos sobre las empresas multinacionales latinoamericanas. Este problema parece guardar relación con la ausencia de investigaciones empíricas, así como con el tono o sesgo promocional y acríptico que exhiben muchos de los trabajos disponibles.

### 2.3 Sesgo promocional

En un interesante artículo, Díaz-Alejandro señala:

“Uno debe temer la existencia de una tendencia a mirar todas las corporaciones multinacionales latinoamericanas (CML), como “cosas buenas”. Hay por ello lugar para el análisis normativo en esta área, particularmente si uno quiere evitar desilusiones más tarde. De hecho ya existen algunos precedentes desafortunados.”<sup>14</sup>

Aunque Díaz-Alejandro no ofrece ejemplos de tales precedentes desafortunados, es relativamente fácil comprobar que en diversas multinacionales latinoamericanas las cosas no marchan como se esperaba. Algunas han sido liquidadas<sup>15</sup> o inmovilizadas luego de algunos años de operación, mientras que otras reportan considerables pérdidas financieras, entramientos en el proceso de toma de decisiones, o el antes mencionado decaimiento en el interés político de los países socios.

Díaz-Alejandro pone de relieve otras consideraciones que merecen tenerse en cuenta, a fin de hacer un análisis más comprensivo y crítico acerca de estas empresas:

“Debería estar claro que la creación de nuevas corporaciones multinacionales o transnacionales latinoamericanas no es la única ni necesariamente la mejor manera de enfrentar la incertidumbre, la necesidad de información, o la falta de poder en el mercado (. . .) Arreglos contractuales de distinta naturaleza que son limitados en el tiempo, pueden a menudo funcionar mejor que nuevas organizaciones permanentes.”<sup>16</sup>

El tono promocional y acríptico que muestran muchos trabajos relacionados con las multinacionales de los países en desarrollo, habría encontrado justificación hace varias décadas, cuando efectivamente tales empresas no eran sino una “propuesta en la mente de los idealistas”. Actualmente, sin embargo, lo que se necesita es nuevos y verdaderos esfuerzos encaminados a recuperar y a examinar las experiencias concretas de las empresas que ya existen. Es éste un paso indispensable en el proceso de elaboración teórica en este campo. Pero quizás sea más importante aún la posibilidad de que los estudios en referencia permitan reflexionar con mayor claridad sobre sus

problemas, a todas aquellas personas que hoy día tienen responsabilidades directas en la gestión de las empresas en estudio.

### **3. Ideas para una agenda de investigación**

En esta parte se plantean algunas ideas encaminadas a proporcionar pistas para aproximarse al estudio de la Empresa Pública Multinacional (EPM).

Desde la perspectiva de este artículo exploratorio, el interés principal recae en la posibilidad de identificar y profundizar en el análisis de aquellos elementos que conforman la *especificidad sustantiva* de la EPM como concepto genérico. Esto es, se intenta conceptualizar y operacionalizar las propiedades que distinguen al fenómeno en estudio de otros fenómenos. De esta manera, se pretende aportar elementos básicos para un marco conceptual y metodológico que permita comparar diversas EPM, con cierta independencia del hecho que entre las empresas a comparar se encuentre una naviera, una comercializadora, una planta industrial o una empresa dedicada a proporcionar servicios para la navegación aérea. El supuesto básico de este análisis es que un enfoque comparativo, puede resultar especialmente fructífero para el estudio de la EPM.

Ciertamente, para desarrollar un esquema de comparación como éste, puede que existan distintos caminos. El planteamiento que aquí se hace, debe considerarse como una propuesta rápidamente esbozada, incompleta y preliminar.

#### **3.1 La esencia de las actividades de la EPM**

¿En qué consiste la esencia de las actividades de la EPM? Para dar respuesta a esta interrogante, pueden hacerse varios supuestos analíticos. En primer lugar, se puede decir que una EPM es una organización en cuyo funcionamiento están involucradas tres dimensiones básicas, a saber: una dimensión empresarial, una dimensión pública y una dimensión multinacional. Ahora bien, ¿que significa cada una de estas dimensiones?

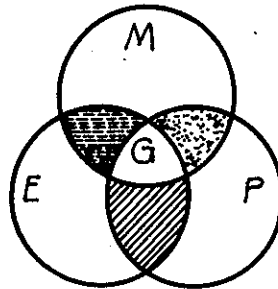
Cada dimensión plantea una problemática particular, diferenciable con fines analíticos. La dimensión empresarial trae a primer plano el problema de la racionalidad productiva.<sup>17</sup> Es decir, la EPM es una organización constituida para producir y vender, de acuerdo con el llamado principio de exclusión, determinados bienes y servicios. Para ello, la empresa tiene ciertos marcos de referencia en lo concerniente a la eficiencia, calidad y rentabilidad de la operación.

La dimensión pública, por su parte, hace referencia a que las actividades de la empresa están inmersas en un contexto organizacional y de negociación político-gubernamental. La EPM surge para cumplir con determinados objetivos de política pública, alrededor de los cuales son capaces de converger diversos Estados.



Finalmente, la dimensión multinacional habla, en términos generales, de un determinado medio social. La EPM se distingue de lo que podría ser llamado Empresa Pública Nacional (EPN), por el hecho que sus actividades no están enmarcadas por los parámetros que proporciona la problemática de un solo Estado-Nación. Esto no significa que las actividades de las EPN no tengan nada que ver con variables de orden internacional. La diferencia radica en que en las EPM, las variables de orden internacional son un atributo esencial y constituyen su medio operativo.

### LA ESENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE LA EPM: UNA VISION ESQUEMATICA



#### Explicación

- E: Dimensión Empresarial
- P: Dimensión Pública
- M: Dimensión Multinacional



Combinación de las dimensiones Empresarial y Pública. Noción del Balance Relativo.



Combinación de las dimensiones Empresarial y Multinacional. Problema de la Administración Internacional. Diferentes capacidades de los Estados socios con respecto a la operación empresarial específica.



Combinación de las dimensiones Pública y Multinacional. Intereses, diferencias y relaciones políticas de los Estados socios. Estructura y dinámica política del espacio específico de la problemática internacional en que opera la empresa.



Gestión de la EPM, cuyos parámetros fundamentales están dados por las tres combinaciones entre las dimensiones básicas.

En otras palabras, y de acuerdo con el doble criterio de multinacionalidad que se utiliza en este artículo,<sup>18</sup> la EPM es una organización que realiza sus operaciones en mercados por definición de alcance internacional, en procura de responder a los intereses de los diferentes Estados socios de la empresa, los cuales se reparten la propiedad del capital y ejercen en forma colegiada el control de la empresa. Por lo anterior, la EPM es un fenómeno cuyo estudio puede ser ubicado en el plano de las relaciones internacionales y, más específicamente, en el de la política internacional o exterior.

La identificación y análisis aislados de cada una de estas dimensiones —empresarial, pública y multinacional— pueden ser considerados un primer momento en el proceso de investigación. Lo crucial, sin embargo, radica en examinar las interrelaciones que se suscitan entre dichas dimensiones. No se debe entender, pues, que los papeles o roles que la EPM desempeña en cada una de sus dimensiones básicas, son independientes entre sí. Por el contrario, tales papeles aparecen en la realidad íntimamente vinculados y dependen unos de los otros. De esta forma, la esencia de las actividades de la EPM puede ser concebida como la resultante de las relaciones y combinaciones que en cada caso concreto se establecen entre sus tres dimensiones básicas.

