

WRIGHT, Harry K. *Foreign enterprise in Mexico, Laws and Policies* 541  
Ricardo Méndez Silva

como Secretario General de la OEA, ante la Décima Conferencia Interamericana en Caracas en 1954, dijo que "... las debilidades de la Organización, si las tiene, son debilidades de los gobiernos; flaqueza en su capacidad para actuar coordinadamente y en conjunto con los demás..." (p. 68).

Luis MALPICA DE LAMADRID

WEIGHT, Harry K. *Foreign Enterprise in Mexico, Law and Policies*. The University of North Carolina Press, 1971, 425 pp.

El estudio elaborado por Wright es por todos conceptos de gran interés. No es únicamente descriptivo de las diversas disposiciones jurídicas que regulan la actuación de los capitales extranjeros en México, sino que aporta una visión general, precisa y exacta de las políticas gubernamentales sobre la materia.

Las políticas administrativas son de vital importancia en el caso de México, puesto que no existe una legislación especial sobre inversiones extranjeras, y en razón de que numerosas limitaciones operan con base en medidas de esta naturaleza. De esta suerte, la aportación más valiosa del libro lo constituyen los capítulos iv y v al haber englobado y esclarecido este conjunto desperdigado de políticas administrativas.

El libro consta de doce capítulos, incluyendo las conclusiones. El estudio va desde una presentación introductoria del sistema jurídico y económico mexicano en el capítulo primero, hasta el estudio detallado de las limitaciones legales, el sistema tributario, el esquema jurídico del trabajo y la seguridad social, y todos aquellos renglones conectados en una o en otra forma con el régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. El trabajo desarrollado resulta uno de los más completos confeccionados hasta la fecha.

El capítulo primero tiene un carácter introductorio y se encuentra dedicado para quienes no están familiarizados con el sistema político y jurídico de México. Así, se estudia la organización constitucional del país; se detiene en el proceso legislativo y el sistema judicial mexicanos. Los lineamientos generales del Código Civil y del Código de Comercio son también transcritos. En este contexto reciben atención la práctica de la abogacía y el funcionamiento del notariado.

El capítulo segundo se avoca a estudiar el papel que han jugado, y juegan todavía, las inversiones extranjeras en México. El análisis histórico se divide en tres etapas: a) La época del Porfiriato, que comprende de 1876 hasta 1911; b) La época de la Revolución y el periodo hasta el año de 1940, y c) la última época, denominada "de rápido crecimiento", del año de 1940 al año de 1968.

El autor sigue la opinión general de los tratadistas sobre la materia al reconocer que los tintes emocionales que actualmente acompañan al debate sobre inversiones extranjeras son un reflejo inevitable que originó la posición de privilegio que el capital extranjero y los extranjeros mismos, gozaron durante la dictadura de Porfirio Díaz. Wright cita estadísticas y expresa que para el fin de la época de Porfirio Díaz los extranjeros poseían más de la mitad del total de la riqueza del país, y que el capital extranjero ejercía una influencia dominante en todas las áreas de producción (p. 53).

Uno de los efectos nocivos que hemos visto a la actuación del capital extranjero, por lo menos en su forma clásica, lo advierte Wright al expresar que las inversiones extranjeras en ciertas áreas, como las líneas ferroviarias, buscaron únicamente facilitar el transporte de materias primas y minerales hacia los mercados estadounidenses (p. 35). De esta forma, el nacionalismo mexicano, si bien ha sido exaltado como medio de propaganda política por los regímenes emanados de la Revolución, tiene una causa histórica profunda. Los lectores y abogados anglosajones no siempre entienden la posición de México de defender su independencia económica y promover al mismo tiempo su desarrollo. Posiblemente, el presente estudio, dirigido en gran medida para los inversionistas extranjeros, sea revelador y explique una actitud social y una circunstancia histórica.

