

## LA POLITICA INTERNACIONAL EN TORNO AL REGIMEN DE INVERSIONES EXTRANJERAS

SUMARIO: I. *Consideraciones previas.*—II. *El régimen internacional de inversiones extranjeras:* 1.º Las tendencias: A) Restringidas; B) Aperturistas; C) Universalistas. 2.º Revisión de tendencias.

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el marco del derecho interno, la idea de «inversión» se ha planteado como uno de los derechos inherentes a la persona. Gran parte de la doctrina considera que el hombre, como tal persona, tiene en principio derecho a invertir su capital, y posiblemente el fundamento hay que buscarlo en la noción generadora de riqueza que, a su vez, repercute en el bienestar de la comunidad política. Naturalmente, aquella capacidad jurídica, para convertirse en capacidad de obrar, tendría la persona que estar asistida de los requisitos y condiciones señalados por la legislación interna en cuestión.

El derecho a invertir se configura así como un derecho individual íntimamente relacionado con el principio de respeto a la propiedad privada. Este principio ha sido consagrado en las normas constitucionales o fundamentales de algunos países; por ejemplo, en el caso de España, el Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938<sup>1</sup>, estipula en su Declaración XII:

1. El Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado.

Asimismo, la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958<sup>2</sup>, proclama en su Punto X:

Se reconoce al trabajo como origen de la jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas

<sup>1</sup> Modificado por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967. Texto refundido aprobado por Decreto 779/1967, de 20 de abril.

<sup>2</sup> Véase el Decreto 779/1967, de 20 de abril.

sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado.

De igual manera, en el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945<sup>3</sup>, se declara, en su artículo 30:

La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado.

Todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común.

La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos.

De la normativa legal expuesta sobresalen dos rasgos característicos que interesa resaltar:

1. Se reconoce la propiedad privada, en sus diferentes formas, como un derecho de la persona.
2. Este derecho se condiciona a su propia función social, a las necesidades de la Nación y al bien común.

El segundo rasgo expuesto va a cristalizar en una serie de limitaciones a la propiedad privada, impuestas por el ordenamiento jurídico y por el Estado, y que encuentran su fundamento en la idea de bien común. De tal manera, el Estado, progresivamente, va introduciéndose en el ámbito privado, tejiendo una red de disposiciones de carácter administrativo en las que el individuo se encuentra envuelto. Este momento coincide y encuentra, a veces, su razón de ser en una tendencia socializante de la vida que, salvaguardando y respetando una serie de principios que se consideran intangibles, mitigue sus realizaciones en aras y beneficio de la comunidad en general.

La línea señalada la siguen, con pequeñas variantes en la intensidad de su puesta a punto, los sistemas occidentales de economía libre.

Una posición en principio contraria a la expuesta estaría representada

---

<sup>3</sup> Modificado por la Ley Orgánica del Estado, cit.

por los países del área comunista, de economía dirigida y donde el Estado asume una serie de funciones que corresponderían al individuo. En definitiva, el fundamento también habría que buscarlo en el principio de bien común, de beneficio de la comunidad política. Así, pues, se trataría de llegar a un mismo punto utilizando diferentes medios. Y así como en los países occidentales se aprecia una socialización atenuada en alguna de sus instituciones, en los países orientales comunistas también se observa una progresiva aceptación de fórmulas en las cuales se trata de propulsar la iniciativa privada. Con ello se marca una tendencia convergente por parte de sendos sectores económicos, que mitiga y nubla en gran medida un antagonismo existente por principio.

Pues bien; así el planteamiento, es natural que la «inversión» como derecho individual de la persona, que constituye una de las fórmulas de la propiedad privada, esté reconocida plenamente en los países occidentales, de economía libre, donde existe un respeto a la propiedad individual.

Sin embargo, cuando la «inversión» como tal se proyecta a mayor escala, cuando nos situamos en el régimen internacional de inversiones, ya son insuficientes los planteamientos que pudiéramos realizar en el marco jurídico interno de un Estado en particular. Y aquellos planteamientos serían insuficientes porque ahora el Estado, como tal, puede actuar como sujeto de inversión, puede interesarse en invertir capitales en otro Estado. Ello no significa que un ordenamiento jurídico interno no tenga prevista la posibilidad de que un Estado extranjero pueda invertir capitales en los diferentes sectores económicos de aquél. Lo que sucede es que si para aquel ordenamiento interno la fundamentación jurídica radicaría en la idea del bien común, de su comunidad política nacional, cuando se plantea el problema a escala internacional, el hecho de que un individuo o un Estado inviertan sus capitales en otro Estado ¿dónde encuentra su fundamentación jurídica?