El gráfico anterior permite apreciar esquemáticamente la manera en que las tres dimensiones de la EPM se entrecruzan dando origen a espacios en los que se combinan los elementos de una dimensión con los de las otras, y proporcionando los parámetros fundamentales dentro de los cuales se mueve la gestión. Este esquema pretende orientar el análisis de casos de EPM hacia el examen de las combinaciones entre las dimensiones. El esquema plantea, asimismo, que las combinaciones representan el tipo de problemas que de manera particular enfrenta el proceso de gestión de la EPM. Por estas razones, es necesario hacer un rápido esbozo conceptual del significado de cada combinación e ilustrarlo con algunos ejemplos concretos.

### 3.2 La noción de Balance Relativo

Con el nombre de Teoría del Balance Relativo, P. Fernandes y P. Slicherl presentan un esquema para aproximarse al estudio de las actividades de las empresas públicas en general.<sup>19</sup> Aunque ciertamente podrían hacerse reservas con respecto a los alcances que Fernandes y Slicherl parecen atribuir a su “teoría”, algunas de las ideas y supuestos comprendidos en la misma resultan de utilidad.

De manera sintética, la formulación del Balance Relativo parte del supuesto que la esencia de la actividad de la EP descansa en la combinación de una dimensión empresarial y una dimensión pública. En palabras de Fernandes y Slicherl:

“El problema que parece presentarse es uno que se relaciona con el balance ‘correcto’ entre las dos dimensiones. Tomamos nota de la existencia de escuelas de pensamiento que colocan un muy alto grado de énfasis sobre la dimensión pública, a expensas de la dimensión empresarial. Por otro lado, hay escuelas de

pensamiento que acentúan la dimensión empresarial a expensas de la dimensión pública. ¿Qué pasa entonces si alguna de estas dimensiones prepondera y aplasta la otra? ¿En qué momento la sobre-enfatización del carácter público de la institución destruye su carácter empresarial? Alternativamente, ¿en qué momento la sobre-enfatización del carácter empresarial destruye su carácter público?"<sup>20</sup>

El problema de las relaciones —conflictivas o no— que se establece entre las dimensiones empresarial y pública en las EP, ha sido parte de las preocupaciones de los estudiosos y de los administradores y gerentes públicos, así como ha constituido un argumento frecuentemente manipulado por aquéllos que se oponen a la actividad empresarial del Estado. Sobre este punto, un grupo de estudiosos indica:

"La búsqueda de retornos financieros en respuesta al carácter empresarial de la organización puede resultar repugnante y contradictorio para la búsqueda de las metas sociales y los propósitos públicos que se desprenden de su carácter público. Aquí descansa el dilema de las empresas públicas y es en este campo de consideración donde quedan grandes retos y temas a ser analizados y soluciones a ser encontradas."<sup>21</sup>

Fernandes y Sicherl rechazan la idea de que se pueda alcanzar un punto o un balance perfecto entre las dos dimensiones en estudio. Proponen, en cambio, una alternativa en su opinión más pragmática, representada por la Teoría del Balance Relativo.

De acuerdo con la teoría en cuestión, el balance en favor de la dimensión pública o de la dimensión empresarial, en los hechos se inclina (*tilts*) hacia uno u otro lado. Se agrega que esta inclinación no es un fenómeno irracional, sino que está directamente conectado y se explica por las circunstancias particulares que rodean a una EP.

"En nuestra visión —señalan Fernandes y Sicherl— lo que se requiere es primeramente un reconocimiento de que el balance puede inclinarse (*may só tilt*), y en segundo lugar, una comprensión concienzuda de por qué y cómo este fenómeno se presenta."<sup>22</sup>

Parece claro que el análisis en términos del Balance Relativo privilegia consideraciones generales de *racionalidad productiva*. No ignora la racionalidad política inherente a la actividad del Estado. Pero la reduce, la formaliza y la convierte en "otro dato" que se debe considerar en el análisis; la preocupación básica es el *performance* de la empresa pública. En su forma más simple, la aquí llamada noción del balance relativo, advierte sobre la posibilidad de que la racionalidad productiva y la racionalidad política de la EPM entren en conflicto. Esto es, que el logro de ciertas metas de orden empresarial asignadas a la EPM (eficiencia, rentabilidad), esté limitado en la práctica por los mismos objetivos de política que establecen los Estados socios, y viceversa.

Para operar con este análisis, podría establecerse en primer lugar un tipo ideal de racionalidad productiva. ¿Cuáles serían las condiciones ideales para que se desarrollara, por ejemplo una empresa naviera? Mercado, fletes, capital, tecnología, capacidad humana, serían algunos de los elementos a considerar. Como segundo paso, se podría examinar la manera como ciertas decisiones gubernamentales formalizadas o no formalizadas (estatutos, reglamentos, acuerdos, convenios), modifican, influyen eliminan, propician o disminuyen la posibilidad de que aquellas condiciones ideales se presenten. A esto, por supuesto, se agregan otros datos que reflejan el contexto operacional de la empresa, y que también modifican el tipo ideal.

Un ejemplo puede ayudar a comprender mejor estos planteamientos.

La Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) es una EPM que surgió a finales de 1975, con el propósito de brindar un servicio regular de transporte entre distintos puertos de la cuenca del Mar Caribe. Actualmente, los Estados socios de la empresa son Cuba, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua y Venezuela.

Se pretendía con el establecimiento de esta empresa, promover el intercambio comercial horizontal en la zona del Caribe y reducir la dependencia con respecto a las navieras transnacionales, cuyas rutas y prácticas comerciales no sólo dificultaban tal intercambio horizontal, sino que imponían condiciones lesivas al desarrollo del comercio marítimo en general y a la soberanía de los países del área.<sup>23</sup>

Aunque el estudio de factibilidad de NAMUCAR concluía en que la empresa resultaba ser perfectamente factible desde el punto de vista económico,<sup>24</sup> un análisis cuidadoso de dicho estudio revela la inconsistencia técnica de diversos de sus supuestos, especialmente en lo referente al potencial comercial intrazonal.<sup>25</sup> Es más, todo el proceso de elaboración del estudio de factibilidad podría ser considerado como "viciado", por el hecho de haberse llevado a cabo *después* de que los Estados socios tomaron la decisión política de crear la empresa.<sup>26</sup> En estas condiciones, al grupo de expertos encargado de hacer el estudio, no parece haberle quedado más alternativa que buscar la manera de dar legitimidad técnica a una decisión política ya tomada.

NAMUCAR es una empresa que surge destinada a operar en un mercado muy frágil e irregular. Adicionalmente, los Estados socios, con el fin de fomentar el tráfico, impusieron —sobre todo en los primeros años de la operación— tarifas por concepto de fletes que estaban cerca de un 50% por debajo de los costos reales.<sup>27</sup> Si a lo anterior se agrega el impacto de la crisis mundial, que vino a deprimir aún más los mercados y a acentuar sus irregularidades, así como limitó sensiblemente la capacidad de los Estados socios para apoyar financieramente a la empresa, se comprende que NAMUCAR haya experimentado a lo largo de sus ocho años de existencia, un proceso de continuo deterioro económico, técnico y financiero.

