



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
25 de noviembre de 2009
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo

Segundo período de sesiones

Ginebra, 3 a 5 de febrero de 2010

Tema 3 del programa provisional

La inversión extranjera directa, la inversión interna y el desarrollo:
aumento de las capacidades productivas

Optimizar las sinergias entre la inversión extranjera directa y la inversión interna para el desarrollo: aumento de las capacidades productivas

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La relación a largo plazo entre la formación de capital, el acervo de capital y el crecimiento económico reviste una importancia decisiva para el proceso de desarrollo. Como los niveles de inversión interna son bajos, especialmente en los países menos adelantados, existe la necesidad de aprovechar la inversión extranjera directa (IED) para el crecimiento económico de los países. No obstante, según cuál fuera la situación, la IED puede sustituir, complementar o incluso reforzar la formación de capital de las empresas de propiedad nacional; por consiguiente, los responsables de la adopción de políticas tienen que asegurarse de que la IED no provoque el desplazamiento de la inversión interna. Entre otras cosas, deben tratar de asegurar la disponibilidad de recursos financieros y de otra índole, con una accesibilidad equitativa, tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras.

Hay situaciones en las que las empresas extranjeras y las nacionales pueden trabajar conjuntamente para explotar sus ventajas comparativas respectivas y conseguir resultados beneficiosos mutuos mediante la interacción. En esta nota expositiva se examina la interacción en tres casos importantes que guardan relación con el actual programa económico mundial: la infraestructura, la agricultura y el cambio climático.

a) En la infraestructura (transportes, telecomunicaciones, agua y energía) una asociación estrecha entre la inversión extranjera y la interna —tales como las asociaciones entre el sector público y el sector privado— pueden ayudar considerablemente a satisfacer

las necesidades locales de desarrollo, especialmente mediante la transferencia de tecnologías complejas y conocimientos técnicos a las empresas y la economía local;

b) En la agricultura, las empresas transnacionales (ETN) pueden desempeñar un papel complementario importante, aportando capital, tecnología y otros insumos muy necesarios para aumentar la capacidad productiva del país receptor mediante la agricultura contractual. En lo tocante a la formación de capital, la inversión extranjera y la interna pueden interactuar, haciendo posible la atracción y el desarrollo, por parte de asociaciones entre el sector público y el sector privado en ciertas actividades, tales como el riego;

c) En materia de cambio climático, la estrecha interacción entre inversores extranjeros e internos puede contribuir a cumplir objetivos de bajas emisiones de carbono y, lo que es más importante, a apoyar a los países en desarrollo en su búsqueda del crecimiento y el desarrollo sostenibles a largo plazo.

En todos estos casos, los responsables de las políticas deberían asegurar que las políticas consigan un nivel óptimo en el que se alcance un equilibrio adecuado entre la inversión extranjera y la interna, evitando el desplazamiento de la inversión interna.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	1
I. Perspectivas globales	3
A. La relación entre la IED, la inversión interna y el valor añadido	4
B. Competencia por los recursos financieros en los mercados locales, entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales	10
II. Perspectivas en sectores específicos	12
A. Infraestructura.....	12
B. Agricultura y alimentación	13
C. Mitigación del cambio climático	17
III. Hacia la aplicación de medidas de políticas para el fomento de la capacidad	22
Referencias.....	25

1. En el segundo período de sesiones de la Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo se examinará el tema "La IED, la inversión interna y el desarrollo: aumento de las capacidades productivas". Esto sigue al primer período de sesiones, dedicado a "La dimensión de desarrollo de los acuerdos internacionales de inversión", que se celebró los días 10 y 11 de febrero de 2009. En su 55° período de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo acordó que en "la reunión de expertos se analizará el impacto que tienen en el desarrollo tanto las actividades de inversión interna como, en particular, la inversión extranjera directa (IED), incluida la interacción entre las dos. También se analizarán las asociaciones entre el sector público y el privado. También podrán estudiarse las repercusiones de esas actividades en las capacidades productivas de los sectores alimentario y agrícola, entre otros." (TD/B/55/9: 9, 1, octubre de 2008)

