

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

## **RIESGOS POLÍTICOS Y REGULATORIOS ASOCIADOS AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN EXTERIORES: EL CASO ESPAÑOL**

**Rafael Calduch Cervera**

**Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales**

**-Universidad Complutense de Madrid-**

### **1.- Fundamentos conceptuales para una teoría de la inseguridad.**

El ser humano desarrolla su existencia, individual y colectiva, en medio de una permanente inseguridad derivada de una triple evidencia: los hechos de su pasado los conoce con certeza pero son inmutables, actúa en un presente que decidió en el pasado y se ve obligado a decidir sobre un futuro del que ignora la certeza de su ocurrencia.

Esta reflexión inicial resulta imprescindible para comprender que la vida humana impone un permanente análisis y gestión de la inseguridad como parte de ella. Resulta lógico, por tanto, que también se incorpore al ciclo de la actividad económica tanto a escala empresarial como a los niveles nacional e internacional.

No obstante y a pesar de la importancia de un correcto análisis y gestión de la inseguridad, existe una enorme confusión conceptual en torno a los términos de *inseguridad*, *incertidumbre* y *riesgo*, que ha dificultado el desarrollo de una teoría coherente que explique las causas, defina los procedimientos y prevea los efectos resultantes de la inseguridad en las actividades económicas.

Dicha teoría, puesto que tiene que explicar el impacto de la inseguridad en la conducta humana, deberá estar basada en la estructura universal de dicha conducta. En efecto, el proceso universal de la actividad humana descansa en tres fases sucesivas: 1) decisión; 2) acción, y 3) evaluación de resultados en términos de éxito o fracaso. Si se acepta este esquema básico, podríamos ya anticipar un concepto elemental de la inseguridad definiéndola como *todos aquellos sucesos o circunstancias que impiden o dificultan el éxito de los resultados esperados como consecuencia de las conductas humanas individuales o colectivas*.

No obstante, un análisis más profundo nos permite comprobar que tales impedimentos o dificultades cuando intervienen en la toma de decisiones lo hacen en forma de *incertidumbres* entendidas como *la ignorancia, total o parcial, de la validez de las distintas opciones sobre las que realizar la elección que permita alcanzar los resultados de un modo cierto o, al menos, con la máxima probabilidad posible*. Tales incertidumbres en la fase decisora atañen a los propios objetivos o resultados deseables, a los medios necesarios para alcanzarlos y a los procedimientos de actuación requeridos sobre cómo, donde y cuando lograrlos.

El instrumento necesario para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones es la *inteligencia* entendida como el *proceso de obtención, tratamiento y aplicación de*

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

*la información para mejorar el conocimiento en cada decisión*. En otras palabras, la inteligencia es la información evaluada para eliminar o reducir todas las interrogantes que se susciten en cada una de las decisiones que deben adoptarse. Básicamente el planeamiento, como herramienta estratégica de decisión, consiste en ordenar la inteligencia disponible en un marco espacio-temporal bien definido con vistas a alcanzar ciertos objetivos.

La transformación de la información bruta o no evaluada en inteligencia sólo puede alcanzarse a través del conocimiento, ya sea éste de naturaleza científico-teórica o de origen empírico basado en el sistema de prueba-error.

Un método sencillo para cuantificar el grado de incertidumbre es determinar cuanta inteligencia está disponible para cada una de las principales interrogantes que surgen en toda conducta humana: 1) ¿Qué se quiere conseguir? (Objetivos o resultados); 2) ¿Dónde? (Espacio); 3) ¿Cuándo? (Tiempo); 4) ¿Cómo? (Procedimientos); 5) ¿Por qué? (Motivaciones); 6) ¿Por quién? (Actores); 7) ¿Por cuánto? (Medios materiales); 8) ¿Para qué? (Finalidades) y 9) ¿Para quién? (Destinatarios).

En cuanto a los riesgos, éstos surgen durante la fase de la acción destinada a ejecutar la decisión adoptada. Desde esta perspectiva los riesgos pueden ser definidos como *la ocurrencia o probabilidad de ocurrencia de sucesos o circunstancias que provocan daños o perjudican la ejecución de las decisiones y con ello el éxito de los resultados*.<sup>1</sup>

Es importante destacar que de las dos principales categorías de riesgos: los *imprevisibles*, fruto de sucesos fortuitos o de ocurrencia estrictamente aleatoria, y los *previsibles*, que pueden ser valorados en la fase decisora aunque sólo sea en términos probabilísticos, sólo podemos disponer de inteligencia respecto de éstos últimos. Naturalmente cuanto mayor y mejor sea la inteligencia disponible para la adopción de decisiones mayor será también la capacidad de previsión de los riesgos que surgirán en la acción humana desarrollada para ejecutar la decisión.

Las dos principales herramientas para impedir o minimizar los riesgos son el *planeamiento* en la etapa de decisión y la *experiencia acumulada* en la fase de ejecución.<sup>2</sup> La primera permite anticipar los riesgos previsibles que pueden surgir

---

<sup>1</sup> Un ejemplo característico de la confusión conceptual que reina respecto del término "riesgo" lo encontramos en las definiciones adoptadas por las organizaciones especializadas. Por ejemplo la International Organisation for Standardization ha adoptado la norma Risk Management Standard (ISO 31000:2009) que define el riesgo como "the effect of uncertainty on objectives" para a continuación especificar que el término incertidumbre se define como "the state, even partial, of deficiency of information related to, understanding or knowledge of, an event, its consequence, or likelihood". Resulta evidente de estas definiciones que se confunden objetivos con resultados al mismo tiempo que se ignora la distinción entre las fases de decisión y acción, al no considerar que certezas en la decisión pueden ser malogradas por conductas erróneas en su ejecución. Finalmente al identificar los riesgos exclusivamente con las incertidumbres sobre los objetivos no permite distinguir entre los riesgos imprevisibles de los previsibles pero no previstos.

<sup>2</sup> La experiencia se puede definir como *la adquisición de la capacidad para aplicar el conocimiento humano a la resolución de problemas concretos o la satisfacción de necesidades*.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

en cada una de las conductas que deben realizarse como parte de la acción. En cuanto a la experiencia no sólo reduce el impacto de los riesgos al evitar errores en las conductas que deben realizarse, sino que también permite enfrentar con éxito algunos de los riesgos imprevisibles que pueden surgir mediante el reconocimiento de un patrón de características idénticas o análogas con la de los riesgos ya previstos, lo que facilitará adaptar las conductas para minimizar su impacto sobre los resultados.

## **2.-Inseguridad política y regulatoria: conceptos, causas y efectos**

Como ya hemos destacado, la distinción entre las incertidumbres y los riesgos constituye un elemento esencial para desarrollar una teoría rigurosa y eficaz sobre la inseguridad que afecta a las actividades económicas. No obstante, frente al importante esfuerzo teórico y metodológico realizado para evaluar y cuantificar las incertidumbres y riesgos de naturaleza estrictamente económica, tecnológica o por accidentes humanos o naturales, existe un apreciable déficit en el rigor de las investigaciones y la base doctrinal sobre el impacto que la inseguridad debida a factores políticos o regulatorios provoca en las relaciones comerciales y financieras, ya sean realizadas por los estados o por las empresas.<sup>3</sup>

Tanto en la inseguridad política como en la regulatoria cabe realizar una distinción primaria entre las *incertidumbres y riesgos sistémicos internacionales* y las de carácter *sistémico estatal*. Esta diferenciación es decisiva ya que existen tres importantes diferencias entre ambas categorías: 1) la inseguridad internacional está directamente asociada a un sistema de poder descentralizado y escasamente regulado frente a la centralización y el mayor grado de regulación del poder a nivel estatal; 2) la inseguridad internacional afecta de un modo directo y simultáneo, aunque no con la misma intensidad y consecuencias, a varios estados o al conjunto de la sociedad mundial mientras que la inseguridad estatal impacta directamente en el ámbito de la soberanía de cada país e indirectamente en los países asociados política, económica o culturalmente; 3) las incertidumbres y riesgos asociados al sistema internacional resultan ser mucho más complejos de evaluar, prevenir o controlar que los de origen estatal.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas define un sistema regulatorio como: "*the set of processes that include: setting regulatory requirements and voluntary standards for the production of goods and the provision of services; drafting laws and regulations; and putting controls in place to check that products meet requirements and specifications*".