La exposición anterior permite apreciar cómo el objetivo de política —consistente en estimular el intercambio comercial horizontal en la cuenca del Caribe—,

operacionalizado por medio de rutas de transporte marítimo “no tradicionales” y tarifas de flete subsidiadas, condujo a la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad y la regularidad del servicio. Desde una perspectiva de racionalidad productiva, se manifiesta claramente contradictorio exigirle a una empresa naviera el que proporcione un servicio eficiente y sobre todo regular o de línea entre países que a menudo no tienen nada que venderse o comprarse. El logro del equilibrio financiero de la unidad productiva resulta asimismo muy problemático cuando en adición a operar en un mercado frágil, la empresa se ve obligada, por un período considerable, a cobrar tarifas de flete que no cubren los costos reales de la operación.

Ante el creciente deterioro de la empresa, los Estados socios convinieron en que empezara a operar en rutas tradicionales de comercio: desde y hacia los Estados Unidos (particularmente los puertos de Houston y Nueva Orleans). De esta forma, en aras de rentabilizar la empresa, se tuvo que abandonar, al menos en parte, el objetivo original para el que fue creada.<sup>28</sup>

### **3.3 La combinación de las dimensiones empresarial y multinacional**

El examen de la combinación entre las dimensiones empresarial y multinacional, sugiere adoptar una doble perspectiva. Por un lado, se apunta hacia el análisis de las necesidades y problemas que se presentan a la empresa —también desde una perspectiva de racionalidad productiva— como consecuencia específicamente del alcance internacional de sus operaciones. En este punto conviene introducir el concepto de Administración Internacional. Este es un concepto que en un sentido restringido puede definirse de la siguiente manera:

“... el conjunto de problemas gerenciales que se derivan del movimiento de bienes, recursos humanos, tecnología, recursos financieros, o propiedad a través de las fronteras nacionales.”<sup>29</sup>

Un ejemplo ilustrativo del tipo de problemas que desde este punto de vista debe enfrentar el ejecutivo o gerente, lo proporciona el antes mencionado informe de consultoría sobre las empresas multinacionales latinoamericanas:

“62. ... el problema adquiere verdadera importancia ... en empresas como CACE (Compañía Andina de Comercio Exterior), que agrupa a cinco países miembros del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y que tiene como objetivo el fomento del comercio interandino y su presencia conjunta en los mercados exteriores, dentro de lo posible, en estados superiores de manipulación que incrementen su valor añadido.

63. Este propósito implica una agilidad de transportes a través de las fronteras, que suponen parte esencial de su actividad.

64. Un primer aspecto de este problema lo constituye el gran número de autoridades que, en cada país, intervienen en el tráfico, tales como Transportes, Aduanas, Emigración, Sanidad, Policía, etc., que si no siempre están debidamente coordinadas entre sí, dentro de cada país, menos aún lo están a nivel internacional.
65. Todo ello desemboca en una diversidad de legislación, reglamentos, documentación y trámites a un lado y otro de cada una de las fronteras que, unido al talante más o menos centralista de la Administración de cada país y a las diferencias de interpretación propias de las diferentes personas que en el proceso intervienen, suponen un freno importante en la fluida circulación de personas y mercancías adecuada a una verdadera situación de integración.
66. No menos graves resultan las exigencias sindicales de cada país, en defensa del derecho de los trabajadores a realizar la parte del transporte correspondiente al paso por el territorio nacional, derecho desde luego perfectamente legítimo, pero origen de graves, inconvenientes, teniendo en cuenta las deficientes instalaciones frecuentes en las fronteras que no facilitan precisamente la manipulación, con los correspondientes recargos de costo y falta de seguridad de los envíos.”<sup>30</sup>

Se comprende sin esfuerzo que el tipo de circunstancias recién apuntado, puede resultar crucial para el éxito de una EPM.

Desde la otra perspectiva que sugiere el examen de la combinación entre las dimensiones empresarial y multinacional en la EPM, hay que considerar el impacto del hecho que los Estados socios tienen distintas capacidades frente a la actividad u operación empresarial específica que realiza la empresa. En otras palabras, depende del nivel de desarrollo, de la capacidad administrativa, de la experiencia en el campo específico de operación de la empresa de los compromisos previos, de la vulnerabilidad ante la crisis mundial e incluso de la posición geográfica, que cada Estado socio pueda hacer un mayor o menor aprovechamiento de los servicios proporcionados por la empresa. Este tipo de circunstancias puede tener una importante incidencia en lo que concierne a la distribución de costos y beneficios entre los Estados socios, y, por ende, a la estabilidad de la empresa.

La distribución de costos y beneficios ha sido preocupación constante en el estudio de los esfuerzos de integración y cooperación horizontal en general. Tal preocupación parece justificarse, puesto que las “asimetrías” existentes entre los países miembros de los esquemas integracionistas y de cooperación, y la repartición desigual de costos y beneficios, han sido con frecuencia causa central de conflicto y ruptura.

En el caso de la EPM, este tipo de situaciones puede tener también un impacto importante y decisivo para su desarrollo. Por otra parte, su estudio podría brindar

importantes pistas para aproximarse al problema del poder y el control en la EPM. El ejemplo de NAMUCAR resulta apropiado para ilustrar el punto que se discute.

Una rápida revisión de las cifras del comercio total entre los países de la Cuenca del Caribe en general, y más específicamente entre los Estados socios de NAMUCAR, permite constatar la superioridad absoluta que muestran en este campo, México como exportador, y Venezuela como importador.<sup>31</sup> El resto de países de la Cuenca del Caribe mueven volúmenes de carga en el interior de la zona, que sólo en casos excepcionales son comparables a los de los dos países antes mencionados.

La situación anterior se expresa con nitidez en las operaciones de NAMUCAR. Del total de carga que la empresa transportó para los Estados socios durante el período 1976-1981, cerca del 80% correspondió a exportaciones mexicanas destinadas a Venezuela.<sup>32</sup> Esta circunstancia, aunada a las dificultades financieras de los Estados socios de NAMUCAR, no petroleros, ha planteado dudas en el seno de la empresa, con respecto a la necesidad o conveniencia de que todos los Estados socios estén formalmente obligados a contribuir por partes iguales al capital de la empresa, tal como lo establece su documento constitutivo.<sup>33</sup> Por otra parte, el hecho que las operaciones de la empresa dependen en una alta proporción de las exportaciones mexicanas, ha contribuido significativamente a colocar a ese país en posición de Estado socio hegemónico dentro de la empresa.<sup>34</sup>

### 3.4 La combinación de las dimensiones Pública y Multinacional

El estudio de esta combinación sugiere también la adopción de una doble perspectiva. Por una parte, sugiere el estudio de la manera como los intereses, diferencias y relaciones *políticas* de los Estados socios, tal como son expresados por los representantes gubernamentales, inciden en el devenir de la empresa. Por la otra, este análisis apunta a explorar la estructura y la dinámica particular del *espacio específico* de la problemática internacional en que opera la empresa, y la manera en que tal estructura facilita, modifica u obstaculiza el desarrollo de la empresa y el logro de sus objetivos.

En cuanto a la primera perspectiva, conviene destacar que el hecho que los intereses, diferencias y relaciones de naturaleza política de los Estados socios de una EPM, tengan un impacto importante sobre el desarrollo de la misma, parece ser una hipótesis muy admisible. Podría decirse incluso que se trata de un fenómeno natural o inevitable, lo que, sin embargo, puede resultar bastante complejo es identificar la manera en que tales fenómenos se trasladan hacia la organización y afectan su desenvolvimiento.