## II. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Es demasiado pronto para facilitar una respuesta convincente a la pregunta que nos formulábamos anteriormente. Y lo es por dos fundamentales razones: en primer lugar, conviene contemplar, siquiera sea ligeramente, una serie de planteamientos que inciden o tratan de justificar las posibles respuestas, y en segundo lugar, esos planteamientos y razones revisten una

naturaleza evolutiva, hasta tal punto que resulta necesario examinarlos a través del prisma del momento presente.

Consideramos que el análisis de los planteamientos requiere una iluminación actual, que será a su vez la que revolucione el problema a la escala de la importancia y lo tiña de un realismo absolutamente imprescindible para nuestras finalidades. Este método de estudio a primera vista parece comprometedor, pero no lo es. Parece comprometedor, pues el otorgar una importancia manifiesta a la *actualidad y realidad* de un problema induce a pensar que se tratase de prescindir de una serie de fundamentaciones últimas que para el iusnaturalista constituyen el esqueleto o armazón de su construcción jurídica. Consideramos que el mundo de los principios ha de tener una operatividad manifiesta, pero en el modelaje de las instituciones y en la viabilidad de las realizaciones de aquéllas ha de tenerse presente el juego de intereses de toda índole que operan en un determinado momento histórico, y principalmente en el momento presente, y que irreversiblemente crean una atmósfera sociopolítica de la que no podemos olvidarnos.

### 1.º *Las tendencias*

Las consideraciones anteriormente expuestas nos sirven para comprobar nuestro laboratorio mental y la forma de operar.

Cuando observamos la problemática que se cierne en torno al régimen internacional de inversiones extranjeras, advertimos la presencia de tendencias distintas que tratan de regular jurídicamente aquel régimen partiendo de presupuestos y fundamentos diferentes.

#### A) *Restringidas*

Las tendencias restringidas, en el régimen internacional de inversiones, se manifiestan ofreciendo gran resistencia a la entrada de capitales extranjeros en un determinado Estado. Naturalmente, esa «resistencia» se configura como una escala graduada, cuyo límite de referencia tendríamos que situarlo en un grado más o menos elevado de conformidad con cada Estado en cuestión. Esto es, cuando un determinado Estado no ofrece un régimen abierto a la entrada de capitales extranjeros, los posibles porcentajes de participación extranjera en los diferentes sectores económicos de ese Estado representarían los grados de la escala a que aludíamos. Así las cosas, cuando hablamos de tendencias «restringidas», a esta palabra hemos de darle un

contenido amplio en cuanto a su graduación específica, pero lo que nos interesa destacar es que con ella se trata de reflejar una determinada postura ante el fenómeno de la inversión extranjera, con una carga emotivamente celosa y con un deseo—no siempre realizable—de articular un sistema compacto de frenos.

Y si esas tendencias son así, las causas hay que buscarlas en realidades políticas, económicas y sociales, que han influido de tal manera que no sólo determinarán la trayectoria de algunos pueblos, sino también su talante.

El nacimiento reciente de un gran número de Estados<sup>4</sup> producirá un sensible cambio que va a plantear una interrogante de gran importancia: dicho cambio ¿supone la transformación de la normativa internacional? Para responder a esta pregunta encontramos posiciones doctrinales afirmativas y negativas. Ahora bien, aun admitiendo que el fenómeno provocó una depuración en las construcciones jurídicas, hemos de aceptar el hecho de configuración de una situación crítica que obliga a revisar infinidad de conceptos.

El nacimiento de Estados se convertirá en un fenómeno progresivo que alcanzará su punto álgido con la «descolonización» y, siguiendo esa línea sin freno, surgirá una situación de amaneramiento político internacional con la aparición de los micro-Estados<sup>5</sup>.

Pues bien, el fenómeno descolonizador, en general, provocará una serie de consecuencias de distinta índole. Pero a nosotros, por ahora, nos interesa tan sólo la relación existente entre aquel fenómeno y el régimen internacional de inversiones extranjeras. Existe un gran recelo por parte de los Estados que adquieren su independencia hacia las potencias que los administraban y hacia la comunidad internacional, de la que ellos con anterioridad no formaban parte. Sin embargo, en aras de la verdad, hemos de admitir que en algunos casos aquel recelo y desconfianza tenían plena justificación. Quizá un exponente de tal postura se encuentre en la Resolución 1.514 (XV)<sup>6</sup>, cuando declara:

1. La sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los

<sup>4</sup> AZNAR SÁNCHEZ, J.: «Los Estados de la posguerra», REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, mayo-junio 1972, pp. 123 y ss.

