

La ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional en Estados Unidos: opinión pública y formulación de la política pública

Marcela Anzola

Consultora independiente

Correo electrónico: anzola.marcela@gmail.com

La inversión extranjera ha sido tradicionalmente un tema controversial en la medida en que lleva implícita una fuerte tensión política entre el país exportador de capital y el país receptor de inversiones. Desde la perspectiva del país exportador de capital se busca proteger a los nacionales –inversionistas– y sus capitales, y desde el punto de vista del país receptor existe la necesidad de proteger determinados sectores estratégicos de los impactos negativos que pueda tener la inversión extranjera.

Por ejemplo, en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los ochenta del siglo pasado todos los países –en desarrollo y desarrollados– aplicaron

fuertes restricciones y controles a la entrada de capitales extranjeros principalmente con dos tipos de argumentos: a) la necesidad de proteger la industria local¹, y b) la protección de la soberanía y la seguridad nacional, como ocurrió en el caso de Estados Unidos², Japón y Europa.

En las últimas dos décadas, sin embargo, esta posición cambió, no solo se pasó a una etapa de plena liberalización de la inversión extranjera, sino que también se desató una competencia entre los países por la atracción de este tipo de capitales³. El cambio de políticas a finales del siglo pasado se fundamentó principalmente en la necesidad que tuvieron los países en desarrollo, especialmente en

¹ Véase al respecto, por ejemplo, Haggard (1990), Thorp (1998).

² En Estados Unidos, por ejemplo, sobresale la expedición de la ley Exxon-Florio que tenía por objeto autorizar al presidente la revisión previa de las inversiones, y negar su entrada cuando considerara que podría afectar la seguridad nacional.

³ Para este cambio véase World Bank (1991).

América Latina, de encontrar nuevas fuentes de financiación, luego de la crisis de la deuda en la década de los ochenta⁴. Desde la perspectiva teórica el cambio se justificó con base en la idea de que la inversión extranjera tiene efectos positivos sobre el crecimiento industrial, la generación de empleo, la transferencia de tecnología, las exportaciones, además de ser una importante fuente de capital (Machinea y Vera, 2006; Moran, 2006).

Con el tiempo, la promoción de la inversión extranjera se ha hecho cada vez más importante y ha expandido su alcance. El número de países de todo tipo —desarrollados, en desarrollo o economías en transición— con programas de promoción de inversiones ha aumentado rápidamente.

En la actualidad, como resultado de este cambio de enfoque pero también del crecimiento económico de algunos países en desarrollo, estos últimos se han convertido también en inversionistas, y las inversiones provenientes de países en desarrollo han comenzado a competir en los escenarios internacionales a la par de las de los países desarrollados. Los casos de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Turquía y Sur África) son un ejemplo de este nuevo fenómeno.

Esto, no obstante, ha planteado problemas interesantes tanto para la teoría como para la política en la materia, especialmente porque ha significado un resquebrajamiento

del enfoque tradicional que veía las inversiones extranjeras como un asunto de países desarrollados en países en desarrollo, o de relaciones entre los primeros. Pero jamás se contempló la posibilidad de que las inversiones pudieran provenir de países en desarrollo, y menos que estas pudieran dirigirse a los desarrollados.

Pero más allá de las consideraciones de política pública o de la teoría, este nuevo desarrollo ha evidenciado también las dificultades existentes en los países desarrollados para la recepción de la inversión extranjera, principalmente cuando estas inversiones se dirigen a sectores considerados como estratégicos en los países receptores.

En algunos casos los países han respondido a este fenómeno con la expedición de leyes tendientes a controlar la entrada de inversiones en determinados sectores. Ejemplos de esto son las leyes expedidas en la última década por Estados Unidos, Canadá, Alemania y Francia, entre otros países, las cuales tienen por objeto controlar, con fundamento en la seguridad nacional, la entrada de capitales foráneos en determinados sectores. La proliferación de este tipo de medidas llevó incluso a que en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se expidieran en el 2009 unas directrices para los países receptores de inversiones relativas a la seguridad nacional⁵.

En el caso de Estados Unidos, en particular, el tema ha revestido especial importancia

⁴ Véase al respecto, por ejemplo, World Bank (1981). De manera más detalla en Moran (2006).

⁵ Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009.

y se ha concretado en diversas leyes, la más reciente fue la ley de inversiones extranjeras y seguridad nacional –Foreign Investment and National Security Act de 2007 (FINSA)–.

Mientras que desde el gobierno la ley se justificó con base en los nuevos enfoques de política adoptados después de los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001, para algunos analistas (Larson y Marchick, 2006) esta ley fue adoptada como reacción a las críticas de la opinión pública a dos proyectos de inversiones extranjeras: la adquisición de una serie de puertos (P&O Steam Navigation Company) por parte de una compañía de Dubai –Dubai Ports World (DPW)–, y la propuesta de una compañía China de adquirir la Union Oil Company of California (UNOCAL).