2. En la presente nota se esbozan las cuestiones que se abordarán con respecto a los efectos en el desarrollo de las inversiones que combinan fuentes extranjeras e internas, en particular la elaboración y preparación de políticas efectivas y activas para impulsar las capacidades productivas y la competitividad internacional de las economías en desarrollo y en transición. En la reunión se examinarán principalmente dos estudios de casos diferentes: la agricultura (con inclusión de la producción de alimentos) y el cambio climático, y "se debatirán las maneras en que las políticas pueden contribuir a que los efectos directos e indirectos de la inversión extranjera y la inversión interna en la agricultura y la producción de alimentos sean beneficiosos para el desarrollo" (TD/B/55/9: 9-10), teniendo debidamente en cuenta las iniciativas del sector público y el privado. (En la nota también se hace referencia a la infraestructura, pero este tema ya fue examinado en el primer período de sesiones de la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, celebrado en 2009). En la nota se examina de qué manera esas dos fuentes de inversiones —la interna y la extranjera— han evolucionado en las dos o tres últimas décadas, y se analiza el modo de asegurar que las sinergias entre ambas aumenten, con un mínimo o ningún efecto de desplazamiento.

I. Perspectivas globales

3. La relación a largo plazo entre la formación de capital, el acervo de capital y el crecimiento económico reviste una importancia decisiva para el proceso de desarrollo. Cuando las ETN, con sus inversiones internacionales, intervienen en este campo, la relación macroeconómica no resulta sencilla. La cuestión de la inversión en las economías nacionales, particularmente en economías en desarrollo receptoras, resulta compleja cuando se trata de evaluar la interacción entre las empresas extranjeras y las nacionales, ya que, en función de los factores moderadores del país receptor, la IED (que se puede utilizar como intermediaria para la formación de capital de propiedad extranjera) puede sustituir, complementar o promover la formación de capital perteneciente a empresas de propiedad nacional. Los mecanismos de los efectos positivos, neutros o negativos del capital de propiedad extranjera sobre las empresas nacionales se denominan en general efectos de "atracción", "neutros" y "desplazamiento" (UNCTAD, 1999).

4. Si bien las conclusiones en materia de políticas dependen en gran medida de las hipótesis formuladas, una cuestión esencial es determinar si existe alguna situación en la que la IED no ocasione ninguna pérdida de inversión nacional o incluso promueva esa inversión y, si así fuera, cuáles son los factores que deben existir para alcanzar los niveles "óptimos" de combinación de IED e inversión interna.

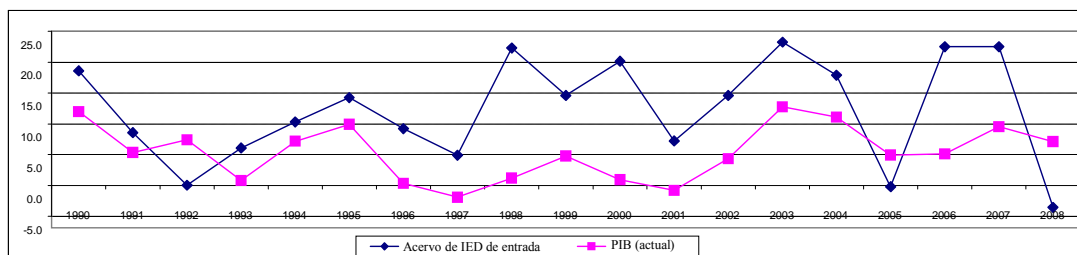
A. La relación entre la IED, la inversión interna y el valor añadido

5. Si la cuestión de que se trata es el crecimiento a largo plazo del ingreso nacional, entonces la distinción entre capital interno y capital extranjero y sus mecanismos respectivos mediante los cuales ese crecimiento se consigue quizá no se consideren importantes. No obstante, reviste una gran importancia distinguir esas dos inversiones si los países en desarrollo desean promover una sólida parte de su economía de propiedad nacional.