<sup>5</sup> AZNAR SÁNCHEZ, J.: «Los micro-Estados y su ingreso en Naciones Unidas», REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, enero-febrero 1974, pp. 81 y ss.

<sup>6</sup> 947.A.G., Sesión plenaria, 14 de diciembre de 1960.

derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

Declaración de suma importancia y de la cual se deduce:

1. La situación que la declaración condena la convierte en contraria a la Carta de Naciones Unidas e incluso, al comprometer la causa de la paz, la sitúa frente a la finalidad de la propia Organización y, por ende, de la comunidad internacional.
2. Los términos «subyugación», «dominación» y «explotación» extranjeras tienen un amplio alcance y contenido y pueden interpretarse de las más variadas formas. Así, por ejemplo, la «explotación» puede ser de carácter puramente político o también revestir un carácter eminentemente económico. De hecho, en algunos casos prevaleció esta segunda interpretación.

El problema descolonizador va a ser contemplado por otra serie de Resoluciones de Naciones Unidas, como, por ejemplo, las Resoluciones 1.654 (XVI), de 27 de noviembre de 1961; 1.810 (XVII), de 17 de diciembre de 1962..., etcétera, por lo que se refiere al problema en su aspecto general. Sin embargo, nos interesa destacar que todo ello tiene, a nuestros efectos, el valor de un presupuesto necesario para el enfoque de la postura «restringida» que estamos analizando.

Pero sí es cierto que todo este presupuesto descolonizador provocó una atención especial por los problemas de los países menos desarrollados; en este sentido nos remitimos al profundo estudio realizado por Cola Alberich<sup>7</sup>. Uno de los efectos viene constituido por la Resolución 1.803<sup>8</sup>, que proclama el derecho de los pueblos y de las naciones a la *soberanía permanente sobre los recursos naturales*; la Resolución, de gran importancia, estipula en su número 2:

La explotación, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.

<sup>7</sup> COLA ALBERICH, J.: *Anatomía del Tercer Mundo*, Organización Sala Editorial, Madrid, 1973.

<sup>8</sup> Resolución 1803 (XVII), 1194 A., Sesión plenaria, 14 de diciembre de 1962.

De la anterior declaración nos interesa destacar cómo la Resolución permite que el Estado pueda «*limitar o prohibir dichas actividades*», con lo cual se está configurando así la tendencia restrictiva en el régimen internacional de inversiones extranjeras, lo cual no quiere decir que la expectativa se cierre, ya que siempre se recomienda dejar una salida jurídica, que también la vemos reflejada al advertir que también podrán «*autorizar*»...

Otra nota sobresaliente de la declaración citada que debemos tener presente es que la importación de capitales se hará conforme a las «*reglas*» de esos pueblos, con lo cual, aunque expuesto en un tono muy genérico, se está haciendo una remisión expresa a la normativa y régimen jurídico de dichos pueblos. Ello podría plantear algún problema por cuanto podría suscribirse un convenio en el cual figurase una cláusula que impusiera como derecho aplicable en caso de litigio el de una tercera potencia; en esta situación podría interpretarse que se ha suscrito un convenio vulnerando el espíritu de esta Resolución, con las consecuencias que más adelante analizaremos; sin embargo, para este mismo supuesto cabría una salida jurídica: caso de que la legislación interna del Estado en cuestión tuviese prevista la suscripción de acuerdos para los cuales se podría aplicar en caso de litigio el derecho de un tercer Estado, en tal supuesto se habría respetado la Resolución al actuar ya de conformidad con la normativa interna del Estado. Este sería el problema jurídico, pero es preciso reconocer que los intereses económicos pueden ser tan intensos en un determinado momento que fuercen el reajuste necesario y conveniente de la normativa jurídica. A su vez, el Derecho internacional sólo actuaría como fuente de carácter subsidiario, y así se desprende de la propia Resolución, en su número 3:

En los casos en que se otorgue la autorización, el capital introducido y sus incrementos se registrarán por ella, por la ley nacional vigente y por el Derecho internacional...