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Risk Management in Regulatory Frameworks: Towards a Better Management of Risks*, 2012, New York and Geneva; p. 23.

<sup>4</sup> "*In this way, political risk is normally understood as a function of international relations and a product that grows out of cross-border activities be they commercial, diplomatic or strategic. The study of political risk is thus first and foremost the study of conflicting interests as a constituent element of sovereignty, where the international activities of state agents and commercial actors confront diversity in sovereign types in respect of property rights, legal structures and the rule of law. Indeed, at base political risk arises out of the fact of the organization of the state system and of its penultimate organizing devise— sovereignty. Since 1648, sovereignty has been the guiding principal of the Westphalian system, limiting the extensivity of regulatory orders, property and individuals rights, and exposing individuals, commercial actors and state agents to the vagaries of risk that arise from communitarian based social, political and economic orders.*"

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

El proceso de globalización que ha alcanzado la actividad económica, y con ella la de muchas empresas, acentúa la importancia y necesidad de una correcta evaluación y gestión de la inseguridad sistémica internacional junto con la que existe a nivel estatal. La creciente interdependencia entre la dinámica interna de los países y su dimensión exterior requiere un marco integrado de gestión de la inseguridad política y regulatoria que todavía no se ha logrado elaborar de forma consistente.

Desde la perspectiva de la inseguridad política generada por el sistema internacional, las principales incertidumbres en las decisiones derivan de cinco causas principales: 1) la acentuada multipolaridad, es decir la pluralidad de potenciales mundiales y de potencias regionales que compiten entre sí para imponer o condicionar las relaciones entre los países; 2) la difusa jerarquía de poderes y competencias imperante entre las diversas categorías de actores que intervienen en el sistema internacional (estados; organizaciones intergubernamentales; organizaciones no gubernamentales; etc.); 3) la heterogénea configuración política, social, económica y cultural que existe entre los países, 4) la progresiva fusión de las diferentes formas de violencia política internacional (rebeliones; guerrilla; terrorismo y guerra convencional) en los denominados conflictos armados irregulares o asimétricos, y 5) la creciente movilización transnacional de las opiniones públicas y los colectivos sociales, capaz de condicionar las prioridades en las agendas políticas de los Gobiernos.

La complejidad de un marco interpretativo capaz de analizar las interrelaciones entre estas cinco características del sistema internacional, contribuye a dificultar la generación de informes de inteligencia política que reduzcan las incertidumbres en las decisiones estratégicas de aquellas empresas que operan en su seno. Ello provoca que asuman riesgos políticos que por no haber sido correctamente previstos a la hora de definir sus planes de internacionalización impactan directamente sobre la rentabilidad de los proyectos comerciales o de inversión, cuando no amenazan críticamente la propia supervivencia de las empresas.

Por otro lado, aún cuando las empresas logren evaluar correctamente la inseguridad política que afecta a sus actividades económicas internacionales, los medios y las acciones requeridos para mitigarla exceden habitualmente de sus capacidades y competencias porque corresponden al ámbito exclusivo de los estados, que no siempre están dispuestos a asumir la protección de los intereses económicos de sus empresas nacionales como parte sustancial de su acción exterior.

Por lo que atañe a la inseguridad regulatoria, merecen destacarse cuatro causas generadoras de incertidumbre: 1) las importantes restricciones que imponen los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de los estados a la

---

DARRYL, J., "International relations and International Risk: Method and Technique in Political Risk Analysis".- *International relations and International Risk: Multinational Enterprise and Transboundary Risk in the 21 st Century*.- Cambridge University Press, 2005; PP. 7-8  
[http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/7/3/6/0/pages73608/p73608-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/3/6/0/pages73608/p73608-1.php) (consultado 25/04/2014)

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

hora de definir y aplicar las normas jurídicas internacionales; 2) la concurrencia de diferentes sistemas regulatorios internacionales, de alcance bilateral, regional o mundial, para unas mismas actividades económicas; 3) el solapamiento de jurisdicciones nacionales e internacionales, y 4) la fragilidad del régimen internacional de sanciones para los casos de violación de las normas jurídicas y contractuales.

El principal efecto inmediato de esta inseguridad regulatoria es la inferioridad jurídica, cuando no la abierta indefensión, en la que se encuentran las empresas que operan internacionalmente cuando sus actividades entran en colisión con el *interés nacional* de los estados.<sup>5</sup> En tales supuestos, las dificultades de las empresas para resarcirse por los daños causados por acciones unilaterales de los estados de dudosa o abierta ilegalidad (destrucción de bienes, nacionalizaciones sin compensación, incumplimiento de cláusulas contractuales, etc.) demuestran la importancia de evaluar y prevenir las incertidumbres y riesgos regulatorios inherentes al sistema internacional.

No obstante, hay que señalar que estas mismas características que provocan inseguridad jurídica, pueden también producir importantes oportunidades económicas cuando la estrategia de internacionalización de la empresa incorpora medidas específicas destinadas a aprovechar la concurrencia de sistemas regulatorios y el solapamiento de jurisdicciones para reducir costes, eludir controles administrativos, obtener ventajas fiscales o utilizar regulaciones laborales, mercantiles y financieras más favorables. En realidad esta es una de las principales causas de transformación de las empresas nacionales en corporaciones transnacionales.

En cuanto al análisis y gestión de la inseguridad política y regulatoria asociada al sistema estatal existe una base teórica más elaborada aunque no exenta de discrepancias incluso en la terminología empleada. Por ejemplo, Miller distingue entre *incertidumbres políticas* e *incertidumbres por las políticas gubernamentales*, incluyendo en estas últimas las debidas a la regulación gubernamental, mientras que Bekefi y Epstein sitúan los *riesgos políticos* dentro de la categoría de *riesgos estratégicos*, al tiempo que los *riesgos legales y regulatorios* los incluyen en la categoría de *riesgos de cumplimiento* (compliance risks).<sup>6</sup>

Es importante señalar que en la evaluación de la inseguridad política y regulatoria la distinción que hemos realizado entre incertidumbres y riesgos adquiere una importancia decisiva a la hora de generar los informes de inteligencia y las medidas prácticas más adecuadas para garantizar el éxito de los proyectos e inversiones de

<sup>5</sup> El concepto de *interés nacional* en la política internacional se corresponde con aquel objetivo o fin que el Estado determina oficialmente como tal. Desde una perspectiva estrictamente jurídica y en el caso español, este concepto puede coincidir con conceptos como el de *utilidad pública*, *interés social* y *orden público* incluidos en los arts. 33.3 y 21.2 CE respectivamente.

<sup>6</sup> MILLER, K.D., "A Framework for Integrated Risk Management in International Business", *Journal of International Business Studies*, Vol. 23, No. 2 (1992); p. 314.

BEKEFI, T. y EPSTEIN, M. J., *Integrating Social and Political Risk Into Management Decision-Making*, Edit. The Society of Management Accountants of Canada and The American Institute of Certified Public Accountants, 2006; p. 7.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

la empresa. En efecto, en la literatura especializada en la gestión de riesgos se han asentado una serie de criterios y estereotipos, avalados por organizaciones internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, que no siempre encuentran suficiente evidencia en los hechos.