Cualquiera que sean las razones para justificar las medidas, lo que esta situación pone en evidencia es la dicotomía existente entre la formulación de la política y el imaginario que cada sociedad y cultura tiene respecto de la inversión extranjera. Mientras que desde la perspectiva tradicional de los países en desarrollo la inversión extranjera se ve como una forma moderna de colonización, en los países desarrollados los temores asociados a la seguridad y la soberanía parecen ser los factores que mueven a la opinión pública en contra de esta. En otros términos, a pesar de que la teoría económica reconoce que la inversión extranjera es positiva para la economía del país receptor, no ocurre lo mismo con la opinión pública, lo cual tiene efectos importantes para la formulación de las políticas públicas y su implementación.

Este trabajo tiene por objeto analizar, en el caso de Estados Unidos, cuáles fueron los factores que influyeron en la expedición de la FINSA, con la finalidad de determinar hasta qué punto la opinión pública puede ejercer influencia en la formulación de la política y cuáles serían las posibles consecuencias. Para tal efecto se partirá de un breve análisis de la política estadounidense en materia de inversión extranjera para establecer las principales tendencias, en segundo lugar se analizarán los alcances de la FINSA, en tercer lugar se examinará cuál fue el papel de la opinión pública en la expedición de la ley y, finalmente, se concluirá con un análisis de las implicaciones de la ley para la política de inversión extranjera.

LA POLÍTICA AMERICANA EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Antecedentes y características

Estados Unidos se ha caracterizado tradicionalmente no solo por ser uno de los principales inversionistas en el extranjero, sino también por ser un importante receptor de inversiones (tabla 1, gráfico 1).

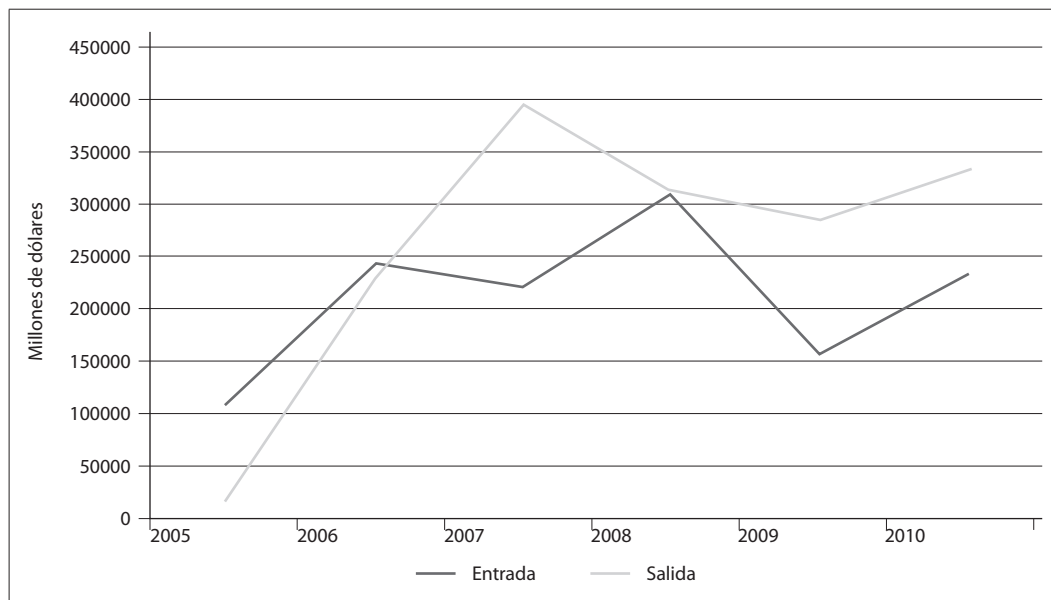
TABLA. 1 FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESTADOS UNIDOS*

| | Entrada | Salida |
|------|---------|---------|
| 1990 | 539601 | 731762 |
| 2000 | 2783235 | 2694014 |
| 2010 | 3451405 | 4843325 |

* Millones de dólares.

Fuente: UNCTAD

GRÁFICO 1. FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA - ESTADOS UNIDOS



Fuente: UNCTAD - World Investment Report.

Así mismo, ha sido un impulsor de los tratados para promover y proteger las inversiones extranjeras⁶, en los cuales se consolidan una serie de principios que tienen por objeto otorgar garantías mínimas a las inversiones y los inversionistas, y que se han construido a través de la práctica internacional y de los pronunciamientos de los tribunales arbitrales.

Para el caso que nos ocupa son relevantes los principios de no discriminación tanto a la entrada de las inversiones como luego de su establecimiento. Este criterio ha caracterizado el derecho estadounidense, y se ha visto reflejado

tanto en los acuerdos bilaterales (BIT) como en los capítulos de inversión que se han incluido en los acuerdos de libre comercio suscritos por Estados Unidos.