Naturalmente, la inversión extranjera puede realizar de diferentes modos, y ello también ha querido recogerlo la Resolución 1.803, en su número 6, al advertir que:

La cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, ya sea que consista en inversiones de capitales, públicos o privados; intercambio de bienes y servicios, asistencia técnica o intercambio de informaciones

científicas, será de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de esos países y se basará en el respeto de su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

Declaración profundamente bella, pero difícil de cumplir. Precisamente esta declaración trata de romper un círculo vicioso de difícil apertura. Los países en vías de desarrollo se encuentran en unas circunstancias adversas, aumentadas tras la descolonización. En este sentido consideramos muy agudas las afirmaciones de Cola Alberich<sup>9</sup>: «Al proceder a la descolonización, las potencias europeas no sólo se sacudían una ingente carga económica, sino que aquellos países que llegaban a la independencia se encontraban enfrentados a unas circunstancias económicas que dificultaban su supervivencia... La rapidez con que se exigió la descolonización del Tercer Mundo ha sido, en buena parte, la causa que ha determinado su fragilidad.» Y sucede que resulta hermoso proclamar una serie de derechos y libertades, pero, desgraciadamente, las realidades económicas no siempre están de acuerdo con lo que son nuestros deseos. Es un hecho que una gran cantidad de países se encuentran en circunstancias económicas difíciles, pese a ser los dueños de gran cantidad de los recursos naturales existentes; pero sucede que para explotar debidamente esos recursos y obtener un rendimiento conveniente es necesaria una tecnología que, lamentablemente, aquellos países no tienen; y no solamente no tienen los medios técnicos, sino que carecen también de medios humanos en el caudal necesario. Por otro lado, gran parte de las patentes que son precisas para articular una industria básica hay que sufragarlas, en el mejor de los casos, con cantidades ingentes de dinero, con lo cual los beneficios se reducen sensiblemente. Pero, además, todas estas consideraciones significan precisamente el nivel industrial y la chispa indiscutible que pone en movimiento unas posibilidades de riqueza. Naturalmente, todo ello, más el factor capital, es lo que constituye el arma de los países inversores. A cambio, los países receptores de capitales, en este caso que analizamos, ofrecen sus recursos naturales, condiciones baratas de producción, en mano de obra..., etc. Ahora, la Resolución 1.803, en su número 6, trata de armonizar precisamente ambas posturas, y la dificultad que advertíamos radica precisamente ahí. Sin embargo, comprendemos que el deseo debe cumplirse y ello será posible en función de una cesión adecuada de posiciones por ambos lados.

<sup>9</sup> COLA ALBERICH, J.: *Anatomía del Tercer Mundo*, obra cit., p. 19.



La Resolución 1.803 también se ocupa de la nacionalización<sup>10</sup>, expropiación y requisición<sup>11</sup>. Todas estas formas pueden adquirir matices distintos según su empleo, para cuya distinción nos remitimos a la profunda obra de Pecourt García; éste<sup>12</sup> se detiene en el concepto de expropiación, entendiéndose por tal «el acto del poder público—acto de naturaleza legislativa—que tiene por objeto desposeer de la propiedad privada sobre unos ciertos bienes a determinadas personas a cambio de una indemnización adecuada y con el fin de trasladar dichos bienes al dominio público, al caudal de la comunidad».

Pues bien, desmenuzando el número 4 de la Resolución 1.803, para que la nacionalización, expropiación o requisición pudiesen llevarse a cabo sería preciso:

- Que se fundasen en motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional.
- Que se abonasen las indemnizaciones correspondientes con arreglo a las normas en vigor en el Estado que se adopten tales medidas.

Este requisito a su vez se desdoblaría, pues el actuar «con arreglo a las normas en vigor» implica el ajustarse a la reglamentación prevista al efecto.

A su vez la Resolución establece que para un supuesto caso de litigio debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte las medidas aludidas, sin perjuicio de que, por acuerdo entre los Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio se puede dirimir por arbitraje o arreglo judicial internacional. Es interesante esa posibilidad de recurrir al arbitraje, pero, sin duda, el triunfo de éste obedece a la desconfianza hacia las jurisdicciones estatales, el deseo de evitar en lo posible los conflictos de jurisdicción y asimismo el aumento creciente de relaciones entre Estados y particulares<sup>13</sup>; esta realidad no puede extrañarnos que influyese en el espíritu

<sup>10</sup> MEDINA ORTEGA, M.: «Nacionalización y acuerdos globales de indemnización», *Revista de Administración Pública*, 1963.

<sup>11</sup> PECOURT GARCÍA, E.: *La propiedad privada ante el Derecho internacional*, CSIC, Madrid, 1966.

<sup>12</sup> PECOURT GARCÍA, E.; obra cit., p. 23.

<sup>13</sup> RIDEAU, J.: *L'arbitrage international (public et commercial)*, París, 1969, p. 17.