A manera de orientación metodológica, puede concebirse que los fenómenos en referencia se presentan en dos niveles. Uno que se podría llamar general, en el cual se analizarían las relaciones político-diplomáticas globales entre los Estados socios. En este punto conviene ser cuidadosos con el uso de supuestos simplistas que asignan al Estado una coherencia que no tiene. Así, por ejemplo, un conflicto diplomático entre

ados socios puede o no trasladarse a la empresa; su impacto en ella está mediado por la estructura burocrática, a menudo no tan llamativa, pero no por ello menos eficaz. Situaciones que se sostengan en la cancillería de un Estado socio, pueden no encontrar o total en otra dependencia del mismo Estado, que sea la contraparte oficial responsable por la EPM.

Existe, por lo tanto, otro nivel en el análisis: uno que se podría llamar interno o "diplomático-empresarial". En este nivel interesa examinar los procesos de negociación que se presentan en las juntas directivas, consejos de administración y otros órganos de dirección y de *staff* de las EPM, en relación a aspectos específicos de la operación empresarial. Aquí se pueden presentar conflictos o convergencias que nada o muy poco tengan que ver con las condiciones de las relaciones diplomáticas entre los Estados socios. No obstante, en estos procesos también está presente el juego de las "relaciones entre Estados Soberanos". Es decir, cada miembro propietario ante la junta directiva intenta hacer valer sus puntos de vista, no como individuo interesado, sino como representante de un Estado preocupado por salvaguardar sus derechos soberanos.

Se debe advertir contra la posibilidad de convertir las distinciones anteriores en compartimientos estancos. Hay que estar atento por lo mismo ante las relaciones que se pueden presentar entre ambos niveles.

Con el fin de ilustrar los planteamientos hechos, véase de nuevo ciertos aspectos de la experiencia de NAMUCAR. En el análisis del primer nivel, es decir el nivel general, conviene comenzar señalando que la creación misma de la empresa fue significativamente favorecida por una coyuntura internacional, en la cual convergieron en la Cuenca del Caribe diversos gobiernos con importantes afinidades ideológicas, especialmente en lo que se refiere a su apoyo a la actividad empresarial del Estado y a la búsqueda de formas de convivencia internacional más favorables para los países del Tercer Mundo.<sup>35</sup>

A gobiernos de reconocida tradición en estos campos, como lo son los de Cuba y México, se sumaron el de Costa Rica durante el período de Daniel Oduber, el de Jamaica con Michael Manley y el de Venezuela con Carlos Andrés Pérez.<sup>36</sup>

Este bloque inicial de países con importantes afinidades, experimentó con el paso del tiempo un cierto proceso de desarticulación, hasta llegar en algunos casos al enfrentamiento diplomático. La apertura política que a mediados de los años setenta se pudo observar en las relaciones entre algunos países ribereños del Caribe y Cuba, también ha tenido deterioro. Varios consulados cubanos que fueron establecidos en aquella época en varios países de la zona, fueron posteriormente cerrados.

De manera general, la situación actual de las relaciones político-diplomáticas entre los Estados socios de NAMUCAR es tal, que si bien no parece probable que por tal estado de cosas se tome la decisión de clausurar la empresa, tampoco en estos días se tomaría la decisión de crearla.



Es importante anotar que ante los problemas tanto de naturaleza política como económica que amenazan la supervivencia de la empresa, aparece México como un elemento catalizador y mediador de singular relevancia. Lo anterior parece confirmarse, por ejemplo, con las declaraciones ofrecidas a la prensa por el Ministro de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica, Ing. Rolando Araya Monge. Un matutino costarricense que ha dedicado considerable atención a la problemática de NAMUCAR, indica en su edición del 14 de enero de 1983, lo siguiente:

“Costa Rica tiene el compromiso, especialmente contraído con México, de sacar adelante a la empresa, admitió el Ing. Araya Monge, y desde el inicio de este Gobierno se ha tratado de hacer honor a la palabra empeñada.”<sup>37</sup>

Se debe reconocer que la forma en que los intereses, diferencias y relaciones políticas de los Estados socios se trasladan a la empresa, presenta un terreno muy arenoso, en el cual resulta particularmente arriesgado hacer aseveraciones contundentes. No obstante, de acuerdo con versiones que han sido proporcionadas al autor de este artículo en distintos medios vinculados a NAMUCAR, parece ser un hecho real que tales circunstancias políticas han tenido una incidencia decisiva, por ejemplo, en el escogimiento del Gerente General de la empresa.

El cargo de Gerente General es obviamente uno de los más importantes y con frecuencia conflictivos en cualquier empresa. En NAMUCAR, sin embargo, presenta rasgos muy especiales. Por razones que no viene al caso estudiar aquí, la Gerencia General en NAMUCAR ha tenido severas limitaciones en su poder real de decisión; lo que no parece haber impedido que se le atribuyeran responsabilidades y culpas por diversos tipos de problemas que ha enfrentado la empresa. Esta circunstancia ha incidido de manera significativa en que los dos Gerentes Generales que hasta la fecha ha tenido la empresa, hayan presentado su renuncia. Sin embargo, en esto han tenido que ver también las presiones ejercidas por países socios específicos, sobre personeros de nacionalidades específicas. A este efecto conviene indicar que por virtud de una especie de acuerdo tácito, la Gerencia General ha recaído siempre en un venezolano, y existe además otro “sobre-entendido” relativo a que, en cualquier caso y por razones eminentemente político-ideológicas, el Gerente General no puede ser cubano, y más recientemente nicaragüense.<sup>38</sup>

En estas condiciones, se han llegado a producir impases de naturaleza tal, que luego de la renuncia en 1980 del segundo Gerente General, no fue posible que los Estados socios alcanzaran un consenso sobre la persona que ocuparía ese cargo. De ahí que se adoptara una figura administrativa bastante *sui generis*, conocida con el nombre del “Comité Ejecutivo de Acción Transitoria”, la que debería desempeñar las funciones del Gerente General, bajo la forma de una *troika* integrada por el Gerente de Operaciones, el Gerente Comercial y el Secretario General de la empresa.<sup>39</sup>

Luego de dos años de operar con esta gerencia colegiada, parece existir consenso alrededor de que presenta numerosos problemas e inconvenientes. Tal como se lo

manifestaron al autor de este artículo algunos ejecutivos de la empresa, a pesar de los esfuerzos realizados, no fue posible impedir que "cada quien jalara por su lado". Por tal razón, los Estados socios llegaron al acuerdo, a principios de 1983, de disolver la gerencia colegiada, nombrar un Gerente General interino en la persona del Secretario General y convocar a los países a presentar candidatos para asumir en propiedad el cargo.

Si bien en la empresa esta disposición ha sido percibida como positiva, persisten los temores de que la selección del nuevo Gerente General, por las razones antes apuntadas, dé origen a decisiones de compromiso, no precisamente consensuales, que desde un inicio minen las posibilidades del Gerente General de realizar una labor efectiva.