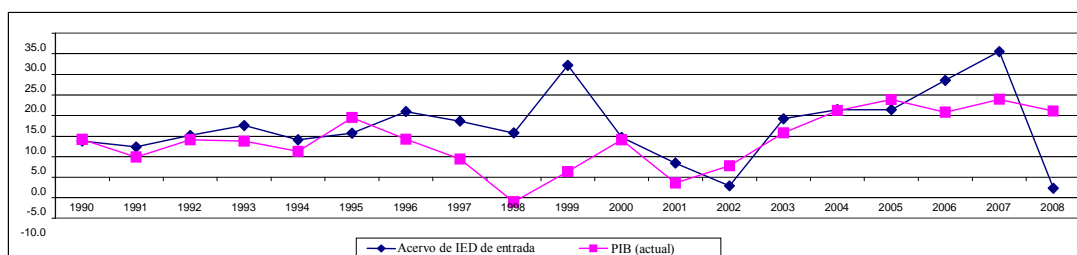
6. La relación entre el crecimiento de una economía y la IED se trata ampliamente en la bibliografía¹. De forma intuitiva, la relación entre esas inversiones extranjeras e internas parece ser más pertinente e importante en los países en desarrollo que en los países desarrollados (gráfico 1). Sin embargo, el hecho de que la IED constituya como máximo el 15% de la formación bruta de capital a nivel mundial implica que gran parte del crecimiento económico se debe vincular a la inversión interna, incluso si las filiales extranjeras producen más por dólar de inversión que sus contrapartes locales. Sin embargo, la existencia de filiales extranjeras puede afectar a las empresas nacionales y, en algunos casos, puede excluirlas de los mercados. En conjunto, si las filiales extranjeras causan una reducción de la inversión de las empresas locales mediante efectos de desplazamiento (recuadro 1), los países receptores pueden perder oportunidades de crecimiento a largo plazo de sus empresas. Es menester establecer un equilibrio entre el nivel de inversión a cargo de las filiales extranjeras y el de las empresas nacionales.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento del PIB y del acervo de IED de entrada, 1990-2008
(En porcentaje)

a) Países desarrollados



b) Países en desarrollo



Fuente: UNCTAD, base de datos FDI/TNC.

¹ Los estudios empíricos sobre el efecto de la IED en el crecimiento son llevados a cabo desde una perspectiva macroeconómica o bien desde una perspectiva empresarial. Mientras que a nivel de las empresas, y en función de factores específicos de cada país y sector económico, los resultados no respaldan la conclusión de que la IED acelera el crecimiento económico general, los estudios macroeconómicos, utilizando el total de las corrientes de IED para una amplia variedad de países, por lo general sugieren que la IED desempeña un papel positivo en la generación de crecimiento económico en determinadas condiciones.

Recuadro 1. Efectos de desplazamiento y de atracción

Aparte de su efecto directo sobre la inversión en los países receptores, las filiales extranjeras pueden también afectar indirectamente a la inversión de las empresas nacionales. Si esa inversión desplaza la de las empresas nacionales, un aumento de un dólar en la inversión de filiales extranjeras dará lugar a un aumento de la inversión total en el país receptor inferior a un dólar. En un caso extremo, un dólar de inversión extranjera puede desplazar más de un dólar de inversión interna, reduciendo así el total de la inversión. En el caso de la atracción, la inversión total aumenta en una cifra mayor al aumento de la inversión aportada por las filiales extranjeras. Si el efecto es neutro, todo aumento de la inversión de las filiales se refleja en un incremento dólar por dólar en la inversión total (UNCTAD, 1999).

Las actividades de las filiales extranjeras pueden desplazar la inversión interna mediante el aumento de la competencia por los recursos financieros, otros factores de producción, como la mano de obra, los bienes y servicios nacionales e importados (como los insumos) y en los mercados finales (interno o de exportación). El desplazamiento también puede adoptar dos formas diferentes: en una de ellas, las ventajas específicas en materia de propiedad de las ETN (por ejemplo, las tecnologías avanzadas, los conocimientos especializados de gestión y la minimización de los costos de transacción y otras ventajas intangibles) les permite desplazar empresas locales, dando lugar a una mayor concentración del mercado junto con una mayor eficiencia a nivel nacional. No obstante, en su forma más extrema, las filiales extranjeras transforman sus ventajas competitivas en un poder monopólico. En tales casos, la concentración de los mercados puede no verse acompañada por una mayor productividad.