Como documentos básicos sobre la institución, puede consultarse: Acta General de Arbitraje (29 de septiembre de 1929); Convención Europea para el arreglo pacífico de diferencias (29 de abril de 1957); Convención de Nueva York para el reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras (10 de junio de 1958); Convención Europea sobre el arbitraje comercial internacional (21 de abril de 1961); Convención BIRD (18 de marzo de 1965).

de los redactores de la Resolución, quienes tuvieron que hacer esta pequeña cesión a la autonomía de las partes, con ánimo de ayudar a la cooperación internacional de carácter económico.

Finalmente, la Resolución aludida, en su número 7, declara:

La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

Dicha declaración es de suma importancia y podría arrastrar graves consecuencias; pensemos, por ejemplo, en un contrato de concesión, suscrito entre un Estado y una empresa privada extranjera, cuyas cláusulas son excesivamente beneficiosas para la segunda o incluso leoninas con respecto al primero; en este supuesto, si tenemos en cuenta que la violación de los derechos soberanos de los pueblos y las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de Naciones Unidas..., ¿cabría, pues, considerar que es contraria a los principios del Derecho internacional? En este sentido habría que tener en cuenta que la Organización de Naciones Unidas, por su naturaleza, tiene un carácter amplísimo y está abierta en principio a todos los Estados que forman la comunidad internacional. Habría que partir de esta idea como presupuesto de arranque, sin perjuicio de que la admisión de la idea entrañaría ciertas matizaciones. Y si admitimos el presupuesto, también habría que interpretar que la voluntad conjunta de los Estados que componen la comunidad internacional es la aceptación de una serie de principios que informan esa misma comunidad. Ahora bien, en el supuesto que comentamos habría que delimitar dos aspectos: 1) que el comportamiento de una persona física o jurídica o de un Estado sea contrario al Derecho internacional, en cuya formulación de principios haya influido una Resolución determinada, y 2) que la Resolución aludida arrastre consecuencias jurídicas o simplemente políticas. Este último aspecto constituye uno de los temas de estudio de mayor interés y que ha sido objeto de atención<sup>14</sup>. Leonart y Amselem<sup>15</sup> señala cómo

<sup>14</sup> CASTAÑEDA, J.: *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, El Colegio de México, 1967.

<sup>15</sup> LEONART Y AMSELEM, A.: «Impacto de los nuevos Estados en el Derecho internacional», *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* número 4, 1973, p. 194.

«los juristas del Tercer Mundo se pronuncian por la validez jurídica, a todos los efectos, de las Resoluciones de la Asamblea General». Por nuestra parte, mostramos nuestra conformidad con la validez jurídica de una Resolución que viene a representar la confluencia de voluntades de los miembros de la comunidad internacional. Pero esta afirmación quedaría supeditada al cumplimiento de una condición: que la Organización de Naciones Unidas fuese realmente exponente fiel de aquella confluencia de voluntades; sin embargo, no sucede así, pues es un hecho incuestionable que el sistema de votación en la ONU no responde a una justa ponderación de los intereses en juego, y mucho menos tras el ingreso de minúsculos Estados que no deben tener el mismo voto que otros Estados de mayor consistencia, y el mantenimiento de situaciones que encubren la auténtica realidad y que no sirven más que para garantizar un voto más a una determinada potencia. A su vez, si todo ello se mantiene gracias a una aceptación tácita de equilibrio de poder y, en consecuencia, el fundamento sería una razón política, difícilmente se puede pretender que las consecuencias tengan un alcance jurídico. Deseable sería llegar a una verdadera validez jurídica de las Resoluciones de Naciones Unidas, pero para ello tendría que cambiar la Organización y estructurarse de una forma real con los intereses en juego.

Por otra parte, la Resolución 2.158 (XXI)<sup>16</sup>, recordando otras Resoluciones<sup>17</sup> e incluso la 1.803, anteriormente comentada,

... reconoce el derecho de todos los países, y en particular de los países en desarrollo, a asegurar y aumentar su participación en la administración de empresas que trabajan total o parcialmente con capital extranjero, y a tener una participación mayor y equitativa en las ventajas y beneficios derivados de ellas, habida cuenta de las necesidades y objetivos de los pueblos interesados en materia de desarrollo, así como de las prácticas contractuales mutuamente aceptables, y pide a los países exportadores de dicho capital que se abstengan de todo acto que obstaculice el ejercicio de ese derecho.

Aquí igualmente se observa la línea restrictiva de esta tendencia que estamos analizando; sin embargo, no puede considerarse demasiado feliz la redac-

<sup>16</sup> 25 de noviembre de 1966, 1478.A, Sesión plenaria.

