

Del control de la inversión extranjera a la programación de la inversión total

Parece evidente que uno de los temas dominantes en el debate sobre las relaciones económicas y políticas internacionales en el último tercio del siglo XX es el que concierne a las relaciones entre los países en desarrollo y la inversión extranjera directa procedente de los países avanzados y de las grandes corporaciones transnacionales. Este asunto tiene, en realidad, muy escasos puntos de contacto con los enfoques que hasta hace poco tiempo predominaban, referidos a las relaciones entre un país atrasado, en cuyo territorio las empresas extranjeras explotaban los recursos no renovables y suministraban los servicios públicos básicos. Ahora, la mayor parte de los países en desarrollo persiguen un conjunto de objetivos económicos y políticos, dentro del cual el crecimiento económico y la diversificación de la estructura productiva reciben una prioridad no menor que la que se adscribe a la reducción de la dependencia económica y a la preservación del control nacional sobre los mecanismos básicos de decisión del sistema económico. Ahora también, las modalidades de operación de la inversión extranjera directa moderna, sobre todo de la asociada con las actividades a escala mundial de las corporaciones transnacionales, plantean a los países receptores situaciones nuevas y complejas que no pueden ser enfrentadas adecuadamente con las políticas tradicionales. En México se ha dejado sentir, desde hace ya bastante tiempo, la necesidad de ajustar las políticas y actitudes nacionales ante el capital extranjero a las nuevas modalidades de operación de éste, de suerte que las primeras no pierdan efectividad ni se vean rebasadas.

La iniciativa de "Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", presentada por el Presidente de México al Congreso de la Unión a finales de diciembre último, responde claramente a la necesidad arriba aludida. Se trata, con ella, de dotar al país de una norma de derecho positivo que no sólo consolide y agrupe los avances previamente conseguidos, sino que vaya más allá, mediante el establecimiento de un mecanismo que asegure que las inversiones extranjeras que se realicen en el futuro resulten compatibles con los objetivos nacionales de desarrollo —cuya dimensión rebasa la esfera simplemente económica— y, de hecho, contribuyan a alcanzarlos. Como en la propia iniciativa se señala, con ella México reitera "su decisión inquebrantable en el sentido de que, a pesar de lo imperiosa que pudiera ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, nunca habrá de colocar el patrimonio ni el futuro de la nación a merced de intereses que no sean los intereses de los mexicanos".

El aseguramiento del control nacional sobre el destino económico del país es un objetivo de largo plazo al que la legislación propuesta contribuye de un modo importante pero que, por sí sola, no lo garantiza. Habrá que perfeccionar la regulación de la inversión extranjera, al tiempo que se avance también en el terreno de compatibilizar la inversión privada nacional con los objetivos nacionales de desarrollo, los

que, desde luego, no necesariamente coinciden con los de los inversionistas individuales, sean éstos extranjeros o nacionales. Las “reglas del juego” que ahora se establecen para la inversión extranjera, en función de los objetivos nacionales de desarrollo, deben posteriormente definirse, en forma perfeccionada, para el uso de la totalidad de los recursos de inversión de que disponga el país. Del mismo modo que “la independencia política, el rescate de los recursos naturales y aun el dominio exclusivo por parte de los nacionales de un país de ciertas actividades fundamentales no bastan para asegurar una autonomía plena frente a los centros de decisión económica del exterior” —como se reconoce en la iniciativa—, el establecimiento de criterios objetivos que aseguren una contribución efectiva neta de la inversión extranjera en términos de empleo, balanza de pagos, modernización técnica, etc., deberá ser ampliado, en su momento, al uso de los recursos nacionales de inversión. En suma, la necesaria regulación de la inversión extranjera no puede sustituir la igualmente necesaria programación de la inversión nacional.