Inversamente, las filiales extranjeras pueden contribuir al crecimiento de las empresas y la inversión nacionales (atracción) mediante vínculos interempresariales verticales con esas empresas o mediante la creación de grupos subnacionales o subregionales de actividades interrelacionadas. Mediante el suministro de productos intermedios y gracias a la transferencia de tecnología y conocimientos recibidos de filiales extranjeras, las empresas locales mejoran sus productos y sus procesos de producción. Un caso especial de atracción consiste en la aportación de capital a esferas que carecen de este, especialmente cuando ello va acompañado de la creación de nuevas industrias. Además, la IED puede generar un aumento de la demanda de exportaciones procedentes del país receptor, ayudando así a atraer inversiones hacia las industrias de exportación.

Los datos empíricos^a indican que, en la mayoría de los casos, el efecto de la IED es neutro, es decir, que un dólar de IED da lugar a un aumento de la inversión en aproximadamente un dólar en el país receptor; por lo tanto, no se produce desplazamiento ni atracción (cuadro 1 del recuadro). Sobre la base de un modelo particular empleado aquí, los efectos neutros parecen prevalecer en África, América Latina y el Caribe y las economías en transición (Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)). Esta conclusión es sólida y utiliza un test para evaluar si los efectos de atracción/desplazamiento a largo plazo causados por la IED sobre la inversión total son significativos desde el punto de vista estadístico (por ejemplo, un nivel de "1" significa que esos efectos no existen mientras que un nivel de más de 1 indica que hay efectos de atracción).

Cuadro 1 del recuadro. Regiones en desarrollo y en transición: efectos de la IED sobre la inversión, 1971-2008

<i>Región</i>	<i>Coefficiente de largo plazo que vincula la IED con la inversión</i>	<i>Efecto a largo plazo</i>
África (23)	0,31	Neutro^a
Asia (18)	0,67	Neutro^a
Asia occidental (5)	0,26	Desplazamiento
Asia meridional, oriental y sudoriental (12)	1,25	Atracción
América Latina (16)	0,34	Neutro^a
Economías en transición (12) ^b	0,34	Neutro^a

Fuente: UNCTAD, sobre la base de UNCTAD (1999).

^a Parámetro que no tiene diferencias significativas con respecto a 1 (test Wald).

^b Los datos correspondientes a las economías en transición comienzan en 1990.

Nota: Las cifras que figuran entre paréntesis después del nombre de la región indican el número de países abarcados.

Aunque se necesitan más investigaciones, estos resultados se deberían también interpretar con precaución porque las corrientes de IED —que es una de las variables utilizadas aquí— subestiman el valor total de los gastos de inversión de las filiales extranjeras y también varían en contextos diferentes. No obstante, las diferencias en los efectos de la IED sobre la inversión interna entre regiones y países individuales sugieren que las estrategias de desarrollo y las políticas de inversión nacionales (por ejemplo, las políticas de fortalecimiento de los vínculos entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales) se deberían coordinar a fin de asegurar un máximo de sinergias entre la IED y la inversión privada.

Fuente: UNCTAD.