RECUADRO 1. BIT MODELO DE ESTADOS UNIDOS (2004)

Article 3: National Treatment

1. Each Party shall accord to investors of the other Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to its own investors with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments in its territory.

⁶ A diferencia de lo que ocurre en el ámbito del comercio internacional, en el campo de las inversiones extranjeras no existe un acuerdo multilateral que determine las normas aplicables en la materia. La normatividad internacional se ha construido prevalentemente por la vía de tratados bilaterales, y más recientemente con base en las normas sobre inversión contempladas en los acuerdos de comercio internacional.

2. Each Party shall accord to covered investments treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investments in its territory of its own investors with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments.
3. The treatment to be accorded by a Party under paragraphs 1 and 2 means, with respect to a regional level of government, treatment no less favorable than the treatment accorded, in like circumstances, by that regional level of government to natural persons resident in and enterprises constituted under the laws of other regional levels of government of the Party of which it forms a part, and to their respective investments.

El concepto de no discriminación se plasma en el compromiso de no otorgar un trato menos favorable a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones que el que se concede a las inversiones e inversionistas nacionales –trato nacional–. De esta obligación de trato no discriminatorio se excluyen aquellos sectores y temas que expresamente se hubieren especificado en el acuerdo. En estos casos, por ejemplo, Estados Unidos siempre ha excluido de sus acuerdos aquellos sectores que se consideran estratégicos para la seguridad nacional, y ha mantenido las prerrogativas que le confieren las leyes nacionales que regulan la inversión extranjera.

Esto obedece al hecho de que la política estadounidense en materia de inversión extranjera se ha caracterizado tradicionalmente por un temor a ciertas inversiones en sectores que

se consideran estratégicos, lo que a su vez ha estado acompañado también de una percepción negativa de las inversiones. Por ejemplo, de acuerdo con Larson y Marchick (2006), a pesar de los significativos beneficios que trae la inversión extranjera para la economía de Estados Unidos, una encuesta realizada en el 2006 por el Pew Research Center for the People and the Press encontró que el 53 por ciento de los estadounidenses creía que la inversión extranjera en compañías norteamericanas era “mala para América”. De acuerdo con los autores citados, este sentimiento se incrementó con la propuesta de Dubai Ports DPW de comprar P&O Steam Navigation Company.

Sin embargo, esto no es novedoso. El vínculo entre seguridad nacional e inversión extranjera se ha debatido desde hace mucho tiempo en Estados Unidos. Durante y luego de la Primera Guerra Mundial el Congreso aprobó una serie de normas que tenían por objeto restringir la propiedad extranjera en sectores estratégicos como la radio, y el transporte aéreo y marítimo. Estas restricciones persisten en la actualidad. En la década de los setenta la alarma sobre las inversiones en el sector del petróleo llevó a la creación del Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)⁷ (recuadro 2), para que se encargara de la revisión de las adquisiciones que podían representar una amenaza potencial para los

⁷ El Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) fue establecido mediante la Executive Order 11858 en 1975 con el objeto de que evaluara y vigilara el impacto de las inversiones extranjeras en Estados Unidos. En 1988, el presidente, a través de la Executive Order 12661, delegó en el CFIUS sus responsabilidades bajo la Sección 721. Mediante esta norma al CFIUS se le otorgó competencia para ser notificado en caso de la adquisición de compañías estadounidense por extranjeros, y para determinar si una adquisición en particular podía constituir una amenaza para la seguridad nacional.

intereses de seguridad nacional de Estados Unidos.

RECUADRO 2. COMPOSICIÓN ACTUAL DEL CFIUS

| Departamentos ejecutivos |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Department of Treasury (presidencia) • Department of Commerce • Department of State • Department of Homeland Security • Department of Justice • Department of Defense |
| Oficina Ejecutiva del presidente |
| <ul style="list-style-type: none"> • Office of Management and Budget • Office of the U.S. Trade Representative • Council of Economic Advisers • Office of Science and Technology Policy • National Security Council • National Economic Council |

A finales de la década de los ochenta las preocupaciones surgieron por el incremento de las inversiones japonesas en Estados Unidos, especialmente porque las adquisiciones recayeron sobre firmas que hasta la fecha habían sido controladas en su totalidad por norteamericanos, así como sobre íconos culturales como el Rockefeller Center. En casos como el sector de los semiconductores, la transferencia de la propiedad y el control de firmas norteamericanas (por ejemplo, Fairchild) a firmas japonesas (por ejemplo, Fujitsu) se vio como una amenaza a la competitividad norteamericana.