Recoger, en el texto de la nueva legislación, los anteriores avances en materia de regulación y control de la inversión extranjera (artículos 4o. y 5o. de la iniciativa)¹ equivale a reconocer y convalidar los frutos del anterior esfuerzo de colocar al servicio de la nación los sectores básicos de la actividad económica; establecer, como ahora se hace, la regla general de una participación máxima de 49% para el capital extranjero en los restantes sectores y ramas de la actividad económica, equivale a reconocer que el control por parte del capital extranjero, aun de ramas de importancia aparentemente secundaria, afecta negativamente el control nacional del proceso de desarrollo. Con este paso, cuya importancia no puede minimizarse, se avanza de una etapa en que se consideraba suficiente asegurar el control nacional sobre un número limitado de sectores básicos a otra en que se reconoce que, dada la creciente complejidad de las relaciones intersectoriales de la economía, y particularmente de la industria, es preciso que el capital nacional predomine en la totalidad de las ramas de la actividad económica, pues sólo de este modo la inversión extranjera será, en realidad, complementaria.

En una etapa ulterior habrá que pensar en medidas eficaces que permitan restaurar el control nacional sobre numerosas ramas de la industria manufacturera en las que la inversión extranjera ha llegado a adquirir posiciones de control. Es decir, podrá resultar conveniente complementar el criterio de participación minoritaria a nivel de empresa, con el de participación minoritaria a nivel de rama. La experiencia indicará si el mecanismo ahora establecido para propiciar la adquisición preferente por parte del capital nacional de empresas que sean puestas en venta por inversionistas extranjeros es suficiente, o si necesita ser complementado por medidas de otro tipo. El capital extranjero no se verá efectivamente limitado a su papel complementario y subsidiario mientras domine, como ahora ocurre, buen número de las actividades económicas más modernas y dinámicas.²

Al pasar revista a la lista de “criterios y características de la inversión” que, en los términos del artículo 13o, deberá tener en cuenta la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras “para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará”, se advierte que se contemplan objetivos esenciales para la actual etapa del desarrollo económico de México y se refuerza la impresión, arriba señalada, en el sentido de que es recomendable buscar que todas las inversiones privadas que se realicen en el país se enmarquen explícitamente dentro de este tipo de “reglas del juego”.

Por ejemplo, parece indispensable que se persiga que la inversión extranjera tenga “efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones” y que no se dirija a “campos adecuadamente cubiertos” por las empresas nacionales. Es muy común en México la realización de inversiones, nacionales y extranjeras, “en plantas que no pueden utilizarse razonablemente, dada la capacidad de absorción del mercado, [con lo que] la nueva adición a la planta productiva sólo contribuye a reducir el grado de capacidad utilizada en las anteriores plantas de la rama de que se trate y, a su vez, no puede ser aprovechada plenamente; además, aumenta la necesidad de importaciones de mantenimiento, constituyendo, en definitiva, un factor indeseable de presión sobre la balanza de pagos y un factor de presión al alza sobre los costos de producción de la rama”³ que, obviamente, limita las posibilidades de exportación. Consecuentemente, no es sólo la inversión extranjera la que ejerce efectos negativos primarios sobre la balanza de pagos —vía remesas de utilidades, intereses, regalías, etc.— sino también algunas inversiones nacionales —vía creación de mayores necesidades rígidas de importación de insumos—, siendo necesario en ambos casos que esos efectos negativos primarios se compensen a través de exportaciones.

1 Véase, en la sección “Documentos” de este mismo número de *Comercio Exterior*, el texto íntegro de la exposición de motivos y de la iniciativa de ley que se comenta, pp. 16-25.

2 Véase Carlos Bazdresch Parada, “La política actual hacia la inversión extranjera directa”, en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1972, pp. 1012-1017 y especialmente, el cuadro “Participación de la inversión extranjera en el sector moderno de la industria manufacturera”.

3 Véase Francisco Alcalá Quintero, “La función de las importaciones en el desarrollo económico de México”, en *Cuestiones económicas nacionales*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1971, p. 325.

Las anteriores consideraciones conducen a la conclusión de que con la importante iniciativa de “Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera” no sólo se ha dado un paso muy significativo hacia el aseguramiento del control nacional sobre los resortes básicos de nuestro proceso de desarrollo, sino que se ha abierto una perspectiva de largo plazo en la cual se contempla la programación del empleo de la totalidad de los recursos de inversión de que dispone la sociedad mexicana en función de los objetivos de un desarrollo nacional no sólo más independiente de los centros de decisión económica del exterior, sino también más equilibrado y compatible con las necesidades de los sectores marginados de la población del país.