La Revolución mexicana disminuyó la inversión extranjera en todos los campos, con la única excepción del petróleo que, por encontrarse en las costas y por la fuerte demanda de la Primera Guerra Mundial, se vio incrementada en forma considerable (p. 62). En el aspecto jurídico, la disposición más importante fue dictada por el artículo 27 de la Constitución de 1917, que reivindicó la propiedad de subsuelo en beneficio de la Nación. La gama amplia e intensa de presiones por parte de las compañías petroleras se inició en esta fecha y sólo la expropiación del petróleo, de 1938, decretada por el general Lázaro Cárdenas, les dio fin. Sin embargo, las presiones llegaron a ser tan fuertes que México se vio obligado a aceptar medidas como las contenidas en los Acuerdos de Bucareli, de 1923, por los cuales reconoció como perpetuos los derechos de los propietarios que habían adquirido propiedades petroleras antes de que se promulgara la Constitución de 1917 (p. 62-70).

La evolución de las inversiones extranjeras a partir del año de 1940 es de especial interés, pues representa un giro sustancial en la actitud del gobierno mexicano. El general Ávila Camacho abrió las puertas al capital extranjero, como método de desarrollo. Fue, sin embargo, Miguel Alemán quien, con el deseo de acelerar la industrialización del país, instauró la internación de capital extranjero en forma casi indiscriminada. En palabras del autor: "No Mexican government since Porfirio Díaz has welcomed foreign investment so warmly." (p. 73). Con el objeto de lograr un clima propicio para la inversión foránea, se modificó la reglamentación del Decreto de 29 de junio de 1944. Con base en lo dispuesto por este decreto se exigía mayoría de capital mexicano en determinadas actividades económicas seleccionadas por el Secretario de Relaciones Exteriores. El secretario Ezequiel Padilla restringió estas actividades a renglones de escasa importancia, como las empresas de publicidad, las empresas productoras de aguas gaseosas, etcétera. (p. 73). Debe destacarse, sin embargo, que la inversión extranjera clásica, en el régimen del licenciado Alemán dejó de prevalecer y cedió el lugar a la inversión en industrias manufactureras que orientaban su producción al mercado interno (p. 76).

El periodo de Ruiz Cortines se caracteriza por una fase inicial de animadversión contra los capitales extranjeros, pero ante los problemas económicos en la balanza de pagos que llevaron a la devaluación del peso mexicano en 1954 la política gubernamental varió y se favoreció la importación de recursos externos. A finales de 1958 la inversión extranjera directa se estimaba en

1,200 millones de dólares, cifra que representaba un aumento del 50% a la inversión extranjera existente en 1952 (pp. 77 y 78).

El régimen del licenciado Adolfo López Mateos se inició con la preocupación expresada por organismos como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y trató de imponer directrices que regularan a la inversión extranjera. Así, surgen políticas administrativas exigiendo que todas las empresas que produzcan materias primas o productos básicos tengan una mayoría de capital mexicano. En esta secuencia reivindicatoria aparece la nacionalización de la industria eléctrica en 1960. La diferencia del ambiente conflictivo que llevó a la expropiación de la industria petrolera es notable en el caso de la industria eléctrica, en el que la nacionalización operó en un clima de concordia y se realizó en términos convenientes para ambas partes. Esto indicaba, por un lado, la voluntad de rescatar los renglones básicos de la economía, y por el otro, la cautela para no ahuyentar la inversión extranjera de aquellos ramos en los cuales se estima puede operar con utilidad.

La Ley Minera en el régimen de López Mateos es un eslabón importante en el proceso de mexicanización y obedece al mismo planteamiento (p. 83). El licenciado José Luis Siqueiros ha calificado a la legislación minera como la más elaborada en materia de inversiones extranjeras en México.

El gobierno del licenciado Díaz Ordaz mantuvo una actitud de cautela ante la inversión exterior y definió los principios que se habían venido elaborando en la práctica. Esto es, que la inversión extranjera es bienvenida siempre y cuando sea complementaria de la inversión nacional, contribuya al desarrollo económico del país y se sujete a las leyes mexicanas. Sobresalen en este periodo la mexicanización del azufre y la mexicanización de la banca e instituciones de crédito. (pp. 86-92).