Esta serie de eventos sirvió de contexto para la expedición de la Exon-Florio Amendment, que tenía por objeto modificar la Defense Production Act de 1950, y que hizo parte de la Omnibus Trade Act de 1988. Exon-Florio le otorgó competencia al presidente para bloquear la participación extranjera en las fusiones

y las adquisiciones de compañías americanas cuando estas amenazaran la seguridad nacional y cuando la amenaza no pudiera ser controlada efectivamente mediante otras leyes y regulaciones.

La FINSA y la doctrina de seguridad

Luego de los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos procedió a una revisión de sus doctrinas de seguridad nacional, defensa y política exterior, dando prioridad a la lucha contra el terrorismo, especialmente a aquel de origen islámico. Esto dio lugar al desarrollo de dos doctrinas que marcarán a partir de este momento todos los procesos en materia de seguridad: la Pre-emptive Action y la Homeland Security (Benítez-Manaut, 2003).

Con fundamento en estas doctrinas la política estadounidense de seguridad ha ampliado su ámbito de acción en diversas áreas, que si bien no se encuentran relacionadas directamente con la defensa, se han considerado claves para la seguridad estadounidense: la política migratoria, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. La “securitization” de la inversión extranjera, por su parte, se ha justificado con la consideración de que la apertura económica tiene como consecuencia la reducción de las barreras de seguridad propiciando las actividades terroristas.

La FINSA, que entró en vigor el 26 de octubre de 2007, modificó la ley Exon-Florio. Esta ley tiene por objeto proteger contra el terrorismo e incluye específicamente la seguridad territorial dentro de la definición de seguridad nacional. También amplía el espectro de em-

presas norteamericanas que no son susceptibles de ser adquiridas por extranjeros. Los sectores protegidos incluyen sistemas de acueductos, telecomunicaciones, tratamiento y depuración de aguas, redes de suministro de alimentos y empresas de alta tecnología.

La ley autoriza al CFIUS para revisar toda transacción, aún después de que se hubiera realizado, cuando a su juicio esta puede constituir un peligro potencial para la seguridad de Estados Unidos. Si un gobierno extranjero controla la adquisición, por ejemplo a través de una empresa de su propiedad, la adquisición será susceptible de revisión, en la medida en que involucran sectores críticos para el país.

La revisión del CFIUS tiene por objeto establecer: 1) si la transacción puede dar lugar a que una empresa extranjera controle una empresa estadounidense, 2) si existe una evidencia cierta que apoye la creencia de que la persona extranjera pueda tomar cualquier tipo de acción que amanece la seguridad nacional de los Estados Unidos, 3) si no existe otra ley que pueda proveer las herramientas necesarias para proteger la seguridad nacional.

De acuerdo con la FINSA pueden solicitar la revisión de la inversión: cualquiera de las partes en una transacción, el presidente, el CFIUS, o cualquier miembro del CFIUS. Pasados treinta días de iniciado el proceso de revisión, sin que se contemple alguna acción adicional, el secretario del Tesoro informará a los miembros del Congreso sobre los resultados de la revisión.

Al incluir al Congreso en este proceso se profundiza el análisis público minucioso de los contratos, y se permite que actores internos, tanto privados como políticos, así como sindicatos, grupos de activistas o interesados

en adquirir el bien, respalden o se opongan a la adquisición según sus propios intereses. Las controversias y los conflictos politizados pueden retrasar o incluso impedir la aprobación de las transacciones.

Si a partir de la revisión se encuentra que la transacción podría amenazar la seguridad nacional de Estados Unidos, y que la amenaza no ha sido mitigada durante el periodo de revisión, entonces el CFIUS iniciará una investigación que tendrá un plazo máximo de 45 días. Una vez vencido este plazo el secretario del Tesoro transmitirá a los miembros que el Congreso hubiere designado para tal efecto un informe escrito de los resultados de la investigación, a menos que la propuesta de transacción haya sido enviada al presidente para su decisión.

Para la toma de decisión el FINSA mantiene cinco consideraciones existentes en la Exon-Florio e incluye seis más. Los factores de la Exon-Florio son:

1. La producción doméstica se necesita para cumplir con los requerimientos proyectados en materia de defensa nacional.
2. La capacidad de las compañías nacionales para cumplir con los requerimientos de defensa nacional.
3. El control de las industrias domésticas y la actividad comercial por parte de ciudadanos extranjeros, y cómo esto afecta la habilidad de Estados Unidos para cumplir con los requerimientos de seguridad nacional.
4. Los efectos potenciales de la adquisición sobre las ventas de bienes, equipos o tecnología militar a países que apoyan el

terrorismo o a países respecto de los cuales existe preocupación por la proliferación de misiles o de armas químicas y biológicas.

5. Los efectos potenciales sobre el liderazgo tecnológico internacional de Estados Unidos en áreas que afectan la seguridad nacional.