Al examinar, por otra parte, el nivel llamado diplomático-empresarial, se puede observar que los aspectos específicos de la operación empresarial que en NAMUCAR han dado origen a procesos más o menos intensos de negociación y conflicto entre los representantes de los Estados socios, han sido básicamente tres: la fijación de rutas, la determinación de las tarifas y las modificaciones en el calendario de pagos.<sup>40</sup>

Para finalizar esta parte, se debe señalar que como consecuencia de la naturaleza de estos procesos de negociación que se suscitan en la EPM, el proceso de su gestión tiende a adquirir rasgos de corte diplomático. El informe de consultoría referido antes, señala al respecto:

"La labor de los Presidentes y Gerentes Generales (de las empresas multinacionales), parece en algunos casos venir excesivamente recargada por tareas de carácter "diplomático" buscando el mantenimiento del "status quo" lo cual constituye parte importante de su labor y, a todas luces, resulta lógico que así sea, siempre que ello no vaya en detrimento de su papel eminentemente profesional, sobre todo a nivel de Gerencia, si bien es preciso reconocer que esta situación varía mucho de unas empresas a otras entre las observadas."<sup>41</sup>

Como se indicó en el inicio de este apartado, el análisis de las combinaciones públicas y multinacional comprende también otra perspectiva. Esta es la del estudio de la estructura y la dinámica del *espacio de la problemática internacional* en que se inserta la EPM. Dentro de esta perspectiva, una preocupación central es la que se refiere al fenómeno del poder en la esfera internacional, ¿quiénes tienen poder en esta esfera y cómo lo ejercen?, ¿qué relación hay entre el poder a nivel nacional y el poder a nivel internacional? El campo que se abre aquí para la investigación es también amplio y muy importante. A continuación solamente se esbozan algunas ideas básicas, de especial relevancia para el estudio de la EPM.

La EPM surge para operar de cierta manera dentro de cierto espacio de la problemática internacional, el cual se caracteriza por la existencia de ciertas relaciones formalizadas o no de poder. A menudo entre espacio y espacio de la problemática internacional, se encuentran importantes similitudes en cuanto a los patrones de poder

existentes. Pero también se encuentran importantes diferencias.<sup>42</sup> Esta circunstancia puede ser de mucha utilidad para comprender las experiencias de las distintas EPM. Los patrones de poder que se pueden encontrar, por ejemplo en las negociaciones petroleras, presentan significativas diferencias con los que se encuentran en las negociaciones monetarias internacionales o la regulación del comercio internacional del estaño o del banano. La manera específica como se estructura y se modifica el espacio de la problemática internacional en que se inserta la EPM, afecta el carácter de la inserción de la empresa.

Una EPM determinada puede surgir para operar funcionalmente dentro de un determinado *status quo* internacional, mientras que otra puede intentar de algún modo combatir el *status quo*. Un ejemplo del primer caso podría ser el de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). En el segundo caso podrían ubicarse: NAMUCAR misma, la Comercializadora Multinacional del Banano (COMUNBANA), y la Empresa Multinacional Latinoamericana Comercializadora de Fertilizantes (MULTIFERT).

En seguida se examinan desde esta perspectiva, algunos aspectos de la experiencia de varias de las empresas citadas. En primer lugar, se aborda el caso de COCESNA.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el debate occidental en torno a la problemática de la aviación civil internacional ha estado dominado por las posturas, a veces conflictivas, sostenidas por Inglaterra y los Estados Unidos —los dos países que más tráfico aéreo generan y reciben en Occidente.<sup>43</sup> COCESNA surge en 1960, durante un período de rápido crecimiento en el tráfico aéreo internacional. En esta época, y como consecuencia de las negociaciones sostenidas entre Estados Unidos y los Estados europeos liderados por Inglaterra, se habían acordado ciertas reglas y procedimientos en materia de aviación civil internacional. En cuanto a las tarifas, prevalecía la tesis estadounidense basada en el *laissez-faire*. Por otro lado, la creciente necesidad de seguridad en el transporte aéreo, cada vez más sofisticado, así como el problema de administrar las llamadas “libertades del aire”,<sup>44</sup> establecidas en la Conferencia de Chicago de 1944 y modificadas posteriormente por medio de acuerdos bilaterales, hacían que se favoreciera a nivel internacional la intervención estatal. A esto se debe agregar el hecho que la aviación civil ha sido siempre considerada como un asunto que atañe a la seguridad nacional de los Estados. En Centroamérica, las oficinas estatales encargadas de la aviación civil, con la excepción de Costa Rica, han tenido siempre como director a un militar de alta jerarquía de la fuerza aérea de cada país.

En la Conferencia de Chicago se estableció la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), cuya sede se estableció en Montreal. Esta organización bien pronto se convirtió en una agencia especializada de las Naciones Unidas. Su función básica ha sido la de promover la cooperación internacional en lo concerniente a seguridad, navegación y estandarización. Para ello, elabora *planes regionales* que sirven como marco de referencia en la formulación de las políticas nacionales en este campo. El

convenio constitutivo de COCESNA, por su parte, establece que la empresa tendrá derechos exclusivos para prestar en el territorio de los Estados socios, los servicios previstos en el Plan Regional de la OACI.<sup>45</sup>

En la creación de COCESNA como monopolio estatal en el campo de las comunicaciones y radio ayudas para la aviación civil, intervinieron decisivamente los siguientes elementos: 1) la ineficiencia y alto costo que implicaba el que cada Estado centroamericano continuara proporcionando aisladamente los servicios; 2) el apoyo de la OACI a la tesis anterior; 3) consideraciones de seguridad militar; y, 4) el apoyo decidido que promovió para el proyecto de COCESNA el gobierno reformista hondureño del doctor Ramón Villeda Morales.<sup>46</sup> Estas últimas tres causas parecen de particular importancia para explicar la aparición de COCESNA, a pesar de la fuerte oposición manifestada por las líneas aéreas que entonces operaban en la zona y que contaban con sus propios servicios de navegación.<sup>47</sup>

La década de los 70 marcó cambios significativos en el desarrollo de la aviación civil internacional. El notable descenso en el volumen del tráfico y la consecuente subutilización de la capacidad de las líneas aéreas,<sup>48</sup> así como el aumento en los costos del combustible y la proliferación de intermediarios en las operaciones de transporte de carga y de pasajeros, son algunos de los factores que más incidieron en esta situación. Para los fines de este análisis, importa particularmente destacar los efectos del llamado movimiento para la desregulación de la aviación civil.

Este movimiento surgió vigorosamente en los Estados Unidos como respuesta al intento que la Administración Ford hizo en 1975 por modificar las disposiciones vigentes en materia de aviación civil en ese país. En general, se pretendía sustituir las "fuerzas del mercado" por cierta regulación estatal en la materia.<sup>49</sup> El tema de la desregulación o de la liberación de las fuerzas del mercado en la aviación civil, alcanzó gran relevancia durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 1976. Desde 1977 en adelante, el gobierno de los Estados Unidos ha sido uno de los principales propulsores de la desregulación a nivel internacional.

Esta política del gobierno de los Estados Unidos ha tenido consecuencias en casi todos los aspectos relacionados con la aviación civil internacional, y ha generado protestas formales de muchos países. Un autor indica al respecto:

"La "sobrevivencia de los más adaptados" en la aviación internacional inevitablemente supone la "sobrevivencia de los más gordos" y existe una amplia aprehensión con respecto a que el predicamento estadounidense del *laissez-faire* en verdad signifique "*laissez-nous-faire*". El deseo de asegurar una mayor tajada en el mercado, llenando los mercados internacionales con una multitud de líneas aéreas estadounidenses fuertes, en vez de una fe inquebrantable en la libre competencia, es visto como el propósito último de la política de E. U., especialmente debido a que los Estados Unidos no se ha mostrado entusiasta para desregular otras

industrias donde su competitividad es menor, tal como la industria marítima. Por estas razones, los Estados Unidos ha sido acusado de "aero-imperialismo" por representantes tanto europeos como del Tercer Mundo.<sup>50</sup>

El movimiento para la desregulación es uno de los factores que más incide actualmente en la alteración de la estructura y la dinámica de la aviación civil como problema internacional. Para COCESNA este movimiento plantea una situación bastante delicada. Ha venido a fortalecer la posición de ciertos operadores privados que, aparentemente en contravención de la ley centroamericana, han estado dando servicios en la región.<sup>51</sup> Las líneas aéreas, por su parte, han rechazado las medidas que COCESNA ha tomado, con el fin de asegurar una condición monopólica en la prestación de ciertos servicios en Centroamérica.<sup>52</sup>

Desde su fundación, COCESNA es legalmente un monopolio propiedad de los cinco gobiernos. Hoy, las líneas aéreas protestan públicamente por el "monopolio internacional de telecomunicaciones", que se intenta imponer en favor de COCESNA.

