

COMENTARIOS AL UKAZ* SOVIÉTICO SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS, DE OCTUBRE DE 1990

1. *Antecedentes*

En el marco de la *perestroika* (reconstrucción) y el camino a la constitución de una economía de mercado, el gobierno soviético continúa realizando cambios importantes a su estructura económico-jurídica. Entre otros objetivos, los soviéticos se proponen participar de una manera más importante en las relaciones económicas internacionales, ser un país competitivo a nivel internacional, y a nivel interno se habla de reactivación de la economía soviética.

Para el logro de tales objetivos, fundamentalmente a partir de 1987, el gobierno soviético ha construido una red legislativa para hacer factible la asociación de las empresas estatales soviéticas con capital extranjero. Sobresale de esa red, la Ley 49, de fecha 13 de enero de 1987, sobre Empresas Mixtas. De acuerdo con esta Ley, que ya tenía antecedentes en otros países de Europa oriental, que antes conformaban el bloque socialista (Hungría, Bulgaria, Rumania, Polonia, Yugoslavia) y también en China, se permite la asociación de empresas soviéticas con el capital extranjero.

A pesar del atractivo que representa el mercado soviético por el tamaño del país y su población, y de las concesiones que se han hecho a las empresas extranjeras al modificar las reglas originales de asociación, el capital extranjero no ha ocurrido como se esperaba.

En efecto, originalmente la legislación soviética permitía que el empresario extranjero tuviera no más de 49% de la propiedad de la empresa, y que la dirección, en sus puestos claves, estuviera a cargo de ciudadanos soviéticos. Condiciones que no fueron aceptadas por las grandes empresas transnacionales (lo cual se evidenció por la escasez de empresas que se asociaron con los soviéticos y las opiniones de los observadores occidentales), por lo que los soviéticos tuvieron que transformar su legislación permitiendo que el socio extranjero poseyera más del 49% de la propiedad común de la empresa y participara en cargos directivos.

* Disposición legislativa del presidente.

A pesar de estos cambios, el exigente capital extranjero no acudió como se pensaba. Se pretextaba una insuficiencia o falta de claridad jurídica para responder a todos los requisitos de protección de la inversión extranjera y algo más evidente y grave: la imposibilidad de repatriar ganancias en divisas-fuertes (dólares, marcos, etcétera), ya que el rublo no es convertible.

La agravación de los conflictos internos (peligro de desintegración del país y una verdadera desarticulación económica debido a que las principales Repúblicas soviéticas toman sus posiciones ante la negociación del nuevo tratado de la unión) y la puesta en marcha de un plan para transformar a la economía de mercado, con los entendibles trastornos económicos, hacen que sea urgente la inyección de capitales extranjeros a la economía soviética. De ahí la urgencia de expedir un reglamento sobre inversiones extranjeras, algo impensable hace sólo cinco años.

2. Contenido del ukaz

El Reglamento sobre Inversiones que fue expedido por el presidente Mijail Gorbachov el pasado 26 de octubre, no oculta el interés de obtener por medio de la inversión extranjera, recursos financieros, tecnología y experiencia empresarial. La ley somera (apenas de cinco artículos) señala, todavía a nivel de bosquejo, algunos de los aspectos fundamentales de las reglas del juego para los inversionistas extranjeros:

a) Se admite la inversión extranjera de personas físicas y morales. Esto es una novedad entre los soviéticos, pues antes sólo se permitían los negocios entre las empresas, pero no con los individuos; lo mismo sucede con los ciudadanos soviéticos. El *ukaz* no sólo se refiere a las empresas estatales, sino a los ciudadanos (será interesante saber qué ciudadano soviético tiene capital para invertir).

b) El inversionista extranjero puede adquirir derechos (atención, el *ukaz* no habla de propiedad) de utilización de la tierra, y otros derechos de propiedad, así como derechos sobre arrendamiento a largo plazo.

c) Pueden existir empresas (que serán personas morales de acuerdo con la legislación soviética) que tengan el 100% de inversión extranjera.

d) La inversión extranjera se protege al mismo nivel que los bienes de las empresas y ciudadanos soviéticos.

e) Las ganancias en rublos se pueden reinvertir en la Unión Soviética y además enviarse al extranjero (el *ukaz* no es claro sobre la posibilidad de conversión a moneda dura).

f) Se crean zonas de libre empresa. El *ukaz* deja a la legislación de las Repúblicas la fijación de las reglas concretas sobre estas zonas.

Junto a este *ukaz*, también el presidente soviético expidió otro que se refiere a la creación de un "mercado general de divisas", como paso para lograr la convertibilidad de la moneda soviética, que como ya se vio, es el principal obstáculo para la atracción de inversión extranjera.