La FINSA adicionó, como se anotó, seis consideraciones adicionales que tienen carácter obligatorio:

6. Los efectos potenciales sobre la infraestructura crítica de Estados Unidos relacionados con la seguridad nacional, incluyendo los activos en el sector energético.
7. Los efectos potenciales sobre las tecnologías críticas de Estados Unidos relacionados con la seguridad nacional.
8. Si la transacción cubierta es una transacción controlada por un gobierno extranjero.
9. En la medida en que sea apropiado, una evaluación de: a) la adherencia del país objeto de revisión a los regímenes para el control de no proliferación de armas, incluyendo tratados y directrices; b) la relación del país en cuestión con Estados Unidos, específicamente en lo que concierne a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, y c) el potencial para transferir tecnologías con aplicaciones para fines militares, incluyendo un análisis de las leyes y regulaciones nacionales para el control de las exportaciones.
10. La proyección en el largo plazo de los requerimientos de Estados Unidos de fuentes

de energía y otros recursos y materiales críticos.

11. Cualquier otro factor que el presidente o el CFUS consideren como apropiado, de manera o en conexión con una revisión o una investigación específica.

La FINSA incluyó la norma existente en Exon-Florio que establecía un procedimiento mediante el cual el CIFUS le puede imponer ciertas condiciones a las empresas respecto de las cuales se hubiere identificado una amenaza potencial –medidas de mitigación–. De acuerdo con esta norma el CIFUS se encuentra autorizado para “negotiate, enter into or impose, and enforce any agreement or condition with any party to a covered transaction in order to mitigate any threat to the national security of the United States that arises as a result of the transaction”. La FINSA prevé que estas medidas deben estar precedidas de un análisis de riesgo y que su cumplimiento será seguido por la entidad que designe el CIFUS, la cual deberá enviar un informe sobre la implementación de las mismas.

En el 2008 el presidente emitió la Executive Order 13456, que tenía por objeto precisar y definir las funciones del Comité, de manera especial en lo que concierne a la mitigación de riesgo.

EL PAPEL DE LA “OPINIÓN PÚBLICA” EN LA EXPEDICIÓN DE LA LEY

En Estados Unidos diversos estudios han resalado los impactos de la opinión pública sobre la formulación y el diseño de la política. Page y Shapiro (1983), por ejemplo, al analizar la

opinión pública y la información sobre políticas en un periodo comprendido entre 1935 y 1979 encuentran una considerable congruencia entre los cambios en las preferencias y las políticas, especialmente cuando hay cambios en la opinión sobre temas relevantes.

Estos aspectos son cruciales, por ejemplo, en el caso de la expedición de la ley FINSA donde, como se anotó, esta se atribuye a la presión ejercida por la “opinión pública”. Sin embargo, en este contexto no queda muy claro qué se entiende por opinión pública, ni cómo se lleva a cabo este proceso, o cómo se llega a la toma de esta decisión. Un aspecto adicional que suscita algunas dudas es el del papel que jugaron los diversos intereses económicos que rodearon ambos procesos. En lo que sigue se hará una breve presentación y análisis de los casos a los que se atribuyen las modificaciones efectuadas a la mencionada ley con el objeto de establecer si efectivamente estos jugaron un papel central en su expedición.

Presentación y análisis de los casos

Dubai Ports DPW

En el mes de octubre del 2005 Dubai Ports World⁸ (DPW) le solicitó al CFIUS revisar los posibles riesgos que podría plantear la adquisición que estaban planeando de la firma británica Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (P&O). En el 2006 se concretó la

transacción y esto implicó que DPW debía asumir las obligaciones adquiridas por P&O, dentro de las cuales se encontraba la administración de las oficinas portuarias en Nueva York, Nueva Jersey, Filadelfia, Baltimore, Nueva Orleans y Miami, así como las operaciones en otros 16 puertos en diferentes ciudades de Estados Unidos.

Una vez aprobada la operación de venta por parte de los propietarios de P&O, se sometió al CFIUS la aprobación del acuerdo y, en especial, lo relativo a los contratos de administración y operación de los puertos ubicados en Estados Unidos. El CFIUS dio su aprobación para la transferencia de los contratos.

Sin embargo, una vez la transacción fue de conocimiento público, una firma ubicada en la Florida y que había suscrito dos *joint ventures* con P&O, consideró que se estaba convirtiendo de manera involuntaria en socia de DPW, y trató de que el Congreso bloqueara la transacción. Como resultado de sus esfuerzos, la transacción captó la atención del senador demócrata por Nueva York Charles E. Sumner y de un periodista de la Associated Press (King, 2006).

Una vez iniciado el escándalo, tanto los miembros del partido republicano como del demócrata cuestionaron la aprobación de la transacción. Y a pesar de que el presidente Bush amenazó con vetar cualquier intento legislativo de bloquear la transacción, una gran mayoría en el Congreso insistió en su oposición⁹.