El capítulo III se refiere a las restricciones legales que pesan sobre la inversión extranjera en México. Se estudia detalladamente la Cláusula Calvo; el Decreto de 29 de junio de 1944, cuya inconstitucionalidad ha sido declarada en dos ocasiones por la Suprema Corte de Justicia, pero cuyo régimen sigue en vigor. Una de las críticas que ha recibido este decreto es que otorgó competencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre una materia fundamentalmente económica. La práctica de los últimos años ha llevado a que otras entidades capturen estas atribuciones, y así, la Secretaría de Industria y Comercio ha tenido competencia, a partir de 1967, sobre el monto con que pueden participar los capitales extranjeros en empresas que son propiedad de nacionales de otros países (p. 110).

Recibe atención, igualmente, la "zona prohibida" que ha cobrado últimamente actualidad en virtud de la reciente circular de 29 de abril de 1971 del licenciado Luis Echeverría, que permite la instauración de fideicomisos a favor de extranjeros dentro de esta faja. La prohibición constitucional para los extranjeros de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una zona de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros a lo largo de las costas, se refiere exclusivamente al dominio directo y no impide la constitución de fideicomisos.

Son igualmente estudiados los distintos ramos sobre los cuales existe un régimen especial, como el petróleo y el gas, la petroquímica, la minería, los recursos minerales y forestales, la pesca, vías generales de comunicación, la banca, seguros e instituciones de crédito. Reciben también atención las limi-

taciones existentes en los ramos del acero, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio, en los cuales, por decreto de 30 de junio de 1970, se exigió una mayoría de 51% de capital mexicano.

Los capítulos iv y v que habíamos consignado como los de mayor interés dentro del estudio, son reveladores de las prácticas y políticas que ha seguido el gobierno mexicano para controlar a los capitales extranjeros. Consideramos de interés las siguientes prácticas:

a) La Secretaría de Gobernación, que controla la entrada de extranjeros, ejerce un severo control para la concesión de visas de entrada para técnicos y personal administrativo (p. 156).

b) La competencia de la Secretaría de Industria y Comercio para el control de permisos de importación de maquinaria, equipo y materias primas. Estas amplias atribuciones pueden representar el éxito o el fracaso de una empresa que desea iniciar operaciones en México (p. 165).

c) La política de la "integración" de las industrias, especialmente el caso de la industria automotriz. En este renglón se exige que en la construcción de automóviles se utilicen productos mexicanos por un valor mínimo del 60% del costo total del vehículo.

d) Al inicio del régimen de Díaz Ordaz se formalizó un procedimiento para la aprobación de nuevas industrias en empresas manufactureras. El órgano encargado de conocer de estas solicitudes es la Secretaría de Industria y Comercio. El porcentaje de capital extranjero se decide casuísticamente de acuerdo con el número de empresas existentes en el mismo ramo industrial. Si el solicitante busca entrar a una actividad en la cual una o más compañías con mayoría de capital mexicano se encuentran trabajando en el mismo campo, se les exige mayoría de capital mexicano (pp. 158-159). De acuerdo con el autor, es dudoso que inversiones de importancia hayan sido establecidas en México por firmas extranjeras sin la autorización previa de la Secretaría.

e) El control de precios, política a la cual se deben adecuar los inversionistas en México, es estudiado de manera extensiva. Lo mismo sucede con las exenciones fiscales que funcionan de acuerdo con la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955.

El capítulo viii, sobre el régimen tributario, es también de especial interés.

Podemos recomendar el libro *Foreign Enterprise in Mexico, Laws and Policies* como uno de los más completos elaborados hasta la fecha, y tenemos la certeza de que habrá de contribuir a aclarar y despejar el panorama jurídico sobre el delicado tema de las inversiones extranjeras.