3. *Perspectiva del Reglamento*

La Ley de Inversiones Extranjeras todavía tiene un camino largo que recorrer para que se adecue a los intereses de los inversionistas y los receptores de la inversión. Por principio de cuentas, la ley del presidente tiene que pasar por el órgano Legislativo, es decir, por el Congreso o por el Soviet Supremo.

Por otra parte, como están las cosas, es necesario que las demás Repúblicas adopten la Ley, si no, no tendrá validez general. En efecto, en forma inusual para una Federación, que es lo que pretende ser la Unión Soviética, las decisiones de los máximos órganos de ésta ahora los tienen que aceptar los órganos de autoridad de las Repúblicas. Es el caso de la República Rusa, que ha rechazado diferentes disposiciones emanadas del Soviet Supremo. Mientras no se decida sobre el nuevo tratado de la Unión, la legislación a nivel de toda la Unión será un terreno inseguro.

Además, conociendo que el inversionista extranjero exige muchas condiciones, creo que la Ley no le será del todo satisfactoria, si no hay una estabilidad política, cosa de la que carece actualmente el país donde no pasara nada; hace cinco años todo era calma, pero ahora los cambios son vertiginosos.

Por otra parte, este breve Reglamento no menciona los aspectos que son espinosos para el capital extranjero, o que son motivo de exigencias, como:

— La ausencia de órganos y mecanismos para solucionar los conflictos que se pudieran ocasionar entre inversionista y receptor de la inversión.

— Claridad en las instancias burocráticas que conocerán de la autorización de la inversión extranjera, en caso de que sea necesario autorizarla.

En fin, el *ukaz* soviético de inversiones extranjeras constituye un eslabón más en los cambios tan apasionantes que se producen actualmente en la Unión Soviética.

ANEXO

UKAZ DEL PRESIDENTE DE LA UNIÓN SOVIÉTICA SOBRE
INVERSIONES EXTRANJERAS *

Con la finalidad de hacer más activa la participación de la Unión Soviética en las relaciones económicas mundiales, y en virtud de que las áreas de la producción y servicios del país requieren material complementario, recursos financieros, transferencia de tecnología y dirección empresarial del extranjero, y que esto se puede adquirir por la vía de la inversión extranjera, determino:

1. Los inversionistas extranjeros (personas físicas y morales) pueden invertir en el territorio de la Unión Soviética por la vía de la participación en empresas, organizadas conjuntamente con personas físicas y privadas soviéticas; a través de la adquisición de bienes, acciones y otros documentos mercantiles; mediante la adquisición, en forma independiente o con la participación de personas físicas o morales soviéticas, de los derechos de utilización de la tierra y otros derechos de propiedad, incluyendo la adquisición de derechos sobre arriendo a largo plazo, de conformidad con la legislación de la Unión Soviética y de las Repúblicas autónomas y de la Unión.

Las empresas con inversión extranjera se crean de diferentes formas, de acuerdo con lo previsto en la legislación de la Unión Soviética, y de las Repúblicas autónomas o de la Unión.

2. Los inversionistas (personas físicas y morales) pueden crear empresas en el territorio de la Unión Soviética, en las cuales la inversión extranjera se compone del 100% de los bienes. Tales empresas son personas jurídicas de acuerdo con la legislación soviética.

3. La inversión extranjera goza, en el territorio de la Unión Soviética, de defensa jurídica y su régimen no puede ser menos privilegiado que el relativo a los bienes de las empresas, organizaciones y ciudadanos de la Unión.

4. Las ganancias de los inversionistas extranjeros, recibidas en la Unión Soviética, en divisas soviéticas, pueden libremente reinvertirse y utilizarse en el territorio del país, de acuerdo con la legislación de la Unión Soviética y de las Repúblicas de la Unión, y también enviarse al extranjero en los marcos determinados por la legislación de la Unión Soviética.

5. Con la finalidad de hacer activa la inversión conjunta con inversionistas extranjeros de actividad de libre empresa, en regiones concretas de la Unión Soviética pueden crearse zonas de libre empresa conjunta.

Las reglas de realización de la actividad económica de las empresas soviéticas con inversionistas extranjeros, y también los privilegios de que gozan en cada zona, se determinan por la legislación de la Unión Soviética, de las Repúblicas autónomas y de la Unión, y por las reglas que determinen los respectivos Soviets de diputados populares en los límites de su competencia.

Presidente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
M. Gorbachov

Moscú, Kremlin, 26 de octubre de 1990

Manuel BECERRA RAMÍREZ

* Traducción del autor del estudio legislativo.