Las negociaciones comerciales mundiales en perspectiva

Después de la gran conferencia comercial de 1964-1967, conocida como Negociación Kennedy, que se llevó a cabo en el GATT, los países en desarrollo hicieron constar públicamente su descontento y manifestaron que habían quedado sin solución satisfactoria varias cuestiones de primera importancia para ellos, tales como: ejecución anticipada de las concesiones en su favor, reducción o eliminación de derechos sobre productos de exportación de su particular interés, productos tropicales, acuerdos sobre productos básicos, compensación por la pérdida de preferencias y eliminación de barreras no arancelarias.

El análisis que la UNCTAD hizo entonces de los resultados de la Negociación Kennedy puso de relieve que las reducciones arancelarias convenidas en el GATT sólo habían alcanzado a pocos productos de interés para los países en desarrollo, que se había avanzado escasamente en el campo de las barreras no arancelarias y que mientras los países industriales habían llegado a acuerdos globales, con los países en desarrollo se había negociado en forma bilateral y según un criterio de *no reciprocidad relativa* que interpretaron a su modo los países desarrollados. En virtud de tal interpretación, estos últimos retiraron ofertas o se negaron a negociar con determinados países en desarrollo cuando estimaron que no obtenían de los mismos suficiente reciprocidad.

Es oportuno recordar la decepción que sufrieron los países en desarrollo en general, y, sobre todo, los participantes en la Negociación Kennedy, porque ahora está planteada una nueva negociación comercial de ámbito mundial, también en el GATT. Sus miras son quizá más ambiciosas que las de la serie negociadora de 1964-67 y, además, en esta oportunidad se tiende a una participación más amplia, al dar cabida a países en desarrollo no miembros del GATT (recuérdese que de América Latina sólo doce¹ países son miembros del GATT). Asimismo, en las negociaciones comerciales multilaterales que ahora se hallan en sus preliminares quedarán comprendidos los productos agropecuarios y las barreras no arancelarias.

Las nuevas negociaciones tienen su origen en sendas declaraciones conjuntas, formuladas en el GATT, en febrero de 1972, por Estados Unidos y la Comisión Económica Europea la primera, y por Estados Unidos y Japón la segunda. Los textos, muy semejantes, afirman la necesidad de que se proceda a un “examen general de las relaciones económicas internacionales con el fin de negociar su mejoramiento a la luz de los cambios estructurales acaecidos en estos últimos años”. Las declaraciones agregan que el examen “deberá abarcar principalmente todos los elementos del comercio, con inclusión de las medidas que dificultan o deforman los intercambios de productos agropecuarios, de materias primas y de productos industriales”. Igualmente, añade la declaración, “deberá concederse una atención especial a los problemas de los países en desarrollo”. Con base en estas posiciones, que invitaban a la adhesión de las demás partes contratantes del GATT, el Consejo de este organismo decidió en marzo de 1972 la realización de negociaciones comerciales multilaterales a partir de 1973 y encomendó a un grupo especial el examen de los antecedentes correspondientes. Por su parte, los países en desarrollo miembros del GATT sostuvieron

¹ Esos doce países son: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Guayana Haití, Jamaica, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

que antes de decidir su participación en las negociaciones, debían conocer cuáles serían los métodos y modalidades de su intervención.

La siguiente oportunidad en la que, en el GATT, se trató a alto nivel sobre las próximas negociaciones comerciales multilaterales fue en la primera quincena de noviembre de 1972, en la XXVIII Reunión Anual de las Partes Contratantes. En un resumen del Presidente de la Reunión, que expone las principales conclusiones de la misma, se informa que todas las partes contratantes y los países en desarrollo que no lo son acordaron "trabajar conjuntamente en la preparación de las negociaciones y, con este propósito, establecer un Comité Preparatorio", a fin de que en 1973, bajo los auspicios del GATT, se entablen nuevas negociaciones multilaterales de vasto alcance. El resumen presidencial precisa que "el Comité analizará e interpretará en común los hechos esenciales de la situación. Elaborará métodos y procedimientos para las negociaciones con el apoyo pleno y activo de los tres comités existentes y en coordinación con ellos. Podrán formar parte de él todas las partes contratantes y los países en desarrollo que sin serlo deseen participar en la labor preparatoria de las negociaciones". El mismo resumen indica que, "sobre la base arriba expuesta, existe también un consenso a favor de la convocación, en septiembre de 1973, de una reunión de nivel ministerial para examinar el informe del Comité Preparatorio, establecer un Comité de Negociaciones Comerciales y señalar las directrices necesarias para dichas negociaciones". Todo ello significa que, de no surgir problemas de importancia (está pendiente sobre todo la cuestión de en qué medida el Congreso de Estados Unidos autorizará al Presidente de su país a negociar en materia de comercio internacional y a asumir los compromisos resultantes), en septiembre próximo se iniciará la fase de las negociaciones propiamente dichas, las que quizá podrían durar varios años.