^a El modelo econométrico utilizado aquí para examinar los datos empíricos, elaborado en el *Informe sobre las inversiones en el mundo 1999* (UNCTAD, 1999), es el siguiente:

$$I_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 F_{i,t} + \beta_2 F_{i,t-1} + \beta_3 F_{i,t-2} + \beta_4 I_{i,t-1} + \beta_5 I_{i,t-2} + \beta_6 G_{i,t-1} + \beta_7 G_{i,t-2} + \varepsilon_{i,t}$$

donde I = relación entre PIB (producto interno bruto); F = relación entre entradas de IED y PIB; G = crecimiento del PIB. El coeficiente para calcular los efectos de atracción,

desplazamiento o neutros a largo plazo se calcula así:
$$\hat{\beta}_t = \frac{\sum_{j=1}^3 \hat{\beta}_j}{1 - \sum_{j=4}^5 \hat{\beta}_j}$$

7. Para cualquier economía, la inversión que mejor consigue los objetivos de desarrollo son mejor acogidas que otras inversiones, sin tener en cuenta que la fuente de la inversión sea interna o extranjera. Sin embargo, es difícil determinar qué empresas ofrecen mejores perspectivas desde el punto de vista del desarrollo, ya que los resultados difieren según sea el contexto y las hipótesis formuladas. No obstante, si los datos sobre las filiales extranjeras de ETN de los Estados Unidos sirven de indicación² del rendimiento de las filiales extranjeras, estas ofrecen mayor productividad del capital que las empresas nacionales (representadas en el total de las empresas) en determinadas regiones y países (cuadro 1), así como en ciertos sectores económicos (cuadro 2).

8. A nivel mundial, las empresas extranjeras y las nacionales no difieren demasiado en cuanto a la eficiencia productiva desde el punto de vista del uso del capital³, aunque en los países en desarrollo las filiales extranjeras parecen producir más que las empresas nacionales por unidad de inversión, especialmente en África (cuadro 1).

² Este es el único país sobre el cual existen datos.

³ Se utiliza el valor añadido por unidad de gasto de inversión en lugar del valor añadido por unidad de acervo de capital porque no se dispone de datos sobre el acervo de capital de todas las empresas.

Cuadro1. Comparación entre filiales extranjeras^a y empresas nacionales en materia de productividad del capital^b, por región/economía receptora, 1989-1991 y 2005-2007

(En miles de millones de dólares)

	ETN de los Estados Unidos						Todas las empresas ^d					
	Corrientes de IED		Valor añadido de las filiales extranjera ^c		Productividad de capital ^b		Formación bruta de capital		Valor añadido ^e		Productividad de capital ^b	
	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2006	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007
Total mundial	33,8	206,0	344,0	953,6	10,2	4,6	5 001	11 044	21 993	49 792	4,4	4,5
Países desarrollados	23,2	148,2	283,0	710,2	12,2	4,8	3 836	7 342	17 050	35 729	4,4	4,9
Países en desarrollo	10,3	54,1	59,2	233,3	5,7	4,3	866	3 396	3 794	12 636	4,4	3,7
África	-0,3	4,0	5,9	36,0	-19,1	8,9	86	211	460	1 133	5,3	5,4
América Latina	7,6	18,0	30,0	91,9	4,0	5,1	221	639	1 118	3 241	5,1	5,1
Brasil	1,6	2,4	14,7	22,9	9,3	9,5	95	184	431	1 102	4,5	6,0
México	2,0	10,1	6,1	26,9	3,1	2,7	48	209	267	986	5,6	4,7
Asia y Oceanía	3,0	32,0	23,3	105,4	7,7	3,3	483	2 244	1 801	6 819	3,7	3,0
China	0,1	3,8	0,1	17,3	2,0	4,5	111	1 157	429	2 759	3,9	2,4
Hong Kong, China	0,4	6,6	3,1	9,4	7,2	1,4	20	40	78	192	3,8	4,8
India	0,0	2,2	0,1	4,8	2,8	2,3	74	312	307	956	4,1	3,1
Singapur	0,6	8,2	3,1	15,0	5,0	1,8	12	32	37	142	3,1	4,4
Europa sudoriental y CI	0,1	3,4	0,0	10,1	0,3	3,0	298	306	1 149	1 427	3,9	4,7

Fuente: UNCTAD, base de datos FDI/TNC.

^a Representadas como datos de las ETN de los Estados Unidos sobre el valor añadido de las filiales extranjeras; no se dispone de datos correspondientes a otros países.