Por ejemplo, se considera que los regímenes democráticos generan menos riesgos que los regímenes autocráticos. En realidad el grado de incertidumbre en los regímenes autocráticos es menor ya que el número de dirigentes políticos que intervienen en el proceso de decisión es también mucho menor que en los regímenes democráticos y además su renovación se produce, generalmente, en períodos mayores. Por el contrario, el riesgo en la ejecución de las decisiones de las autocracias es mayor al carecer de la legitimidad que gozan las democracias. El resultado es que ambos regímenes pueden presentar un grado de inseguridad política final muy similar aunque las causas sean diferentes.

También es oportuno subrayar que toda evaluación de la inseguridad política y regulatoria de un estado debe tomar en consideración las características de la cultura política imperante en la sociedad y que resultan notablemente distintas de unos países a otros. El perfil de esta cultura política se puede establecer atendiendo a la prioridad que adquieren unos valores o principios sobre otros a la hora de guiar las conductas colectivas y de atribuir o negar la legitimidad ciudadana a los dirigentes y sus iniciativas políticas. Ello termina por afectar al funcionamiento del propio sistema político y las leyes que lo sustentan.<sup>7</sup>

En términos generales, la inseguridad política estatal podemos descomponerla en siete grandes categorías de variables:

1.- *Inseguridad por régimen político*: incluye variables como el grado de democracia o autocracia del sistema político, su duración, la efectividad de la división de poderes o los cambios institucionales que se producen en un mismo sistema;

2.- *Estabilidad del poder ejecutivo*: que valora las incertidumbres y riesgos asociados al apoyo parlamentario que posee el Gobierno o a la importancia de las crisis o cambios en el poder ejecutivo;

3.- *Inseguridad por la gestión política del territorio estatal*: en el que deben considerarse las características territoriales del país, incluidos los espacios aéreo y marítimo, la disponibilidad de recursos básicos como alimentos y agua, la existencia de recursos estratégicos, como el petróleo o los minerales preciosos y tierras raras, la disponibilidad y configuración de las infraestructuras esenciales, la extensión y el

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en muchos países con sociedades estructuradas sobre bases clánicas y tribales, el principio de lealtad al clan o grupo étnico de pertenencia se considera un valor dominante social y políticamente, motivo por el que la promoción de los miembros de la familia o el clan a las instituciones estatales cuando se alcanza el poder, no sólo no se considera una práctica reprochable de nepotismo como ocurre en los países occidentales desarrollados, sino que se valora como una práctica legítima.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

control de las fronteras o el nivel de descentralización territorial del poder político, especialmente en los países con sistemas federales o confederales.

4.- *Inseguridad por la gestión política de la población*: que incluye el impacto político de las características demográficas del país, los movimientos masivos de población, las desigualdades socio-económicas o el grado de participación social en los órganos de representación institucional del sistema político.

5.- *Inseguridad por movilización política*: que contempla las incertidumbres y riesgos generados por el nivel de fragmentación social de la actividad política, especialmente provocado por la existencia de partidos y grupos políticos basados en ideologías de naturaleza étnica, religiosa o lingüística, así como el nivel histórico de participación o abstención electoral de la sociedad;

6.- *Inseguridad por conflictos y violencia política*: en el que la inseguridad está directamente asociada a los niveles de violencia política, tanto represiva como subversiva, la existencia de conflictos armados y el grado de oposición política no violenta que se realiza al margen de las instituciones estatales;

7.- *Seguridad interior y defensa*: que debe ponderar la eficacia de las políticas destinadas a enfrentar las principales amenazas que surgen tanto en el interior de los países como procedentes de su entorno internacional.

Junto a estas variables de inseguridad política es imprescindible analizar también el nivel de inseguridad regulatoria en la que resultan básicas: 1) las características de la legislación constitucional; 2) la organización del poder judicial; 3) la seguridad jurídica y las garantías de los procedimientos judiciales, y 4) la eficacia del sistema de protección de derechos humanos.

Finalmente, el uso de una metodología rigurosa en el análisis de la inseguridad estatal requiere interpretar los cambios que se producen de forma coyuntural, es decir con el horizonte temporal de un año o como máximo de una legislatura, en el contexto de la dinámica estructural de la política del país, es decir en un período de 2 ó 3 décadas que corresponde al requerido para un cambio generacional en las élites dirigentes.

Resulta evidente que cuanto mayor sea la inseguridad política y regulatoria, ya sea por causas internacionales o nacionales, mayor es también la probabilidad de que los proyectos empresariales y los flujos comerciales o de inversión fracasen. Ello no significa, necesariamente, que provoquen pérdidas para las empresas ya que existen procedimientos, como el del aseguramiento, para evitarlas. Pero lo que puede resultar verdaderamente peligroso, incluso para la continuidad de la propia empresa, es no realizar ningún tipo de estimación de la inseguridad política y regulatoria que afectará a sus actuaciones económicas en terceros países.

### **3.- La inseguridad política y regulatoria asociadas al comercio internacional**

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

El intercambio de bienes y servicios entre los países constituye uno de los principales motores de su crecimiento económico y, eventualmente, de su desarrollo. Por ese motivo, el comercio exterior constituye una de las prioridades de la acción internacional de los estados y, por tanto, se ve directamente afectado por las distintas agendas políticas que adoptan los gobiernos. En otras palabras, el comercio exterior no sólo sigue criterios económicos sino también políticos.

Desde la perspectiva del sistema internacional las tres causas básicas de inseguridad política que impactan en el comercio aparecen vinculadas a: 1) los procesos de integración regional; 2) los conflictos interestatales, y 3) la manipulación política de la información internacional. En cuanto a la inseguridad regulatoria en el comercio exterior su causa más común, aunque no la exclusiva, es la concurrencia de sistemas normativos y jurisdiccionales.

En efecto, la acelerada expansión del comercio internacional impulsada por la revolución de los medios de transporte y comunicación que se ha producido en los dos últimos siglos, ha impuesto una progresiva extensión de los acuerdos de integración comercial de alcance regional que han venido a sumarse a la red de tratados bilaterales y multilaterales que se habían creado para potenciar el libre flujo de bienes y servicios.

Singularmente tras la Segunda Guerra Mundial, esta doble dinámica de liberalización comercial y de integración regional trató de organizarse políticamente y de regularse jurídicamente a escala mundial, a través de instituciones como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, modificado en 1994, o la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Sin embargo, la iniciativa para constituir una organización internacional del comercio no prosperó por lo que las tareas de coordinación del comercio internacional tuvieron que desarrollarse mediante conferencias multilaterales convocadas al amparo del GATT. Fueron las conocidas *rondas* negociadoras reguladas en los arts. XXV y XXVIII bis del Acuerdo.<sup>8</sup> Entre 1947 y el 1 de Enero de 1995, fecha de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se celebraron 8 rondas negociadoras pasando el número de países participantes de 23 a 123.

Su principal objetivo era alcanzar acuerdos que estandarizasen las normas, los procedimientos y la solución de controversias comerciales entre el mayor número de países. No obstante, la existencia de una división bipolar del mundo no sólo afectó a la dimensión estratégica sino que también se extendió al terreno económico, pues no en vano los países con economías de propiedad estatal y planificación centralizada, al frente de los cuales figuraba la Unión Soviética, habían desarrollado un sistema de relaciones comerciales dominadas por criterios políticos

---

<sup>8</sup> El texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 puede consultarse en: [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf) (consultado 23/04/2014)



Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

y normas jurídicas completamente distintos a los que imperaban entre las economías occidentales.<sup>9</sup>

Uno de los instrumentos más eficaces para reducir la inseguridad política y regulatoria del comercio mundial fue la *cláusula general de nación más favorecida*, introducida en el art. I.1 del Acuerdo General (1947). De acuerdo con dicha cláusula: "*cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.*"

Las principales ventajas que ofrecía esta cláusula eran a) extender a terceros el principio de igualdad de tratamiento comercial más favorable aplicado a los productos o servicios de un país, liberalizando con ello el comercio mundial, y b) evitar la arbitrariedad política mediante la aplicación de prácticas comerciales discriminatorias que perjudicasen selectivamente a terceros países.