La aviación civil en Centroamérica es un campo que ofrece muchas interrogantes para la investigación, especialmente desde la perspectiva de las políticas públicas y la política internacional. Nótese, por ejemplo, que entre las líneas aéreas que suscribieron una protesta pública en Costa Rica el 18 de abril de 1983\* hay varias que son estatales o que cuentan con participación estatal.

El impacto de la especie de "regulación y planificación transnacional" que ejercen la U. S. Civil Aeronautics Authority y la OACI, es también un campo muy poco estudiado en Centroamérica.

Con el examen del caso de COCESNA se ha querido ejemplificar la manera como una EPM puede ser afectada por las transformaciones en la estructura y la dinámica del espacio de la problemática internacional, en que la EPM ha estado inserta funcionalmente. Ahora, es necesario examinar rápidamente el caso de la EPM que surge, no para operar funcionalmente, sino para modificar un determinado *status quo* internacional.

En términos más operacionales, este intento de modificar el *status quo* internacional, ha sido por lo general en las EPM un cierto "salirle al paso" o "bloquear" a empresas transnacionales (ET). Esto es así, aún y cuando la EPM exprese abiertamente la intención de evadir a la transnacional y no interferir directamente sus áreas de trabajo. Los roces se producen inevitablemente, los que aunados al problema que a menudo representa la coordinación de las políticas de los Estados socios de la EPM, pueden conducir a la empresa a situaciones delicadas.

Un primer elemento que se podría tener en cuenta en el estudio de las relaciones EPM-ET, es la posibilidad de que se desarrollen situaciones de "dependencia estratégica"

---

\* Véase nota No. 51.

de la EPM para con una o más ET. No se puede ignorar que el medio internacional en que opera la EPM se caracteriza por el amplio y bastante eficiente control que sobre él ejerce el capital transnacional en sus diversas formas. La experiencia de algunas EPM, sugiere que a menudo el desarrollo de estas empresas ha estado dependiendo y por lo tanto siendo funcional al capital transnacional.

La dependencia estratégica puede observarse en distintos niveles. A un nivel general, podría señalarse el ejemplo de NAMUCAR; EPM que, intentando por un lado competir, interferir o influir las prácticas de las navieras transnacionales, ha favorecido por otro, con sus rutas y fletes, a diversas ET que operan en el sector de la producción. Tal como se aprecia en diversos informes de la empresa, clientes principales de NAMUCAR han sido la Pepsi Cola, la Texaco y la Firestone.<sup>53</sup>

A un nivel más específico, se puede citar el caso de COMUNBANA. El desarrollo de esta empresa ha sido también bastante problemático. Desde su fundación en 1976 hasta 1980, solamente uno de los Estados socios —Panamá— vendió banano a la empresa.<sup>54</sup>

Durante este período, la producción panameña que se encomendó comercializar a COMUNBANA, era la correspondiente a las empresas públicas COBANA y más tarde COPABA. Esta producción, sin embargo, no llegó a ser suficiente para cumplir los embarques comprometidos con COMUNBANA en todos los períodos del año.<sup>55</sup> En estas condiciones, en 1976 se celebró un contrato entre COBANA y la United Brands en virtud del cual la ET proveería la cantidad de banano que hiciera falta para cumplir los contratos con COMUNBANA. Al final del año, el gobierno panameño pagaría en efectivo el valor de los bananos a la ET. Más tarde, cuando se creó COPABA, se convino en que esta empresa vendería parte de su fruta a la Chiriquí Land Company.<sup>56</sup>

Al referirse a estos acuerdos y compromisos, un estudio establece:

“... esta dependencia estratégica del sector público de Panamá y de COMUNBANA frente a la ET le facilita a la última herramientas importantes de presión, en el caso del conflicto con el gobierno. Estas fueron efectivamente aprovechadas después que el Consejo Nacional del Banano elaboró el anteproyecto de ley sobre el aumento del impuesto a las exportaciones.”<sup>57</sup>

En segundo lugar, al examinar el problema de las relaciones EPM-ET, es conveniente tener en cuenta un fenómeno destacado por diversos estudiosos del Estado en la periferia capitalista: el problema de las articulaciones que se establecen entre el Estado, las clases dominantes propiamente locales y sectores transnacionales. Sobre este punto T. Evers señala:

“Si el contexto económico (en los países de la periferia capitalista) trasciende el espacio nacional, esto significa en términos de agentes sociales que tampoco la

composición local de clase puede considerarse un universo completo y autónomo: forman parte de las clases dominantes aquellas burguesías externas que como financistas, industriales y comerciantes controlan los centros de producción y de decisión económica en las metrópolis de los que depende la vida económica de la periferia. Quiere decir que los "intereses generales" que se articulan en el Estado constituyen una amalgama de intereses locales y extranjeros; y en el conjunto de las clases dominantes a las que el Estado capitalista periférico representa como su "comité político" la gran mayoría de las veces las fracciones externas son precisamente las hegemónicas."<sup>58</sup>

A partir del análisis anterior pueden hacerse diversas consideraciones con respecto a la EPM. ¿Hasta qué punto el apareamiento de una EPM determinada es efectivamente el resultado de intereses "nacionales" de los Estados socios?, ¿en qué medida los sectores transnacionales incorporados a las clases dominantes locales podrían estar interesados en promover la creación de una EPM determinada, buscando con ello obtener algún tipo de beneficio asociado con la operación de la empresa?

Estas articulaciones entre sectores y clases dominantes locales y extranjeros y el Estado, podrían contribuir a explicar el fenómeno tan frecuentemente señalado de la falta de apoyo que algunas EPM experimentan de parte de los Estados socios, con respecto a ciertas actividades específicas. En el caso de NAMUCAR podrían citarse las infructuosas negociaciones llevadas a cabo por la administración de la empresa, con el fin de obtener alguna participación en el transporte de los hidrocarburos que los Estados socios reciben como consecuencia del acuerdo de cooperación energética mexicano-venezolano. Este acuerdo prevé expresamente la posibilidad de que NAMUCAR participe del transporte de estos hidrocarburos, sin embargo son actualmente transportados por navieras transnacionales, debido en apariencia a los extraordinariamente bajos fletes que estas empresas han podido ofrecer.

Por otro lado, las articulaciones en estudio podrían contribuir a explicar fenómenos como la fuerte oposición que sectores industriales y comerciales de diversos Estados socios de NAMUCAR, han manifestado con respecto a la posibilidad de que se aplique en favor de la empresa el principio de reserva de carga.<sup>59</sup>

Todo lo dicho con anterioridad, no supone necesariamente una visión pesimista con respecto a las posibilidades de éxito de las EPM que surgen con el fin de intentar alterar ciertas reglas del *status quo* internacional. Se pretende, sí, advertir sobre el exceso de optimismo y el simplismo. La experiencia de no pocas EPM autoriza para adoptar esta postura y para hacer énfasis en la urgencia de profundizar en el estudio de los distintos problemas y posibilidades que tienen estas organizaciones.