⁸ Dubai Ports es una compañía especializada en la operación de puertos. La empresa fue fundada en el 2005 a través de la fusión de dos compañías: Dubai Ports Authority y Dubai Ports International.

⁹ Véase: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,185479,00.html>

Ante tal situación, en febrero de 2006 DPW pospuso la decisión, y trató de hacer *lobby* ante el Congreso. Sin embargo, en marzo del 2006 una comisión de la House of Representatives (Cámara de Diputados) votó en contra de la transacción, con un total de 62 votos en contra y 2 a favor, y en el Senado el senador Schummer incluyó algunas modificaciones a un proyecto de ley para bloquear la transacción.

Finalmente, DPW decidió vender la parte de la operación en Estados Unidos a la firma Global Investment Group por una suma que no se reveló.

Al examinar lo publicado en los medios (recuadro 3), así como con lo anteriormente analizado, queda claro que lo que en este caso se ha denominado “opinión pública” se encuentra conformado principalmente por actores que a su vez se encuentran encargados de la formulación de la política: representantes de los partidos.

RECUADRO 3. NOTICIAS RELACIONADAS CON EL CASO DUBAI PORTS WORLD (DPW)

- Even Sean Hannity Agrees UAE Port Deal Is A Bad Idea, by Ellen, News Hounds, February 23, 2006.
- Lou Dobbs told to Shut up, Crooks and Liars, February 27, 2006.
- Hillary Clinton ‘unaware’ of Bill’s Dubai ties, by Stephanie Kirchgaessner, MSNBC, March 4, 2006.
- John Gibson: U.S. Ports Should Be Off Limits to Foreign Companies, by John Gibson, FOXnews.com, February 24, 2006.
- Peter King: Dubai Ports Company in ‘al-Qaida Heartland’, NewsMax.com, February 20, 2006.
- Tony Snow: It’s time for cooler heads to prevail, by Tony Snow, townhall.com, February 24, 2006.
- Port controversy could widen racial chasm - Thomas L. Friedman, *New York Times*, February 25, 2006.
- Jimmy Carter backs Dubai Ports World deal, NewsMax.com, February 21, 2006.

- Dubai Firm Sought U.S. Security Probe, by Jonathan Weisman, washingtonpost.com, February 27, 2006.
- Stephanie Kirchgaessner. “Bill Clinton helped Dubai on ports deal”, *Financial Times*, 2006-03-02.
- Andrea Koppel. “Dubai company hires Bob Dole to lobby for port deal”, CNN, 2006-02-22
- Paula Newton, Phil Hirschhorn and Ed Henry. “Israeli shipper endorses DP World”, CNN, 2006-03-03.

Esto lleva a plantearse –siguiendo a Page (1994)– la siguiente pregunta: ¿quién influyó a quién?

Por la manera como se planteó el tema es evidente que la preocupación provino en primera instancia de un interesado y que luego se traslada a los políticos. El papel de la prensa se limita a informar sobre lo que está ocurriendo, sin ejercer influencia directa sobre la toma de decisiones.

Una primera conclusión que saldría de este análisis es que no hay congruencia entre la formulación e implementación de la política y lo que podría considerarse opinión pública. Mientras que el gobierno aprobó la operación al no encontrar que podría representar riesgo alguno para la seguridad nacional, el Congreso la rechazó.

CNOOC

En julio del 2005, la compañía China National Offshore Oil Company (CNOOC), de propiedad del gobierno chino en un 70%, solicitó al gobierno estadounidense la aprobación para la adquisición de la Union Oil Company of California (UNOCAL), por la cual estaba presentando una oferta de USD 18,4 mil millones.

Un aspecto interesante en este caso es el hecho de que por la adquisición de UNOCAL

estaba compitiendo, además de la empresa china CNOOC, la empresa estadounidense Chevron, la cual había presentado una oferta por un valor inferior (alrededor de USD16,5 mil millones).

Desde el mes de junio cuando se conoció el interés de CNOOC, la Comisión de Energía del Congreso ya había expresado su preocupación, y de manera especial lo habían hecho los representantes del partido republicano.

The Wall Street Journal reportó el caso bajo el título “Oil Battle Sets Showdown Over China” el 24 de junio de 2005. Algunos medios llegaron incluso a equiparar este caso a la adquisición del Rockefeller Center por empresarios japoneses: “China and Unocal - Remember when the Japanese bought Rockefeller Center?”¹⁰

No obstante, el 1 de julio de 2005 el *Washington Post*, por su parte, en un artículo de Paul Blustein titulado “Many Oil Experts Unconcerned Over China Unocal Bid”, plantea que a pesar de que la adquisición suscita algunos cuestionamientos relacionados con la seguridad, en opinión de los expertos esto no era preocupante dado su tamaño. Dentro de los expertos se encontraban, entre otros, Philip K. Verleger Jr., especialista del Institute for International Economics; Robert J. Priddle, exdirector ejecutivo de la International Energy Agency, y Ammy Myers Jaffe, del programa de energía de la Rice University.