No obstante, la aplicación de esta cláusula encontraba algunas importantes limitaciones a su aplicación como eran la adopción de preferencias generalizadas o la creación de bloques comerciales regionales (zonas de libre comercio y uniones aduaneras) tal y como expresamente regulaba el art. XXIV.5 y cuya interpretación se especificó en el Acuerdo de Entendimiento relativo a la interpretación del art. XXIV del GATT

Paralelamente se iniciaron diversos procesos de integración comercial a escala regional, de los que el más importante fue la implantación de una unión aduanera en el marco de la Comunidad Económica Europea (CEE) creada por el Tratado de Roma de 1957. La política comercial pasó así a constituirse en una competencia comunitaria, lo que implicaba que las decisiones, la normativa y las competencias de negociación o sanción le corresponderían de modo exclusivo a las instituciones europeas en lugar de los países miembros.

Con las sucesivas ampliaciones de la CEE, esta supremacía jurídica de las normas comerciales comunitarias al mismo tiempo que potenciaba la libre circulación de bienes y servicios y reducía la inseguridad regulatoria en el mercado común, abría un nuevo umbral de inseguridad política al comunitarizarse el proceso de decisión interna e incrementarse la regulación de los intercambios comerciales con terceros países, al margen del interés nacional de cada miembro.

Muy pronto la CEE se convirtió en la primera potencia comercial del mundo, lo que le confirió una posición dominante para influir en la evolución institucional y normativa del comercio internacional, pero también le impuso la obligación de lograr una expansión más equilibrada de los flujos comerciales, especialmente con los países en desarrollo, como condición necesaria para mantener la estabilidad

---

<sup>9</sup> Entre los criterios políticos se encontraban la prohibición de relaciones comerciales con ciertos países occidentales o la imposición de limitaciones comerciales en los planes quinquenales. Entre los criterios regulatorios figuraban la implantación del sistema de compensación comercial o el uso del rublo convertible como medio de pago.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

funcional del sistema económico internacional y, por tanto, de la propia economía europea.<sup>10</sup>

La adopción de un sistema de preferencias generalizadas para los productos procedentes de países en vías de desarrollo, actualizado desde Enero de 2014,<sup>11</sup> o la conclusión de acuerdos de asociación como el establecido con los países de África, Caribe y Pacífico (Acuerdo de Cotonú de 2000),<sup>12</sup> respondieron a la decisión política europea de promover el desarrollo mediante un desarme arancelario unilateral, al mismo tiempo que se impulsaban los intercambios de bienes y servicios con las principales potencias económicas como Estados Unidos; China; Rusia; India; Japón; Sudáfrica; México, etc.

Sin duda la política comercial de la UE ha potenciado la internacionalización de las empresas europeas en los sectores de energía; telecomunicaciones; construcción; banca; químico-farmacéutico o aeronáutico, pero también ha obligado a importantes ajustes estructurales en otros sectores económicos como la pesca; la agricultura y la ganadería; la minería del carbón o las industrias sidero-metalúrgica y naval, con el inevitable impacto sobre las grandes empresas de tales sectores. Los riesgos políticos y regulatorios asociados a las decisiones comerciales comunitarias han sido decisivos en la evolución de la economía y las empresas españolas durante las últimas décadas.

Pero la inseguridad generada por el sistema internacional surge también como consecuencia de los conflictos entre los países, sean o no violentos. En efecto, el embargo comercial constituye una de las principales medidas de sanción económica que se adoptan por los gobiernos. Aunque el embargo puede responder a causas de competencia estrictamente económicas, constituye una medida inevitable de represalia económica entre los países beligerantes en los conflictos armados y, con frecuencia, también en los casos de crisis o tensión política internacional.

Por tanto parece razonable que las empresas y los gobiernos evalúen las incertidumbres y riesgos políticos que afectan a los países con los que se establecen relaciones comerciales estables y duraderas. Un ejemplo significativo de este tipo de riesgo político fue el embargo petrolífero adoptado por los países árabes productores contra Estados Unidos y los estados europeos por su apoyo a Israel durante la guerra árabe-israelí del Yom Kippur en 1973. Dicho embargo provocó un incremento de los precios del crudo en el mercado mundial que terminó generando

---

<sup>10</sup> En 2012 Europa suponía el 36,6% del total del comercio mundial con una cuantía de 6,5 billones de \$USA. Sin embargo el volumen de los flujos comerciales intraeuropeos alcanzaban el 68,6% de las exportaciones y el 66,8% de las importaciones. En otras palabras, el principal proveedor y el principal consumidor de los bienes y servicios producidos en Europa eran los propios países europeos. [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2013\\_e/its13\\_world\\_trade\\_dev\\_e.pdf\\_p.21](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_world_trade_dev_e.pdf_p.21) (consultado el 23/04/2014)

<sup>11</sup> Regulation (EU) n° 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012. (*Official Journal of the European Union*) n° L 303 de 31/10/2012)

<sup>12</sup> 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000. (*Diario Oficial* n° L 317 de 15/12/2000)

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

una grave recesión económica y un endeudamiento financiero de los países consumidores que lastró su crecimiento durante una década.

Una tercera fuente de incertidumbres políticas resulta de la manipulación de la información internacional procedente de fuentes oficiales, generalmente gubernamentales, pero también de organismos internacionales, de las propias empresas o de otros grupos económicos y sociales que tratan de desviar los flujos comerciales y financieros internacionales en su propio beneficio y en detrimento de sus competidores.

En un mundo dominado por la globalización comunicativa, las campañas propagandísticas y la manipulación informativa constituyen poderosas herramientas para promover la imagen corporativa o la marca/país, pero también para desacreditar a otros países o arruinar la reputación de sus empresas. Existen numerosos ejemplos de las campañas desarrolladas por ciertas organizaciones no gubernamentales para denunciar el trabajo forzoso o la explotación infantil de empresas transnacionales, como Adidas o Inditex. Otro tanto cabría afirmar de las actividades propagandísticas contra regímenes políticos y gobiernos por la violación de derechos humanos, su carácter autocrático, sus actividades perjudiciales para el medio ambiente, etc. La campaña internacional contra el régimen del *apartheid* en Sudáfrica constituyó, en su momento, un eficaz instrumento para lograr un acuerdo generalizado de embargo internacional contra el régimen sudafricano.

Por otro lado, la sobreabundancia informativa que inunda la red de internet, dificulta combinar de un modo indiferenciado el necesario análisis de inteligencia decisora que deben realizar los gestores de riesgo de las empresas al incluir noticias e informaciones, con diverso grado de fiabilidad de las fuentes, con rumores, opiniones y contenidos claramente propagandísticos. Ante semejante confusión comunicativa los análisis de inteligencia sobre los mercados internacionales de bienes y servicios requieren una metodología cada vez más rigurosa y unas herramientas de obtención y tratamiento de la información cada vez más complejas, diversificadas y depuradas.