^b Calculada como valor añadido por dólar de gastos de inversión. Cuanto más alto es el valor, más alta es la cifra que produce una unidad de inversión.

^c Los datos se basan en filiales extranjeras de participación mayoritaria.

^d Solo los países *respecto* de los cuales se incluyeron datos sobre la formación bruta de capital fijo y valor añadido.

^e PIB.

Cuadro2. Comparación entre filiales^a extranjeras y empresas nacionales en materia de productividad del capital^b, por sector/industria, 1989-1991 y 2005-2007

(En miles de millones de dólares)

Sector/industria	ETN de los Estados Unidos						Todas las empresas ^d					
	Corrientes de IED		Valor añadido de las filiales extranjera ^c		Productividad de capital ^b		Formación bruta de capital		Valor añadido ^e		Productividad de capital ^b	
	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2006	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007	1989-1991	2005-2007
Total	33,8	206,0	344,0	953,6	10,2	4,6	3 870	9 721	16 493	42 188	4,3	4,3
Primario ^f	0,1	15,5	59,1	116,6	678,9	7,5	309	937	1 322	3 658	4,3	3,9
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	30,0 ^g	0,1	34,0 ^g	1,0	1,1	7,6	144	407	583	1 455	4,1	3,6
Minería, canteras y petróleo ^f	0,1	15,4	59,1	115,6	827,9	7,5	165	529	739	2 204	4,5	4,2
Secundario	15,2	47,4	215,2	456,8	14,2	9,6	853	1 856	3 519	7 541	4,1	4,1
Terciario	18,5	143,0	55,0	370,7	3,0	2,6	2 709	6 928	11 653	30 988	4,3	4,5
Construcción	102,0 ^g	-0,3	1 209,0 ^g	3,3	11,9	-11,3	256	546	1 016	2 311	4,0	4,2
Comercio	3,9	15,6	31,1	184,4	7,9	11,8	569	1 335	2 483	5 963	4,4	4,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	604,0 ^g	3,8	4 312,0 ^g	21,1	7,1	5,5	258	665	1 095	2 867	4,2	4,3
Otros	12,6	123,9	22,0	161,9	1,8	1,3	1 626	4 383	7 058	19 847	4,3	4,5

Fuente: UNCTAD, base de datos FDI/TNC.

^a Representadas como datos de las ETN de los Estados Unidos sobre el valor añadido de las filiales extranjeras; no se dispone de datos correspondientes a otros países.

^b Calculada como valor añadido por dólar de gastos de inversión. Cuanto más alto es el valor, más alta es la cifra que produce una unidad de inversión.

^c Los datos se basan en filiales extranjeras de participación mayoritaria.

^d Solo los países respecto de los cuales se incluyeron datos sobre la formación bruta de capital fijo y valor añadido.

^e PIB.

^f Con respecto a todas las empresas, el sector primario incluye los servicios públicos.

^g Datos correspondientes únicamente a 1989.

9. Con respecto a la eficiencia de la producción a nivel industrial, las filiales extranjeras —como se desprende de los datos de las ETN de los Estados Unidos— logran mejores resultados que las empresas nacionales (representadas por todas las empresas) en el sector primario y en el manufacturero. No obstante, en el sector de servicios, esa eficiencia varía en las distintas industrias, y en algunos años son menos productivas que las empresas nacionales (cuadro 2).

B. Competencia por los recursos financieros en los mercados locales, entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales

10. Los responsables de las políticas deberían tener en cuenta que las filiales extranjeras pueden funcionar de forma diferente de las empresas nacionales en cuanto a la consecución de fondos para la inversión. Las filiales extranjeras no solo reciben y utilizan fondos de sus empresas centrales o de sus filiales, sino que también los obtienen de fuentes locales, como los bancos comerciales y los mercados financieros. Debido a esto, es posible que las empresas locales vean reducida la disponibilidad de esas fuentes de fondos. La actual crisis financiera y económica ha reducido aún más el acceso a nuevos créditos, tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras (UNCTAD, 2009a). Los datos relativos a la financiación local de las filiales extranjeras japonesas y estadounidenses muestran que la mitad de sus fondos externos se obtienen a nivel local, tanto en las regiones receptoras desarrolladas como en desarrollo (cuadros 3 y 4). Se debe observar que, aunque las filiales extranjeras que realizan operaciones en África y en América Latina y el Caribe obtienen una menor cantidad de fondos locales que en otras regiones receptoras, reciben entre el 35 y el 40% de su financiación externa por conducto de los mercados locales.