<sup>17</sup> Recuerda las Resoluciones 523 (VI), de 12 de enero de 1952; 626 (VII) de 21 de diciembre de 1952 y 1515 (XV) de 15 de diciembre de 1960.

ción del párrafo citado de la Resolución aludida, al menos en su contextura lógica. En efecto, el país receptor de capitales extranjeros puede estar interesado en que en sus empresas exista un *minimum* de capital nacional que asegure en cierta manera el predominio nacional sobre el extranjero, o también le puede interesar fijar un *minimum* de trabajadores y técnicos nacionales que trabajasen en la empresa con capital extranjero. Pero cuando la Resolución habla de «aumentar su participación en la administración...», puede en gran manera cerrar una serie de posibilidades de captación de capital extranjero, pues éste suele ser bastante celoso de su rentabilidad y gusta que lo administren quienes realmente están capacitados para ello. Por tanto, tratar de aumentar la participación nacional en la simple administración quizá no sea lo más operativo. Sin embargo, comprendemos que la Resolución está redactada en un tono muy genérico y elemental, de fácil conocimiento en los distintos sectores a que va dirigida.

A su vez, la Resolución 2.158

... considera que, cuando los recursos naturales de los países en desarrollo son explotados por inversionistas extranjeros, éstos deben encargarse de la formación adecuada y acelerada de personal nacional de todas las categorías y en todos los campos relacionados con esa explotación.

En esta declaración se ofrece casi una proclamación no de prioridad del trabajador nacional, pero sí de especial atención al mismo. Naturalmente, se trata de una declaración de amplio radio y en ella se debe buscar el mensaje que cristaliza en el deseo de perfeccionamiento del pueblo que recibe la inversión extranjera; una interpretación restrictiva nos llevaría ante un deseo de difícil cumplimiento, pues no olvidemos que las empresas que operan en países en vías de desarrollo tienen operarios de gran especialización—sin contar ya a ingenieros especializados—cuya «formación adecuada y acelerada» supondría tener que enviar al obrero nacional a un país extranjero a que se especializase, pues muchos de esos países no cuentan con los centros de enseñanza necesarios y convenientes.

Con todo lo anteriormente expuesto, ni agotamos las manifestaciones que podrían incluirse en esta tendencia ni ése es nuestro objetivo. Simplemente hemos tratado de señalar algunos momentos que la atención se fijó fundamentalmente en una serie de derechos inalienables de los pueblos, entre los cuales se encontraba el derecho a la soberanía permanente sobre

sus recursos naturales. Naturalmente, la proclamación intensa de tal derecho automáticamente afectaba al régimen de inversiones extranjeras. Una última observación: reiteramos que al señalar, por nuestra parte, tal tendencia como «restringida» no tratábamos más que de cargar el acento sobre la tonalidad referida, mas no que en tal tendencia se repudie la idea de inversión extranjera; ello no sería posible, porque tales países parten de la base de que necesitan la inversión, y precisamente de ahí proviene el deseo desmesurado de robustecer ciertos derechos.

## B) *Aperturistas*

De igual manera que en la tendencia restringida, al hablar de «tendencia aperturista» queremos también marcar el acento en una nota de apertura con respecto al capital extranjero, pero ello tampoco implica que en esta tendencia no se puedan encontrar ingredientes existentes en la anterior.

Este segundo enfoque estaría representado por los partidarios de aumentar la corriente internacional de capitales extranjeros, y en este punto habría que resaltar el informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre los «medios de aumentar la corriente internacional de capitales privados»<sup>18</sup>, influido por la Resolución 1.318 (XIII), aprobada por la Asamblea General el 12 de diciembre de 1958; asimismo el nuevo informe de 18 de mayo de 1961<sup>19</sup>, que se emitió en virtud de la Resolución 762 (XXIX), de 21 de abril de 1960, aprobada por el Consejo Económico y Social.

Quizá donde más se manifiesta la tendencia aperturista sea en los «programas de cooperación económica internacional». En la Resolución 1.710 (XVI)<sup>20</sup> ya se hablaba de

... adoptar medidas que estimulen la corriente de capital privado para inversiones destinadas al desarrollo económico de los países en desarrollo, en condiciones satisfactorias tanto para los países exportadores como para los países importadores de capitales.

Observemos cómo figura la palabra «estimular». Sin embargo, casi una década más tarde, la Resolución 2.626 (XXV)<sup>21</sup> habla no solamente de estimular, sino también de «atraer»; en efecto, manifiesta en su número 50:

<sup>18</sup> Doc. E/3325, de 26 de febrero de 1960.