La necesidad de articular una eficaz inteligencia política respecto de los flujos comerciales deviene estratégica, tanto para los países como para las empresas, cuando afecta a los mercados de ciertas materias primas o de la energía, cuyo abastecimiento regular resulta imprescindible para el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos. Los conflictos armados, el terrorismo, la piratería, las insurrecciones populares, las huelgas, los golpes de estado, etc. constituyen amenazas directas al comercio internacional de este tipo de bienes. La guerra civil en Libia durante 2011 o el atentado a las instalaciones gasísticas de In Amenas (Argelia) en Enero de 2013, son ejemplos recientes de la importancia de estas amenazas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *The In Amenas Attack. Report of the Investigation into the Terrorist Attack on In Amenas. Prepared for Statoil ASA's Board of Directors.*- 2013

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

Por otra parte, las actividades comerciales internacionales están generalmente asociadas a operaciones de crédito financiero así como a la suscripción de seguros que tratan de garantizar a los agentes económicos frente a las pérdidas resultantes de riesgos naturales, de transporte, económicos (impago; tipos de cambio; etc.) o jurídicos. El coste de ambos instrumentos (créditos y seguros) en los mercados financieros internacionales está directamente relacionado con la información disponible en cada momento sobre los países, sectores económicos y empresas que intervienen en las operaciones comerciales. Ello convierte a esta información y su correcta evaluación por los dirigentes empresariales en un factor clave para el éxito de su actividad comercial.

Por último, hay que destacar que el comercio internacional de las empresas y economías más desarrolladas está evolucionando hacia un peso creciente del intercambio de servicios, en los que los elementos *intangibles* constituyen una parte decisiva del valor añadido que aportan las empresas para ampliar sus cuotas en el mercado mundial. De este modo la garantía de los derechos de propiedad intelectual o industrial, la valoración de la calidad del servicio por los usuarios o la reputación corporativa, se convierten en variables decisivas para facilitar o dificultar la penetración y expansión en los mercados de terceros países. Ello impone la necesidad de elaborar adecuadas estrategias de comunicación internacional pero también de disponer de la adecuada inteligencia en la gestión empresarial que permita anticipar, prevenir y, eventualmente, neutralizar los efectos de las campañas desatadas por las empresas competidoras en unos mercados globales de servicios en los que la confianza de los usuarios es el valor más apreciado y difícil de conquistar y mantener.

En un mundo en el que los mercados de bienes y servicios se han convertido en globales, el desarrollo de una inteligencia y una estrategia que reduzcan las incertidumbres y minimicen los riesgos políticos y jurídicos, se convierte en una necesidad crítica para todas aquellas empresas cuya cuenta de resultados depende de su operatividad en tales mercados.

#### **4.- La inseguridad política y jurídica de los flujos internacionales de capitales**

Junto al comercio, los flujos financieros internacionales constituyen la otra base económica que garantiza la expansión empresarial y el crecimiento de la riqueza de los países. Lógicamente, la progresiva internacionalización comercial y productiva, experimentada durante los últimos dos siglos y medio, habría sido imposible sin una paralela mundialización de los movimientos de capitales.

Sin embargo, una característica fundamental de este proceso ha sido la creciente desconexión entre la *economía real* y la *economía formal* en la medida en que ésta última, a la que pertenecen las transacciones financieras nacionales e internacionales, se ha ido paulatinamente imbricando con la información sobre

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

dichas transacciones, hasta el punto de que en la dinámica económica global de nuestros días las operaciones financieras son flujos de información electrónica (bits) que circulan a escala mundial en tiempo real, acentuando el peso y la importancia de las expectativas de los agentes económicos sobre la riqueza realmente generada por ellos y creando de este modo condiciones favorables para las operaciones especulativas. Esta tendencia es tanto más preocupante cuanto que una parte creciente de tales flujos de capitales se destina a financiar la dinámica de I+D+i que sustenta el progreso científico y tecnológico y, por tanto, la producción de riqueza en las próximas décadas.

A los efectos de este estudio distinguiremos cuatro categorías de movimientos internacionales de capitales: las *inversiones extranjeras en cartera* (foreign portfolio investments-FPI), las *inversiones extranjeras directas* (foreign direct investments-FDI), los *flujos financieros oficiales* y los *créditos comerciales*, aunque estos últimos ya han sido tratados con anterioridad.

Por lo que se refiere a los flujos financieros oficiales están directamente asociados a la emisión de deuda soberana, los préstamos y créditos realizados por países y organismos internacionales, incluidos los concedidos como ayuda oficial al desarrollo, junto con las transacciones monetarias realizadas por los bancos centrales a partir de sus reservas de divisas y generalmente vinculadas con los tipos de cambio.

En este caso, hay que señalar que la instauración del *euro* como moneda oficial en 18 de los 28 países de la UE no sólo ha tenido un impacto directo sobre los mercados financieros de estos países, sino que también ha convertido esta divisa en la segunda moneda de reserva en la economía mundial.<sup>14</sup> La conclusión inmediata es que la inseguridad política tanto de Estados Unidos como de los países del área euro resulta determinante para la estabilidad del mercado mundial de capitales.

En los flujos oficiales de capitales las principales causas de inseguridad política proceden de: a) la discontinuidad de los sistemas políticos estatales; b) el grado de conflictividad en las relaciones interestatales o regionales, y c) la responsabilidad de los estados para cumplir los tratados económicos internacionales de los que son parte signataria. Teniendo en cuenta que el Derecho Internacional Público establece una amplia y eficaz regulación de la responsabilidad de los estados por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, la inseguridad política en los flujos financieros oficiales generalmente está asociada a los cambios en las condiciones políticas y estructurales de los países que afectan directamente a su capacidad o voluntad de asumir los acuerdos financieros internacionales ya

---

<sup>14</sup> De acuerdo con las estadísticas del Fondo Monetario Internacional en el cuarto trimestre de 2013 el total de las reservas en divisas ascendió a 11,6 billones de \$USA, de los que 6,2 billones (53,4% del total) correspondían a *reservas asignadas* (allocated reserves) en las que 3,8 billones (61,3% de estas reservas) lo estaban en dólares y 1,5 billones (24,1%) en euros, mientras que el resto de las principales divisas de reserva (libra esterlina; yen japonés; francos suizos; dólar canadiense; dólar australiano, etc.) tan sólo representaban un total de 900 mil millones de \$USA (14,6%). <https://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/index.htm> (consultado 25/04/2014)

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

comprometidos. Los procesos de secesión, los cambios de régimen político y los conflictos armados constituyen situaciones que afectan a las condiciones económicas y financieras de los países provocando el impago de sus obligaciones internacionales.<sup>15</sup>

Respecto de las inversiones, la distinción entre las inversiones extranjeras en cartera y las inversiones extranjeras directas resulta significativa a efectos de determinar las causas de inseguridad política y jurídica por tres razones: a) porque las inversiones en cartera poseen una mayor liquidez que las inversiones directas cuya desinversión suele ser más compleja y requerir períodos mayores de ejecución; b) porque en las primeras los propietarios carecen de la capacidad de intervención directa en la gestión empresarial, lo que reduce su responsabilidad jurídica y económica, y c) porque las inversiones directas dependen en su ejecución de la evolución de las expectativas de resultados a medio y largo plazo, mientras que las inversiones en cartera dependen decisivamente de las incertidumbres y los riesgos a corto plazo.<sup>16</sup>

A la vista de estas importantes diferencias se puede afirmar que mientras las inversiones directas requieren *estabilidad política* en los países, las inversiones en cartera requieren *previsibilidad* en las políticas gubernamentales. La estabilidad política implica continuidad en el tiempo de los regímenes con independencia de los cambios gubernamentales, institucionales y regulatorios que lógicamente se producen en su seno. Es precisamente la estabilidad política una condición necesaria, aunque no suficiente, para la seguridad regulatoria. Naturalmente las diferencias en el grado de democracia, la separación de poderes, el umbral y las características de la violencia social, etc. que existen entre los distintos sistemas políticos, incluso en los distintos períodos de un mismo régimen, influyen en las decisiones de los inversores y en la cuantía de las inversiones realizadas. Sin embargo el ciclo de negocio de estas inversiones se desarrolla a medio o largo plazo, lo que implica la necesidad de asumir la adaptación a los cambios políticos o jurídicos que se produzcan de un modo parcial o coyuntural siempre que no alteren sustancialmente la estrategia inversora y los resultados esperados.