## Conclusión

En este artículo se ha intentado esbozar rápidamente el panorama que presenta actualmente el conocimiento en materia de las EPM. Se han destacado las insuficiencias

más importantes que presenta la mayoría de trabajos que se han ocupado del tema, y se han discutido brevemente algunos temas y problemas que parecen sugerir importantes caminos para la investigación en este campo. El propósito básico que ha animado la realización de este trabajo ha sido el de llamar la atención hacia las EPM como expresión de las políticas de cooperación e integración, que han llevado a la práctica los Estados de América Latina. Estas empresas, en las cuales se han invertido muchos recursos escasos, presentan en la actualidad problemas de distinta naturaleza. En ciertas EPM, estos problemas constituyen verdaderas encrucijadas que no parecieran ser susceptibles de resolución alguna, sino por la vía de la transformación de la EPM en "otra cosa", en otro tipo de instrumento de cooperación e integración.

La magnitud y la naturaleza de los problemas que enfrenta la gran mayoría de EPM contrasta notablemente con la ausencia de investigaciones más profundas y sistemáticas, así como con la aparente falta de interés que los mismos gobiernos socios manifiestan en relación al futuro de estas empresas. Tal estado de desidia y estancamiento no puede ser considerado sino como negativo para los intereses de los países involucrados directamente en las EPM, y en general para los de todos los países del Tercer Mundo que honestamente aspiran a modificar el orden internacional vigente. Por esta razón, este artículo concluye con una excitativa a gobiernos, empresas e investigadores, para que con sus esfuerzos mancomunados propicien el desarrollo del conocimiento en este campo y contribuyan así concretamente al desarrollo de sus pueblos.

## NOTAS

- 1 Un inventario de las empresas multinacionales latinoamericanas se puede encontrar en: UNCTAD, *Empresas Multinacionales Latinoamericanas*. Documento presentado con carácter preliminar al Seminario sobre la Administración y el Financiamiento de las Empresas Multinacionales Latinoamericanas, celebrado en Lima, Perú, del 8 al 12 de junio de 1981.
- 2 Strange, Susan, "Cave: Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis", *International Organization*, Volumen 36, No. 2, primavera 1982, p. 485. Algunos autores citan resoluciones de las Naciones Unidas para justificar el uso del criterio de la Multinacionalidad por el mercado. Especial mención requiere la resolución 1721 (LIII) del Consejo Económico Social, tomada en julio de 1972, en la cual se pidió al Secretario General de la ONU que estableciera un grupo de personalidades para el estudio de la función y los efectos de las corporaciones *multinacionales* en el proceso de desarrollo. El informe fue finalmente presentado con la terminología de la resolución citada; no obstante el grupo de personalidades hizo ver en un documento adicional titulado *Efectos de las Empresas Multinacionales en el Desarrollo y en las Relaciones Internacionales*, (S/74. II. A. 5), que "la palabra transnacional expresaría mejor el concepto de que estas empresas actúan desde los países en que tienen su sede a través de las fronteras nacionales". Con posterioridad, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas adoptó expresamente la palabra *transnacional* para estas empresas. Véase *Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Mundial: Reexamen*, Naciones Unidas E/C. 10/38, marzo de 1978.
- 3 Ejemplos de este tipo de trabajos se encuentran en: Ghymm, Kyung-il, "Multinational Enterprises from the Third World", *Journal of International Business Studies*, Volumen 11, No. 2, 1980, pp. 118-122; Lall, Sanjaya, "The Emergence of Third World Multinationals: Indian Joint Ventures Overseas", *World Development*, Volumen 10, No. 2, febrero de 1982,



pp. 127-146; Kumar, K. y McLeod, Maxwell, G. eds., *Multinationals from Developing Countries*, Lexington Books, 1981.

4 Véase nota No. 2.

5 Esta parte se basa, aunque no exclusivamente, en los siguientes trabajos: González Ibarra, Miguel, *Especialización Internacional y Subdesarrollo: El Caso de la Empresa Multinacional Latinoamericana*, tesis profesional, México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1973; Kaplan, Marcos, comp., *Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de la América Latina*, 1a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Renderos, Héctor G., *Las Empresas Multinacionales Latinoamericanas como Instrumentos de Desarrollo Integrado*, tesis profesional, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador, 1971; Viloria, Enrique, "Empresas Públicas Multinacionales Latinoamericanas", en: CLAD, ed., *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, 1a. ed. en español, Buenos Aires, SIAP, 1978; White, Eduardo J., *Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; UNCTAD/PNUD, *Áreas donde Interesaría Promover la Formación de Empresas Multinacionales de Comercialización. Región: América Latina*, Ginebra, Proyecto RLA/73/063, 1978.

6 UNCTAD IV, *Cooperación Económica entre Países en Desarrollo*, TD/192/supp. 1, Nairobi, mayo de 1976, p. 42.

7 Estudios bastante formales o jurídicos se han escrito por ejemplo sobre el caso de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA). Véase Vallejo S., Arturo, *The Central American Air Navigation Services Corporation*, Tesis, Master of Law, Canada, McGill University, 1978; Cohen, Salomón, *Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea*, Tesis, Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1975.

8 Escuela Empresarial Andina del Convenio "Andrés Bello", *Seminario Internacional sobre Administración y Financiamiento de Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, Lima, 8-13 de junio de 1981. Ver documento presentado con las siglas "LMJ", p. 2.

9 Citado por Hirschmann, David, "Development or Underdevelopment Administration? A Further 'dead lock'", *Development and Change*, Volumen 12, No. 3, julio de 1981, p. 466.

10 Empresa Auxiliar de la Industria S. A., *Problemas de Gestión y Administración en las Empresas Multinacionales Latinoamericanas*, mayo de 1981, p. 27.

11 Boneo, Horacio, "Some Notes on the Definition and Taxonomy of Public Enterprises", Fernandes, Paxy y Sicherl, Pavle, eds., *Seeking the Personality of Public Enterprises*, Yugoslavia, ICPE, 1981, p. 148.

12 Fernandes, P. y Sicherl, P., *op. cit.*, p. 17.

13 Jones, Leroy P., "Definition and Taxonomy of Public Enterprise", Fernandes, P. y Sicherl, P., *op. cit.*, p. 121.

14 Díaz-Alejandro, Carlos F., "Foreign Direct Investments by Latin Americans", Agmon, Tamir y Kindleberger, Charles P. M. eds., *Multinationals from Small Countries*, The MIT Press, 1977, p. 169

15 Tal ha sido el caso de PANCAFE.

16 Díaz-Alejandro, *op. cit.*, pp. 180-181.

17 Marquez, Viviane y Godau, Rainer, *Burocracia y Sociedad: Una Perspectiva Latinoamericana*, mimeo, noviembre de 1980, p. 5.

18 Véase sección 1.1 de este artículo.

19 Fernandes, P. y Sicherl, P., eds., "The Identity and Character of Public Enterprises - A Building Blocks Approach", Fernandes y Sicherl eds., *op. cit.*, pp. 52-55.

20 *Ibid.*, p. 53.