<sup>19</sup> Doc. E/3492.

<sup>20</sup> 1084, Sesión plenaria, 19 de diciembre de 1961.

<sup>21</sup> A.G., 24 de octubre de 1971.

Los países en desarrollo adoptarán medidas apropiadas para atraer, estimular y utilizar eficazmente capital privado extranjero, teniendo en cuenta los sectores en los que debe buscarse tal capital y la importancia que para atraerlo tienen las condiciones que conduzcan a inversiones sostenidas. Los países desarrollados, por su parte, considerarán la posibilidad de adoptar otras medidas para fomentar la corriente de capital privado hacia los países en desarrollo. Las inversiones privadas extranjeras en países en desarrollo se efectuarán de manera que sean compatibles con los objetivos y prioridades de desarrollo establecido en sus planes nacionales. Los inversionistas privados extranjeros que operen en países en desarrollo procurarán aumentar la participación local en la gestión de administración, el empleo y la formación de personal local, incluido el personal directivo y técnico, la participación del capital local y la reinversión de las utilidades. Se desplegarán esfuerzos para fomentar una mejor comprensión de los derechos y obligaciones de los países receptores y exportadores de capital, así como los de los inversionistas particulares.

Del contenido de este número resalta palpablemente una política de atracción de capitales privados que se trata de realizar no solamente desde el país receptor, sino también se aspira a contar con la colaboración del país exportador. Incluso es muy sintomático que no solamente se hable de reivindicaciones, derechos inalienables..., sino que se sitúan en balanza del mismo rango los «derechos y obligaciones de los países receptores y exportadores de capital, así como los de los inversionistas particulares», con lo cual con este reconocimiento de derechos... también se trata de fomentar la atracción de capitales al infundir una seguridad jurídica.

Lo anteriormente expuesto se complementa, en la citada Resolución, cuando se aborda el tema de los «recursos financieros para el desarrollo», donde se plasman ideas de contenido amplio y flexible y que pueden interpretarse de muy distinta manera; así se declara:

Con tal objeto, aplicarán sanas medidas fiscales y monetarias y, cuando sea necesario, eliminarán obstáculos institucionales mediante la adopción de oportunas reformas legislativas y administrativas...

Consideramos que la palabra «sanas» puede interpretarse de forma diversa, al igual que cuando se habla de «obstáculos»..., pero que del contenido del texto, apreciado en su conjunto, se desprende una clara vinculación a la política de atracción a que hemos aludido.

¿Qué sucede? Para responder a esta interrogante hay que partir de un hecho: el tiempo. En efecto, cuando advertíamos que transcurrió casi una década (antes de la aprobación de la Resolución que comentábamos), ese factor iba a ser decisivo para la profunda comprensión del problema. Si a partir del año 1960 se puede apreciar una intensa nota descolonizadora, también con igual paralelismo se van a resquebrajar las estructuras económicas de muchos de los países en vías de desarrollo. Sufrida esa experiencia, se tratará de atraer al máximo el capital extranjero a los países en vías de desarrollo y al propio tiempo proclamar una serie de derechos que corresponden a esos pueblos. La dificultad que entraña esta conjunción de intereses la hemos comentado con anterioridad y nos remitimos a lo ya expuesto.

### C) *Universalistas*

Bajo este título queremos encuadrar el pensamiento de la Iglesia Católica. Posiblemente el título no sea lo suficientemente afortunado; quizá, si subjetivamente analizamos la postura eclesial, encontrásemos otros adjetivos más interesantes. Pero por el momento, y digamos que con carácter provisional, utilizaremos el título propuesto. El universalismo de la Iglesia radica precisamente en su propia naturaleza y en la contemplación de posiciones que no tratan de defender sectores determinados.

La importancia de las inversiones extranjeras ya fue puesta de manifiesto por Juan XXIII en la encíclica *Mater et Magistra*; pero la doctrina que más nos interesa es la sentada por el Concilio Vaticano II, y ello por dos fundamentales razones: en primer lugar, por su novedad, y en segundo lugar, porque el citado Concilio ha supuesto un avance o, si se quiere, transformación de muchos puntos de vista clásicos. Pues bien, la Constitución pastoral *Gaudium et Spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, de 7 de diciembre de 1965, se manifiesta así:

70. Las inversiones, por su parte, deben tender a asegurar un trabajo productivo y beneficios suficientes a la población actual y futura. Los responsables de las inversiones y de la organización de la vida económica global—sean individuos, compañías o auto-

ridades públicas—deben tener presentes estos fines y reconocer su grave obligación de vigilar, por un lado, para asegurar con los indispensables requisitos una vida honesta de los individuos y de la comunidad, y por otro, de prever el futuro para procurar un justo equilibrio entre las necesidades del consumo actual, ya individual, ya colectivo, y las exigencias de inversiones para el futuro. En cualquier caso, ténganse siempre presentes las urgentes necesidades de las naciones o regiones económicamente menos avanzadas. En la gestión monetaria póngase cuidado en no perjudicar el interés de la propia nación ni el de las otras y cuídese que los económicamente débiles no vengan a pagar injustamente los daños de una devaluación de la moneda.