Entre las principales causas que afectan a la estabilidad política figuran: a) una excesiva concentración de los poderes del Estado; b) una fragmentación de la actividad política en numerosos partidos; c) una creciente oposición social al margen de las instituciones como resultado de la progresiva deslegitimación política; d) la existencia de minorías nacionales, étnicas, lingüísticas o religiosas; e) la ausencia de clases medias como consecuencia de las desigualdades sociales y económicas, y f) una importante inseguridad ciudadana debida a la existencia de

---

<sup>15</sup> BRECKE, P.- "Risk assessment models and early warning systems".- *Discussion papers Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, n.º. P 00-302 (2000); pp. 41.  
<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/49859/1/311373569.pdf> (consultado 25/04/2014)

<sup>16</sup> EVANS, K.- *Foreign Portfolio and Direct Investment. Complementarity, Differences and Integration*.- OCDE, 2002.  
[www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/2764407.pdf](http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/2764407.pdf) (consultado 25/04/2014)

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

violencia política prebélica (terrorismo, guerrilla) o arraigo de la criminalidad organizada.

En cuanto a las causas de inseguridad jurídica para las inversiones directas, destacan tres: a) la corrupción en las instituciones estatales, especialmente en los órganos judiciales; b) la arbitrariedad política, y c) la excesiva demora en los procedimientos administrativos y judiciales.

Las situaciones de grave inestabilidad política de los países rara vez surgen de forma abrupta e imprevista. Generalmente son el resultado de un proceso acumulativo de deterioro institucional y funcional del Estado que alimenta un incremento progresivo de la oposición popular, expresado a través del aumento de la conflictividad y el incumplimiento de las normas legales.<sup>17</sup>

Naturalmente el incremento de la inestabilidad política genera una mayor inseguridad regulatoria lo que produce una mayor desprotección de las inversiones realizadas. Ello suele provocar un grave dilema a los inversores: mantener las inversiones realizadas asumiendo la creciente inseguridad y arriesgando los resultados previstos o proceder a la desinversión en el país con las consiguientes pérdidas económicas. Enfrentadas a estas decisiones estratégicas de su actividad inversora, las empresas se encuentran en una posición de clara inferioridad respecto de los estados para garantizar las inversiones y su rentabilidad. Las nacionalizaciones, el impago de las deudas, la prohibición de la repatriación de beneficios, la imposición de una fiscalidad discriminatoria o la aplicación arbitraria de las normas legales, son algunas medidas habituales que afectan a las inversiones directas en países con alto grado de inestabilidad política.

Aunque tales prácticas a corto plazo pueden beneficiar a los gobiernos que las aplican, a largo plazo perjudican las economías de estos países al impedir o retraer las inversiones extranjeras reduciendo su capacidad de crecimiento económico. Por este motivo se han creado instrumentos internacionales destinados a facilitar las inversiones directas involucrando a los estados de origen y de destino de tales inversiones. Se trata de los *Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones* (APPRI). En estos tratados los estados se comprometen a garantizar las inversiones realizadas por los nacionales de otros países, asumiendo las obligaciones de no discriminar y de compensar por las pérdidas que puedan ocasionar indebidamente.<sup>18</sup>

Además se han constituido organismos internacionales para facilitar la resolución de las controversias entre las empresas y los estados a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje. El más importante de ellos es el *Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones* (CIADI-ICSID), vinculado al Banco

---

<sup>17</sup> Entre los indicadores económicos más significativos de la creciente inestabilidad política de un país se encuentran el crecimiento de la *economía sumergida* o ilegal y el aumento de los *índices de fraude fiscal* detectado.

<sup>18</sup> PASCUAL VIVES, F.J., "Las obligaciones de promoción y protección de las inversiones extranjeras en la segunda generación de APPRI españoles"; *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, nº 2 (julio-diciembre 2009); pp. 411-440.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

Mundial y creado por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, en vigor desde 1966 y que a finales de 2013 contaba con la ratificación de 150 países.<sup>19</sup>

De acuerdo con las estadísticas oficiales de este organismo, durante los últimos 10 años se han registrado 314 casos que equivale al 68,4% del total de casos registrados desde su inicio en 1972. En la distribución por áreas geográficas el 27% corresponde a América del Sur, el 24% a Europa Oriental y Asia Central, el 16% al África Subsahariana, el 11% a Oriente Medio y África del Norte, el 8,5% a Asia del Sur, Oriental y el Pacífico, el 7% a Centroamérica y el Caribe, el 5% a Canadá, Estados Unidos y México y, finalmente, el 2% a Europa Occidental.<sup>20</sup> El reducido número de casos correspondientes a Europa Occidental se explica por la importancia de la normativa de la UE en materia de protección de inversiones y las competencias atribuidas a sus instituciones (Comisión y Tribunal de Justicia) para resolver las diferencias surgidas entre las empresas y los países miembros.<sup>21</sup>

No obstante, además de las garantías que ofrecen los APPRI, los inversores que asumen proyectos en terceros países deben proteger su rentabilidad mediante una gestión de la inseguridad que adopte medidas preventivas y no sólo reactivas ante la evolución en las condiciones políticas y regulatorias de dichos países. El recurso a los análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) y a los índices de inseguridad política, realizados de forma periódica, constituyen instrumentos adecuados para disponer de una valoración actualizada de la estabilidad de los regímenes políticos. Por el contrario, la experiencia de algunas inversiones de empresas españolas en América Latina también evidencia conocidos fracasos de multimillonarias inversiones, debidos a factores de inestabilidad política que no fueron adecuadamente evaluados.

Respecto de las inversiones en cartera, los dos criterios que guían su estrategia económica son la máxima rentabilidad a corto plazo y la asunción del menor riesgo posible. Desde esta perspectiva, la principal variable política que influye en los inversores es la *previsibilidad* de los actos y políticas gubernamentales, ya que la fuente de inseguridad política corresponde no tanto a la ejecución de las inversiones como a las decisiones de donde, cuándo y cuánto invertir. En estos casos la disponibilidad de una adecuada información evaluada (inteligencia decisora) se convierte en el principal activo para garantizar la rentabilidad. Generalmente los inversores disponen de una abundante inteligencia sobre solvencia y evolución económica previsible a corto plazo de los países (inteligencia económica), pero carecen o, al menos, disponen de una deficiente información

<sup>19</sup> El Convenio, el reglamento y las reglas del CIADI pueden consultarse en:

<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=RulesMain>  
(consultado 25/04/2014)

<sup>20</sup> CIADI.- *Carga de casos del CIADI – Estadísticas*.- Edición 2014-1.

<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDDocRH&actionVal=CaseLoadStatistic>  
(consultado 25/04/2014)

<sup>21</sup> PASCUAL VIVES, F.J., "El subsistema regional comunitario ante el régimen internacional de protección de las inversiones extranjeras"; *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 14, nº 36 (2010); pp.467-495.



Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

anticipada sobre la evolución política y jurídica, lo que suele acarrear decisiones erráticas, generalmente adoptadas a posteriori de los sucesos políticos, tratando de mitigar sus efectos económicos negativos.<sup>22</sup>

Es importante destacar que una de las principales fuentes de inseguridad en las inversiones en cartera está directamente generada por la incompleta o deficiente evaluación de la dimensión política que realizan las *agencias de rating* (Standard&Poor's; Moody's; Ficht y Dagon Global Credit Rating). Más exactamente, las confusas valoraciones y previsiones que realizan de la dimensión política que subyace en las grandes decisiones macroeconómicas y financieras que adoptan los gobiernos.