Cuadro 3. Fuentes de la financiación externa de las filiales extranjeras de las ETN de los Estados Unidos, 2007

(En miles de millones de dólares)

Fuente de financiación	Mundo	Países Desarrollados ^a	Total	Países en desarrollo			
				África occidental	Asia meridional, oriental y sudoriental	América Latina y el Caribe	
Financiación total procedente de fuentes externas	9 595,4	7 768,3	1 827,0	100,4	54,2	565,1	1 107,3
Economía de origen (Estados Unidos)	2 626,5	2 008,5	618,0	29,1	17,5	180,2	391,2
Empresas	2 021,1	1 469,7	551,4	25,2	17,4	145,3	363,5
Otros	605,4	538,8	66,6	3,8	0,2	35,0	27,7
Economía receptora	4 167,9	3 473,2	694,7	37,5	23,0	246,8	387,5
Otros países	2 801,0	2 196,0	604,9	33,9	13,6	228,8	328,6
Porcentaje de financiación local en total	43,4	44,7	38,0	37,3	42,5	43,7	35,0

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2009, cuadro III.C.2.

^a Incluye Europa sudoriental y la CEI.

Cuadro 4. Principales fuentes de financiación externa de las filiales extranjeras de ETN japonesas, 2007
(En porcentaje)

Fuente de financiación	Países desarrollados				Países en desarrollo				
	Mundo	Total	América del Norte	Europa ^a	Total	África occidental	Asia meridional, oriental y sudoriental	América Latina y el Caribe	
Financiación parcialmente local	49,7	45	44,4	45,8	51,8	39,5	54,9	52,7	40,9
Bancos locales	21,4	17,3	17,7	16,8	23,2	22,4	23,5	23,9	14,1
Sucursales locales de bancos internacionales	28,3	27,7	26,7	29	28,6	17,1	31,4	28,8	26,8
Principalmente de empresas centrales y afiliados	50,2	54,9	55,6	54,2	48,1	60,5	45,1	47,3	59,1
Filiales financieras	6	12	9,1	15,6	3,4	2,6	3,9	3,5	2,7
Empresas centrales	44,2	42,9	46,5	38,6	44,7	57,9	41,2	43,8	56,4

Fuente: Japón, Ministerio de Economía, Comercio e Industria 2009, cuadro 2-33.

^a Incluye Europa sudoriental y la CEI.

11. En términos generales, aunque no se sabe en qué medida las filiales extranjeras obtienen sus fondos a nivel local en comparación con las empresas nacionales, dada su solidez financiera y las garantías financieras que pueden recibir de sus empresas centrales, es evidente que incursionan en los mercados financieros locales (desde la perspectiva de las empresas nacionales). Al mismo tiempo, sin embargo, y en parte debido a su presencia, los bancos extranjeros pueden iniciar o ampliar la disponibilidad de fondos en los mercados locales. En realidad, el hecho de que la IED proporcionada por los bancos es mayor que la IED aportada por ningún sector económico (UNCTAD, 2009b: 218) significa que muchos grandes bancos operan internacionalmente y aportan servicios financieros de manera más amplia, en particular a los mercados internos de países en desarrollo. Tampoco en este caso se conoce en qué proporción los bancos extranjeros otorgan préstamos a las filiales extranjeras y a las empresas nacionales. No obstante, como un indicio, se puede observar que los datos del Japón muestran que las filiales extranjeras japonesas obtienen su financiación externa de las sucursales locales de bancos extranjeros más que de los bancos locales (cuadro 3).