En agosto de 2005, ante la controversia que había suscitado la oferta, CNOOC decidió retirarla y le dio paso a Chevron corp, quien

finalmente adquirió UNLOCAL por un valor menor al ofrecido por CNOOC (USD17 mil millones).

Esto lo reporta el *Washington Post* en su edición de 21 de julio de 2005 bajo el título: “Unocal Accepts Chevron’s Raised Bid, \$17 Billion Offer Still Lower Than Chinese Firm’s”. De acuerdo con este artículo, la decisión fue adoptada por motivos políticos: “The board of Unocal Corp. accepted a sweetened takeover offer from Chevron Corp. early Wednesday, dealing a setback to the politically sensitive, unsolicited bid for Unocal from Chinese oil company CNOOC Ltd.”.

Este caso plantea un punto, que normalmente no se refleja de manera directa en las discusiones sobre política y opinión, y es cómo elementos de política y de opinión pública pueden afectar negativamente las decisiones de negocios. Sobre todo en sectores estratégicos para los países.

En lo que concierne al objeto de este análisis, la relación opinión pública y formulación de políticas no se ve tan clara en la medida en que aquí pareciera que obedece más a una preocupación de los políticos basada en la percepción y el temor de un riesgo potencial ya que, como se resaltó, los expertos, fundados en elementos técnicos, no lo consideraron así.

Ambos casos, sin embargo, llevan a preguntarse sobre la relación opinión pública y formulación de políticas, y cómo la primera puede afectar la segunda.

¹⁰ Irwin M. Stelzer, *The Daily Standard*, 27 de junio de 2005, 12:00 a.m.

La opinión pública

De acuerdo con Page (1994), un punto para tener en cuenta cuando se afirma que la opinión y la política se corresponden, es que en estos casos es extremadamente difícil establecer si la opinión pública ha influenciado la política, o si la política ha influenciado la opinión, o si lo que se ha dado es una clase de proceso recíproco, o si, por otro lado, un factor externo ha afectado ambas produciendo una relación espuria.

Para Page (1994), sin embargo, esto suscita una serie de cuestionamientos que resume del siguiente modo:

1. ¿Qué tanto impacto tiene realmente la opinión pública sobre el diseño y la formulación de la política?
2. ¿Bajo qué circunstancias este impacto es mayor o menor?
3. ¿Cuál es el proceso para que se dé una respuesta a la opinión pública?
4. ¿Qué tan fuerte es el impacto de la opinión pública comparado con otros tipos de influencias, tales como los grupos de interés, los partidos políticos, o los mismos funcionarios públicos?
5. ¿Cuáles son las fuentes para medir la opinión pública?

La respuesta a estos interrogantes, sin embargo, se encuentra asociada a la definición de opinión pública y de manera especial a la delimitación de los actores que la comprenden.

Existen múltiples definiciones de opinión pública (Childs, 1939; Rankin, 1932; Glickman, 1959-1960; Binkley, 1928; Wilson,

1954; Converse, 1987; Hyman, 1957). En la mayor parte de los casos se define con base en sus funciones, pero no existe un concepto unánime. Para Craig (2004), por ejemplo, a pesar de que la opinión pública contemporánea puede estar informada por los principios de la democracia clásica, no se trata de un concepto histórico, ya que sus formas y valores sociales han cambiado dramáticamente en el tiempo. Así mismo, añade, no es una categoría estática sino un concepto que es el producto del contexto económico, social y tecnológico. En este sentido, el concepto de opinión pública se encuentra estrechamente alineado con el de “esfera pública”, en la cual la libertad de opinión juega un papel primordial.

En el ámbito de lo político, sin embargo, el ejercicio de la opinión pública se identifica tradicionalmente con la labor de los partidos políticos, como lo señalan Herbst y Beniger (1994), citados por Craig (2004), para el caso de Estados Unidos.

En el caso objeto de análisis, este punto es relevante en la medida en que si se considera que los partidos políticos son los primeros en considerarse como expresión de la opinión pública, es preciso concluir que la reforma legislativa, que se concretó en la ley FINSA, estuvo influenciada por dicha opinión. No obstante, quedan algunas dudas acerca de si esto representa todos los sectores de la economía estadounidense, como son por ejemplo la academia, el sector empresarial y otros grupos de interés, que bajo un concepto moderno de opinión pública también estarían incluidos. O si, más bien, se trata de acudir al concepto de opinión pública como una estrategia justificativa para dejar en el trasfondo otros intereses

económicos o políticos. O sí, simplemente como menciona Craig (2004), “... Public opinion has a strong and positive political resonance: politicians can dismiss opposition to policies on the grounds of public opinion, and journalists can justify interrogations on the basis that they inquire on behalf of public concern”.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto es posible concluir que es evidente la existencia de una relación de causalidad entre la modificación de la norma y las presiones ejercidas desde diferentes sectores, en especial políticos.