En efecto, los informes de estas agencias son poco rigurosos a la hora de determinar la naturaleza netamente política que sustenta las grandes decisiones de carácter económico como pueden ser: la concesión o retirada del apoyo financiero a las grandes empresas en crisis; el mantenimiento del control en la dirección de empresas estratégicas para el país (acción de oro); la autorización o prohibición de ciertas inversiones extranjeras; la aprobación de normas regulatorias que permitan el monopolio o el oligopolio en ciertos sectores económicos; etc. Estos informes de calificación de riesgo/país poco sólidos suelen provocar, de un modo directo e inmediato, importantes distorsiones en los flujos internacionales de inversión en cartera, que alteran artificialmente las cotizaciones bursátiles, la liquidez y el acceso al crédito de las corporaciones transnacionales y las grandes empresas nacionales.<sup>23</sup>

En términos generales se pueden señalar cuatro causas que acentúan la imprevisibilidad política de las acciones gubernamentales: a) los cambios de Gobierno; b) los períodos electorales; c) los conflictos interestatales, y d) las situaciones de emergencia nacional ocasionadas por catástrofes naturales y/o humanas. Junto a ellas también deben mencionarse las que ocasionan imprevisibilidad regulatoria: a) el vacío legal de ciertas actividades económicas; b) el insuficiente desarrollo administrativo de las normas legales; c) la excesiva descentralización territorial de las competencias normativas y administrativas del Estado, y d) la arbitrariedad política.

Un adecuado y riguroso análisis de todas estas variables de inseguridad política y jurídica, permiten elaborar escenarios previsibles de evolución de las acciones o las

---

<sup>22</sup> Un caso reciente y representativo surgió con las incertidumbres generadas sobre la decisión del Gobierno español de aceptar un rescate financiero, total o parcial, de la economía española durante el período de mayo-junio de 2012. Finalmente la decisión del 9 de junio de solicitar sólo un rescate para la banca, permitió descartar la opción del rescate total como en los casos de Grecia y Portugal.

<sup>23</sup> El impacto de los informes y calificaciones de riesgo que realizan las agencias de rating se mantienen, a pesar de sus evidentes errores, debido a la importante imbricación que mantienen con las grandes corporaciones de la economía norteamericana. Sin embargo, puesto que su principal activo es la credibilidad de sus valoraciones, una sistemática deficiencia de sus calificaciones puede terminar ocasionando la pérdida de la confianza de los clientes, como ya ocurrió en el ámbito de las auditorías externas con la multinacional Arthur Andersen.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

políticas gubernamentales y la asignación de probabilidades a dichos escenarios utilizando técnicas como el análisis delphi.<sup>24</sup>

## **5.- La nueva Ley de Acción Exterior y su impacto en el comercio exterior y las inversiones españolas en el extranjero**

El estudio de la proyección exterior de España obliga a tomar como referencia la implantación del nuevo régimen democrático. Inicialmente la proyección internacional del país se centró durante década y media en la adaptación de la política exterior del Estado a las condiciones derivadas del nuevo régimen político y el ingreso en la Comunidad Europea. A ello vinieron a sumarse los cambios que estaba experimentando el sistema internacional tras el fin de la bipolaridad.<sup>25</sup>

Naturalmente durante este período las iniciativas económicas y culturales impulsadas por la sociedad española fueron ignoradas por el Estado o constituyeron una parcela residual de su política exterior. Desde esta perspectiva, los sucesivos procesos de internacionalización de las empresas españolas, la incipiente cooperación al desarrollo o la difusión de la lengua y el patrimonio cultural, constituyeron elementos de la acción exterior del Estado que adolecieron de una adecuada regulación, dispusieron de escaso apoyo oficial y se expandieron sin unas estrategias claras que fijasen las prioridades y evaluaran la eficacia de los proyectos.<sup>26</sup>

En cuanto a la internacionalización de las empresas españolas, su evolución experimentó tres fases sucesivas: 1) la etapa de europeización (1986-1996), promovida a partir del ingreso de España en la Comunidad Europea y su posterior ampliación, en 1992, a quince miembros; 2) la expansión por Iberoamérica (1996-2003), impulsada por la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y los procesos de transición política en esta región, y 3) el proceso de globalización, iniciado en 2008 como respuesta a la crisis económica y la caída de la demanda interna, y que actualmente se encuentra en fase expansiva.

En los dos primeros períodos, la internacionalización empresarial española siguió un modelo iniciado por la expansión comercial, que terminó arrastrando un importante

<sup>24</sup> Para una aproximación a los diversos niveles de análisis y herramientas metodológicas para operar con las incertidumbres en la toma de decisiones:

RICHARDS, D. y ROWE, W.D., "Decision-making with Heterogeneous Sources of Information"; *Risk Analysis*, Vol. 19, No. , (1999); pp. 69-81.

<sup>25</sup> CALDUCH, R. (coord.), *La política exterior de España durante el siglo XX*. Editorial Ediciones de Ciencias Sociales, Madrid, 1994.

<sup>26</sup> Entre 1983 y 1990 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) aportada por España pasó del 0,04% al 0,20% del PNB. En 1985 se constituyó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica (SECIPI) orgánicamente inserta en el Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1988 se constituiría la Agencia Española de Cooperación Internacional, dependiente de la SECIPI, con la función de coordinar y gestionar la AOD española. En el ámbito de las relaciones culturales las funciones fueron asignadas a la SECIPI y la AECI hasta la creación en 1991 del Instituto Cervantes destinado a la promoción internacional de la lengua española.

SECIPI; *Seguimiento PACI 2000*, Madrid, 2001; p. 71.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/PACI/2000/Seguimiento%20PACI%202000.pdf> (consultado 25/04/2014)

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

flujo de capitales. Durante la etapa de europeización y según los datos del Instituto Nacional de Estadística, el volumen comercial total (exportaciones+importaciones) con la CE pasó de 4,8 billones de ptas. en 1986 a 9,6 billones de ptas. en 1991, última fecha anterior a la ampliación comunitaria a 15 países miembros.<sup>27</sup>

Entre 1987 y 1991 las inversiones europeas en España ascendieron desde los 357 mil millones de ptas. a 1,5 billones de ptas. mientras las inversiones españolas en la CE pasaron de un total de 64 mil millones a 394 mil millones de ptas.<sup>28</sup>

El proceso de expansión comercial e inversora en Iberoamérica se inició a mediados de los años 90 y se prolongó hasta principios del siglo actual. En 1989 el comercio total con esta región alcanzó los 608 mil millones de ptas., mientras una década más tarde en 1998 esta cifra ascendió a 1,7 billones de ptas. Análogamente, los flujos de inversión española en Iberoamérica pasaron de los 438 millones de € en 1993 a los 58.485 millones de € en 1999.

En ambos casos las empresas españolas se proyectaron internacionalmente siguiendo los ejes geográficos y las prioridades marcadas por la política exterior del Estado aunque sin el decidido apoyo del servicio exterior que requería la importancia de las operaciones económicas requería. Como se ha reconocido en informes oficiales, en esta época los recursos humanos, los medios materiales y la regulación de las competencias del servicio exterior español no sólo eran insuficientes y desorganizados sino que en algunos casos eran inferiores a los que existían a principios del período democrático.<sup>29</sup>

En este contexto general resulta comprensible que las empresas españolas operasen en el exterior con una deficiente gestión de la inseguridad política y regulatoria que estaban asumiendo y que en la mayoría de las ocasiones se limitaba a la incorporación de diplomáticos como asesores de los presidentes o consejeros delegados de las grandes empresas, con la finalidad de facilitar los contactos personales con los dirigentes políticos de los países con los que se mantenían relaciones comerciales o inversoras.