21 Fernandes y Sicherl, eds., *op. cit.*, p. 25.

22 Fernandes y Sicherl, *op. cit.*, p. 53.

23 Dekock, Jules, *Ocean Transport in the Caribbean Community*, CEPAL, POS. 75/72, 30 de enero de 1975.

24 Según el estudio de factibilidad de la empresa, se operaría con un margen de rentabilidad del orden del 2,5 por ciento.

25 Por ejemplo, se estimó que la carga disponible en el área incluía a la que se moviliza entre los países del Istmo centroamericano, lo cual resulta alejado de la realidad en primer lugar por el hecho que dicha carga se moviliza en casi su totalidad por vía terrestre. Véase NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional de Marcha*, San José, NAMUCAR, 1982, p. 22.

- 26 En abril de 1975 fue celebrada en México una Conferencia Preparatoria, la que dio lugar a la suscripción del Acuerdo Constitutivo de NAMUCAR en mayo del mismo año. En julio, se instaló al grupo de experto encargado de realizar el estudio de factibilidad.
- 27 *Informe de la Séptima Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, Trinidad y Tobago, 1977, p. 2.
- 28 De todas formas, los resultados alcanzados con las nuevas rutas han sido modestos y hasta negativos. Por su parte, los Estados socios y la administración de la empresa han sostenido la hipótesis relativa a que, a pesar del deterioro financiero y técnico de la empresa, ésta es una herramienta que permite ejercer cierta presión en contra de elevaciones abruptas en los fletes y otras prácticas comerciales de las navieras transnacionales y locales privadas.
- 29 Robock, Stefan et al., *International Business and Multinational Enterprises*, edición revisada, Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977, p. viii.
- 30 Empresa Auxiliar de la Industria, *op. cit.*, pp. 45-46.
- 31 CIPE, *Estudio sobre las Perspectivas del Intercambio Comercial entre Países Ribereños del Mar Caribe*, Bogotá, setiembre de 1976; CEPAL, *Relaciones Económicas entre Mesoamérica y El Caribe*, CEPAL/MEX/1058, octubre de 1981.
- 32 NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional . . .*, pp. 24-28.
- 33 La propuesta de establecer cuotas de capital diferenciadas para los Estados socios, fue hecha por la administración de la empresa, atendiendo básicamente a las dificultades de pago manifestadas por Estados socios como Costa Rica, Jamaica y Nicaragua. Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada por el Consejo de Administración. NAMUCAR, *Un Esfuerzo Multinacional . . .*, pp. 45-46.
- 34 Para mayores detalles en torno a la problemática de la hegemonía mexicana en NAMUCAR y otros aspectos relacionados con la empresa, véase Valdés, Mauricio, *Elementos para el Estudio de la Empresa Pública Multinacional: El Caso de la Naviera Multinacional del Caribe*, Tesis, Maestría en Administración Pública, San José, Universidad de Costa Rica - ICAP, 1983.
- 35 Durante este mismo período, los presidentes de México y de Venezuela impulsaron activamente la creación de otras formas de cooperación latinoamericana. Uno de los resultados más notables de estas iniciativas fue el establecimiento, en octubre de 1975, del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), un foro de consulta y cooperación económica exclusivamente latinoamericano. Véase Bond, Robert D., "Regionalism in Latin America: Prospects for the Latin American Economic System (SELA)", *International Organization*, Volumen 32, No. 2, primavera 1978, pp.401-423.
- 36 La participación de Nicaragua en la empresa durante el régimen de Somoza puede ser explicada por razones específicas. En primer lugar, se ha afirmado que el régimen somocista tenía interés en desarrollar la costa atlántica, más tarde o más temprano. Con este propósito, NAMUCAR podría ser de utilidad. En segundo lugar, se piensa que Somoza veía en la participación en NAMUCAR, el medio para poder ejercer cierta influencia desde adentro, por ejemplo en caso que las operaciones de la empresa lastimaran los intereses de su propia empresa naviera. Este conflicto se presentó efectivamente en oportunidad de la apertura por parte de NAMUCAR de su ruta hacia los puertos estadounidenses del Golfo de México.
- 37 *La Nación*, Costa Rica, 14 de enero de 1983, p. 4 A.
- 38 Esta información fue obtenida por medio de pláticas informales sostenidas con personeros vinculados con la empresa.
- 39 El Comité Ejecutivo de Acción Transitoria fue establecido en diciembre de 1980.
- 40 No se desea aquí profundizar en este aspecto de la problemática de la empresa. El lector interesado puede ver a Valdés, *op. cit.*, pp. 120-123.
- 41 Empresa Auxiliar de la Industria, *op. cit.*, p. 30.
- 42 En este y otros aspectos, el tipo de análisis que aquí se sugiere podría beneficiarse del estudio de la problemática internacional que se hace en términos de "regímenes internacionales". Habría, sin embargo, que ser cuidadosos en el manejo de este último concepto. El hecho de ser el producto de la reacción de los liberales estadounidenses frente a la crisis del paradigma "realista" del estudio de las relaciones internacionales, incorpora cierto sesgo a toda la estructura conceptual y metodológica que sustenta el análisis de los regímenes internacionales. Véase Strange, Susan, *op. cit.*, *passim*.
- 43 Jönsson, Christer, "Sphere of flying: The Politics of International Aviation", en: *International Organization*, Volumen 35, No. 2, primavera 1981, p. 282.
- 44 Jönsson, *op. cit.*, p. 281.

- 45 Convenio Constitutivo de COCESNA, Art. 2.
- 46 Véase Cohen, *op. cit.*, p. 7.
- 47 *Ibid.*, pp. 5-6.
- 48 Se ha estimado que en 1975 la capacidad subutilizada de las líneas aéreas en las rutas más importantes del Atlántico Norte, fue equivalente a 15.000 viajes redondos de Boeing 747 vacíos. Véase Hammar skjöld, K., *Air Cargo Perspectives*, address to the Freight Seminar, Gothenburg, 17 de marzo de 1977.
- 49 Jönsson, *op. cit.*, p. 287.
- 50 *Ibid.*, p. 289.
- 51 Vallejos, S., *op. cit.*, pp. 48-55.
- 52 Véase *La Nación*, Costa Rica, 18 de abril de 1983, p. 17 A. Campo pagado titulado "Monopolio Internacional de Telecomunicaciones", carta abierta al presidente de Costa Rica.
- 53 Véase *Informe a la VII Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, marzo de 1977, p. 3; e *Informe a la XXXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Administración*, enero de 1983, p. 3.
- 54 CEPAL, *La Capacidad de Negociación y Distribución de Beneficios en la Industria del Banano de la UPEB y Particularmente de Honduras y Panamá*, E/CEPAL/R. 321, julio de 1982, pp. 93-96.
- 55 *Ibid.*, pp. 148-150.
- 56 *Loc. cit.*
- 57 *Ibid.*, p. 149.
- 58 Evers, Tilman, *El Estado en la Periferia Capitalista*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 81-82.
- 59 La oposición a la posible aplicación de la reserva de carga en favor de NAMUCAR ha sido bastante notable por ejemplo entre sectores industriales costarricenses. Véase el periódico mexicano *Excelsior* en su edición del 4 de diciembre de 1974, en la que se reproducen declaraciones al respecto de quien en ese entonces era presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Más recientemente, los industriales costarricenses han mostrado su oposición a la reserva de carga para NAMUCAR. Véase el periódico costarricense *La República* del 10 de marzo de 1983.