Es indispensable puntualizar que en el resumen del Presidente de la XXVIII Reunión Anual del Consejo del GATT, además de reafirmarse que las negociaciones tendrán que buscar especialmente soluciones para los problemas de los países en desarrollo, se señala que es satisfactoria la participación de países en desarrollo que no son partes contratantes en la labor preparatoria y que se espera "vivamente" que tales países intervengan también en las negociaciones. Estando en curso los trabajos del Comité Preparatorio del GATT, los países latinoamericanos, los miembros y los no miembros, han celebrado ya varias reuniones para prepararse a su vez con miras a la gran negociación comercial multilateral que se avecina. En particular han deliberado dos veces en su Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, la CECLA (en la XIV Reunión, Santiago de Chile, en septiembre de 1972, y en su XV, México, del 22 al 26 del presente mes de enero). También están trabajando en un Grupo de Coordinación de todos los países en desarrollo ("los 77"), que quedó constituido en Ginebra a mediados de julio de 1972. La UNCTAD, por su parte, está dando asesoramiento a los países en desarrollo. Por cierto que este organismo, en una Resolución adoptada con el consenso de todos los países miembros (Resolución 82) en Santiago de Chile, en la primera mitad de 1972, estipuló que "se establecerán técnicas, modalidades y normas básicas especiales para las negociaciones con objeto de asegurar que se preste particular atención a los intereses de los países en desarrollo", y que a todos éstos "se les deberá dar la oportunidad de participar plena, efectiva y continuamente en todas las fases de las negociaciones, de modo que sus intereses se tengan plenamente en cuenta".

En junio de 1972, en virtud de un acuerdo del Consejo del GATT, el Director General de este organismo invitó a los países en desarrollo no miembros del GATT a que comuniquen, si es del caso, su interés en participar en las negociaciones comerciales. A este respecto de la participación de los países no miembros se subraya que es necesario resolver algunas cuestiones jurídicas básicas, que probablemente implicarían una reestructuración del propio GATT, y entre las cuales está el posible ingreso de aquellos países al organismo, como uno de los resultados de las propias negociaciones.

Hay que precaverse de dos peligros importantes, aparte de los de una decepción como la que se sufrió con las Negociaciones Kennedy. En primer término, existe la posibilidad de que en estas negociaciones comerciales multilaterales los países en desarrollo en general, y los latinoamericanos en particular, otorguen concesiones que reduzcan los márgenes preferenciales vigentes en sus procesos de integración. Por lo común en situación precaria, la pérdida de porcentajes preferenciales penosamente mantenidos hasta ahora (aunque algunos reducidos ya y otros bajo severa amenaza de serlo) tendría consecuencias funestas para ellos. Por eso es preciso que las instituciones directoras o coordinadoras de los procesos de integración se mantengan alertas y prevengan a sus miembros de ese peligro y de sus graves consecuencias. El otro riesgo manifiesto radica en la posibilidad de que las nuevas negociaciones arancelarias entre países desarrollados diluyan o debiliten las actuales ventajas preferenciales que han otorgado a países en desarrollo. Parece esencial que estos últimos procuren establecer una norma en el sentido de que, en las próximas negociaciones comerciales multilaterales, los países desarrollados no disminuirán los aranceles aduaneros vigentes sobre productos incluidos en el sistema general de preferencias. Otra solución podría ser que cualquier reducción fuese acompañada de una disminución correspondiente del arancel residual, método con el que sería posible mantener el margen preferencial a favor de los países en desarrollo.