Al mismo tiempo, la transferencia de competencias comerciales a las Comunidades Autónomas se realizó sin ningún tipo de coordinación con la Administración Central, favoreciendo las tendencias centrifugas nacionalistas, el solapamiento de iniciativas exteriores, con las consiguientes duplicidades de recursos y las graves disfunciones en los planes de apoyo y promoción de la internacionalización empresarial.

La reciente aprobación de la *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* (LACEX)<sup>30</sup> trata de introducir una mínima racionalidad orgánica y competencial en la proyección exterior del estado español. Además de

<sup>27</sup> Los datos proceden de los Anuarios del Instituto Nacional de Estadística de España.

<sup>28</sup> Datos procedentes de los Anuarios del CIDOB de 1989 y 1993.

[http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario\\_internacional\\_cidob](http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_internacional_cidob) (consultado 25/04/2014)

<sup>29</sup> MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Informe sobre la reforma del Servicio Exterior Español*. (20 junio 2005)

<sup>30</sup> BOE nº 74 de 26 de Marzo de 2014.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

diferenciar las dimensiones de la política exterior y la acción exterior del Estado, así como de imponer los principios de exclusividad de la Administración Central en la primera y de primacía en la ordenación y control de la segunda. A los efectos de este estudio resulta relevante la regulación específicamente referida a la internacionalización de las empresas españolas.

En efecto el art.2.2 de la LACEX incluye como objetivos de la política exterior la protección y promoción de los intereses económicos de España en el exterior. Más explícito resulta el art. 3.2, g) que al referirse al *servicio al interés general* como un principio rector de la acción exterior española afirma: "(...) *Asimismo, se orientarán a la asistencia y protección de los españoles, y al apoyo a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.*"

A su vez el art. 20 establece el contenido y competencias de la acción exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española en los siguientes términos: "*La Acción Exterior en materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la empresa consistirá en la ejecución en el exterior de la política del Gobierno en materia económica, de reformas para la mejora de la competitividad y financiera, que comprende también las acciones relativas a las instituciones financieras internacionales, así como las actuaciones encaminadas a la internacionalización de la empresa y la economía españolas.*"

Para lograr la unidad de acción en el exterior con una eficaz y eficiente utilización de los recursos del Estado, el art. 33 introduce la elaboración de una *Estrategia de Acción Exterior* a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) en colaboración con el resto de departamentos ministeriales y cuya evaluación anual se realizará por los correspondientes *Informes Anuales de Acción Exterior*.

Finalmente, la ley introduce una importante novedad con la regulación específica de la *Marca España*, como un referente de la reputación del país y un poderoso instrumento de la diplomacia pública, que deberá promoverse de acuerdo con los *Planes Anuales de Acción Exterior para la Marca España*. En la elaboración y difusión de estos planes deberán intervenir activamente las misiones diplomáticas que están obligadas a contar con la participación de las empresas. Para el desarrollo y ejecución de las iniciativas relacionadas con la *Marca España* el Real Decreto 998/2012 de 28 de junio, creó el cargo de Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, con rango de Secretario de Estado que, vinculado funcionalmente con el Presidente de Gobierno a través del Consejo de Política Exterior, depende orgánicamente del MAEC.

Aunque la ley de Acción Exterior supone desde el punto de vista normativo una importante refundición y revisión de la dispersa legislación existente y una apuesta clara y decidida por un impulso a las relaciones exteriores de España, es prematuro avanzar los efectos que tendrá sobre la dinámica de globalización que actualmente están llevando a cabo las empresas españolas, ya que presenta algunas limitaciones que no pueden minusvalorarse.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

En efecto, el art. 3.2 d) de la LACEX establece la *eficiencia* como uno de los principios rectores de la Acción Exterior en los siguientes términos: "*En la ejecución de la Acción Exterior del Estado se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la utilización eficiente, la racionalización y la austeridad en el empleo de los recursos públicos*". A mayor abundancia la disposición adicional sexta amplía y detalla la aplicación del principio de eficiencia mediante la remisión al art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril,<sup>31</sup> de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y también estableciendo los criterios de uso común y gastos compartidos entre las distintas administraciones públicas, incluidas las autonómicas y locales, de los bienes inmuebles de titularidad estatal situados en el extranjero.

En teoría, la redacción de estas disposiciones resulta coherente con la voluntad de disponer de un servicio exterior y unos medios materiales acordes con las necesidades de una Acción Exterior reforzada y que, al mismo tiempo, eluda el gasto superfluo y los presupuestos sobredimensionados que han generado algunas Comunidades Autónomas en los últimos años. Sin embargo, considerando que los recursos humanos y presupuestarios destinados por la Administración Central tanto a la Política Exterior como a la Acción Exterior, parten de una disponibilidad notablemente inferior a la que corresponde a una potencia media mundial, como es el caso de España, y desde luego a la de otros países de nuestro entorno europeo, la aplicación del art. 23 de la *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, el art. 23 de la *Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013* y el art.21 de la *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*<sup>32</sup> al impedir la convocatoria de oferta pública de empleo, ni tan siquiera con una mínima tasa de reposición de los funcionarios del servicio exterior, provoca una merma crítica de sus recursos humanos que impedirá de forma inmediata cualquier mejora de la Acción Exterior y, desde luego, de una estrategia eficaz de apoyo a las empresas españolas que operan en terceros países.

En efecto, el crecimiento de las exportaciones y las inversiones españolas durante los últimos años presenta una doble singularidad respecto a los dos períodos anteriores de internacionalización. En primer término, se está accediendo a países con una alta potencialidad de sus mercados pero también con apreciables niveles de inseguridad política y jurídica, como es el caso de los BRICS o los países árabes del Golfo Pérsico.<sup>33</sup> En segundo término, la internacionalización en los nuevos

---

<sup>31</sup> BOE nº 103 de 30 de Abril de 2012.

<sup>32</sup> BOE nº 156 de 30 de junio de 2012

BOE nº 312 de 28 de diciembre de 2012

BOE nº 309 de 26 de diciembre de 2013

<sup>33</sup> Según los datos del Ministerio de Economía y Competitividad, mientras en 2008 las exportaciones españolas a los BRICS ascendieron a 8.047 millones de € en 2013 esta cuantía ascendió a 12.923 millones de €. En cuanto a la inversión neta española en el exterior se incrementó entre 2008, con 1.589 millones de €, y 2011, con 4.738 millones de €, para reducirse hasta 1.102 millones de € en 2013. En cuanto a los países del Golfo las inversiones se incrementaron desde los 32,8 millones de € de 2008 hasta los 166,7 millones de € de 2013.

Publicado en: **López de la Osa, P.; Toral, P.; Velasco, J.G.; Serrano, A. (dir.)** *La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial*. Edit. Bosch, 2015; pp. 343-368.

mercados se está realizando, simultáneamente, por la vía del comercio y de las inversiones. Ello supone que los proyectos empresariales se plantean con expectativas de permanencia en estos países y por tanto debiendo asumir sus niveles de inseguridad política y regulatoria como parte decisiva de los factores condicionantes del éxito y los beneficios esperados.

Puesto que es previsible que durante los próximos años las empresas sigan careciendo del necesario apoyo estatal en sus actividades comerciales e inversoras en el resto del mundo, ello les impone la urgente necesidad de incorporar a sus sistemas de gestión de riesgos (Risk Management), ya sea de forma particular o colectiva a través de las asociaciones empresariales, la evaluación de los costes derivados de la inseguridad política y jurídica que deberán enfrentar en sus operaciones exteriores.

En resumen, la nueva etapa de proyección exterior de las empresas españolas requiere nuevos instrumentos de gestión entre los que figuran, de un modo cada vez más urgente, la gestión de riesgos políticos o, para ser más precisos, de inseguridad política.