Naturalmente, no se puede pretender que el pensamiento eclesiástico llegue a precisar el problema canalizando las soluciones o las vías de solución. Precisamente su postura universalista impide que pueda descender a este detalle. No obstante, vemos cómo el problema de la inversión extranjera alcanza una gran importancia, recomendando la necesidad de adoptar medidas de carácter urgente con las regiones menos desarrolladas. Por lo demás, el pensamiento de la Iglesia puede ayudarnos a tratar de buscar una serie de soluciones lo más justas posibles.

## 2.º *Revisión de tendencias*

Hasta un tiempo relativamente reciente el problema de las inversiones extranjeras giraba en torno de dos pedestales fundamentales: por una parte, países que contaban con recursos, pero con escasos medios, y se configuraban como importadores de inversiones, y por otra parte, países que contaban con tecnología y capital y se presentaban como exportadores de inversión.

Los dos pedestales aludidos, por supuesto, no pueden considerarse como categorías puras, sino que existían casos en que se mezclaban factores propios de uno de esos pedestales. Sin embargo, en la actualidad el fenómeno es muy diferente. Por ello ya resulta insuficiente tratar de comprender el fenómeno si nos fijamos tan sólo en las manifestaciones que hemos recogido al reseñar las tendencias restringidas o aperturistas. Y de ahí la necesidad de revisar nuestras posiciones.

En la actualidad se ha producido un fenómeno curioso: gran parte de



los países que se consideraban receptores de inversiones se han convertido a su vez en exportadores de inversiones. Pensemos, por ejemplo, en el bloque árabe productor de petróleo; en éste, las ingentes cantidades recibidas en concepto de cánones y beneficios por la extracción de crudos ha provocado, por una parte, que tal riqueza sea utilizada como arma política, a fin de obtener los propósitos que persigue el pueblo árabe, y por otra, como decíamos, en exportadores de capitales. Este fenómeno tiene una gran importancia, pues va a repercutir sensiblemente en los planteamientos mantenidos hasta el momento.

El planteamiento aludido va a desencadenar una serie de consecuencias; una de ellas es que, ahora más que nunca, los «recursos» no sólo se consideran un derecho de los pueblos respectivos a los que le son propios, sino que se van a utilizar como arma política. Por ello, la «Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional»<sup>22</sup> es mucho más reivindicativa que otros documentos aprobados en años anteriores; en ella se afirma como principio:

La plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas. A fin de salvaguardar esos recursos, todo Estado tiene derecho a ejercer un control efectivo sobre ellos y su explotación, con medios ajustados a su propia situación, incluso el derecho de nacionalización o transferencia de la propiedad a sus nacionales, siendo este derecho una expresión de la plena soberanía permanente del Estado. No se puede someter a ningún Estado a ningún tipo de coerción económica, política o de otra índole para impedir el libre y pleno ejercicio de este derecho inalienable.

Ese fortalecimiento de posiciones a que aludíamos se podría comprobar también con el examen del «Programa de Acción» para el establecimiento de ese nuevo orden.

El derecho de «nacionalización» —o de expropiación, si se quiere— tiene una justa razón de existencia. Pero tengamos en cuenta que cuando de un derecho se hace un uso exagerado, estamos ante la presencia de un «abuso de derecho», que, en definitiva, sería una medida injusta. Si a esta medida se pudiese llegar por un móvil estrictamente político, más que articular se

<sup>22</sup> Consúltese en ONU: *Crónica mensual*, mayo 1974, pp. 73 y ss.

JUAN AZNAR SÁNCHEZ

estaría desarticulando un orden jurídico internacional. Comprendemos que *muchos países* se han visto obligados a utilizar en el ejercicio de sus reivindicaciones todas las armas a su alcance. Pero sería deseable que en un futuro se esculpiera un mundo jurídicamente más perfecto, donde el sistema de inversiones extranjeras tuviese un clima más seguro. En otro momento analizaremos con qué vías contamos y cuáles se podrían construir.

JUAN AZNAR SANCHEZ