No obstante, vale la pena preguntarse si presiones de este tipo, basadas como parece ser en la simple percepción de un riesgo pero no en fundamentos técnicos, pueden considerarse como un verdadero ejercicio democrático, en el sentido que reflejen los intereses de la mayoría, y de manera especial el bienestar común.

Por ejemplo, cabe preguntarse si la incertidumbre que genera la posibilidad de vetar una inversión en determinado sector, con el argumento de que puede “representar una posible amenaza a la seguridad nacional”, pueda desincentivar la realización de inversiones con vocación de largo plazo. Especialmente si se tiene en cuenta que en la ley no existen criterios claros ni precisos para establecer qué puede considerarse como “amenaza a la seguridad nacional”, y que además existe una tendencia creciente a extender el concepto de seguridad

nacional a ámbitos que exceden los criterios puramente militares.

De otra parte, esto puede llevar a consecuencias negativas para el libre movimiento de capitales ya que al ser Estados Unidos no solo el mayor receptor de inversión extranjera en el mundo, sino también el mayor inversionista en el extranjero¹¹, los países receptores de la inversión pueden verse tentados a aplicar este mismo tipo de medidas a las inversiones estadounidenses. Como se anotó, algunos países de Europa, así como China y Rusia, ya han establecido medidas para admitir o no determinado tipo de inversiones.

En este sentido, como de manera acertada anotan Larson y Marchick (2006), se hace necesario que Estados Unidos haga un balance entre mantenerse abierto a la inversión extranjera y proteger la seguridad nacional. Finalmente, un punto importante para tener en cuenta es que la economía de Estados Unidos cada vez más parece estar dependiendo de la inversión extranjera y, en este sentido, un detrimento en la misma podría afectar también la seguridad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Benítez-Manaut, R., 2003. *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Binkley, R., 1928. “The Concept of Public Opinion in the Social Sciences”, in *Teaching and Research in the Social Sciences, Social Forces*, vol. 6, núm. 3.

¹¹ Véanse cifras en UNCTAD (2007).

- Childs, H. L., 1939. "By Public Opinion I Mean", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 3, núm. 2.
- Converse, P. E., 1987. "Changing Conceptions of Public Opinion in the Political Process (in Theoretical Perspectives)", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 51, Part 2: supplement: 50th Anniversary Issue.
- Craig, G., 2004. *The Media, Politics and Public Life*, Allen & Unwin.
- Glickman, H., 1959-1960. "Viewing Public Opinion in Politics: A Common Sense Approach", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 23, núm. 4.
- Graham, E. M. y Marchick, D. M., 2006. *US National Security and Foreign Direct Investment*, Washington DC, Institute for International Economics.
- Haggard, Stephan, 1990. *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Hyman, H. H., 1957. "Toward a Theory of Public Opinion (in Growth of a Theory)", in *The Public Opinion Quarterly*, vol. 21, núm. 1. Anniversary Issue Devoted to Twenty Years of Public Opinion Research.
- King, Peter, 2006. "Dubai Ports Company", in *al-Qaida Heartland*, NewsMax.com, February 20, publicado el 23 de marzo de 2006.
- Larson, A. P. y Marchick, D. M., 2006. Foreign Investment and National Security, Getting the Balance Right. *CSR, Council on Foreign Relations*, núm. 18, pp. 1-47.
- Machinea, José Luis, Vera, Cecilia, 2006. *Comercio, inversión directa y políticas productivas*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Serie informes y Estudios Especiales.
- Moran, Theodore, 2006. *Harnessing Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*, Washington, DC, Center for Global Development.
- Page, B. I. y Shapiro, R. Y., 1983. "Effects of Public Opinion on Policy", in *The American Political Science Review*, pp. 175-190.
- Page, B. I., 1994. "Democratic Responsiveness? Untangling the links between Public Opinion and Policy", in *PS: Political Science and Politics*, pp. 25-29.
- Rankin Sedman, V., 1932. "Some Interpretations of Public Opinion", in *Social Forces*, vol. 10, núm. 3.
- Thorp, Rosemary, 1998. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latina America in the Twentieth Century*, New York, Interamerican Development Bank.
- UNCTAD, 2007. *World Investment Report*, Genève.
- Wilson F. G., 1954. "Public Opinion: Theory for Tomorrow", in *The Journal of Politics*, vol. 16, núm. 4.
- World Bank, 1981. *World Development Report 1981: National and International Adjustment*, Washington, World Bank.
- World Bank, 1991. *World development Report 1991: The Challenge of Development*, Washington, Oxford University Press.