12. Los responsables de las políticas deben tratar de asegurar una disponibilidad de fondos que sea justa tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras. Además, a fin de fomentar y proteger determinadas industrias que revisten importancia, por ejemplo, para la seguridad nacional o para las industrias nacientes que necesitan algún apoyo inicial a fin de impulsar su desarrollo, los gobiernos pueden asegurar que una determinada proporción de la financiación local quede a disposición de las empresas nacionales.

13. Aunque en el examen precedente se ha analizado la posible competencia entre las empresas extranjeras y las locales, en la práctica hay varias situaciones en las que esos tipos de empresas trabajan conjuntamente para explotar sus ventajas comparativas y lograr resultados mutuamente beneficiosos que incrementan las sinergias entre las inversiones locales y las extranjeras. En la sección siguiente se examinan tres esferas prominentes en las que esas sinergias se han producido: la infraestructura, la agricultura y la alimentación y el cambio climático, prestándose especial atención a las dos últimas.

II. Perspectivas en sectores específicos

A. Infraestructura

14. La infraestructura (por ejemplo, los transportes, las telecomunicaciones, el agua y la energía) ofrece un buen ejemplo de sectores en los que una estrecha asociación entre la inversión extranjera y la interna —sea pública o privada— puede ayudar considerablemente a satisfacer las necesidades de desarrollo nacional. Las empresas extranjeras pueden cubrir la brecha entre los niveles de tecnología y de conocimientos especializados y otros recursos existentes y los requeridos para satisfacer las necesidades de un país. Tras la liberalización del sector de la infraestructura en la década de 1980, se observó en esas actividades una oleada de inversión extranjera (UNCTAD, 2008).

15. Los distintos sectores de la infraestructura tienen varias características que dificultan sus actividades operacionales y, por lo tanto, la función de las ETN en el fomento de la capacidad de las empresas nacionales puede resultar decisiva. En particular, son de naturaleza técnicamente compleja, lo que requiere la participación de una amplia variedad de agentes de muy diverso carácter, y esas operaciones incluyen tanto un aspecto empresarial como otro político. En consecuencia, se deberían equilibrar cuidadosamente las ventajas e inconvenientes entre la protección de los intereses de los inversores (rentabilidad, riesgos, etc.) —especialmente los extranjeros— y los intereses de los consumidores locales (relación entre precios razonables y calidad de los servicios prestados). Por ende, a fin de tener en cuenta tanto los intereses públicos como los privados en los proyectos de infraestructura, entre las diversas formas de asociaciones entre el sector público y el privado ha aparecido la concesión de un servicio público a una empresa privada mediante contratos de gestión o sistemas de operación conjunta. Esas concesiones incluyen proyectos de "construcción, posesión y explotación", "construcción, posesión y transferencia", "construcción, arrendamiento y posesión" o "construcción, posesión, explotación y transferencia". Por lo general en esas concesiones hay un aspecto de transferencia de capacidad, por ejemplo, cuando una ETN puede construir una central eléctrica, explotarla durante un tiempo y después transferirla a una empresa nacional (la entidad extranjera puede capacitar al personal local para que se haga cargo de la administración de la central).

16. Hay numerosos ejemplos en todo el mundo, que van en aumento, de asociaciones entre el sector público y el privado, tanto en países desarrollados como en desarrollo, en los que participan asociados extranjeros y locales (UNCTAD, 2008: 96). En la industria del transporte, esos proyectos de asociaciones entre el sector público y el privado incluyen proyectos de puertos contenedores de tipo "construcción, posesión, transferencia" en Egipto (Port Saïd, Marsa Allam), Marruecos (Tanger Méditerranée) y Túnez (Rades), y proyectos de aeropuertos de tipo "construcción, posesión, transferencia" en Túnez (aeropuerto de Enfidah), Armenia (aeropuerto y ferrocarril de Shirak) y Mozambique (puerto de Maputo). Las asociaciones del sector público y el privado en materia de electricidad incluyen proyectos en el Brasil, Camboya (centrales hidroeléctricas), Chile, China, la Federación de Rusia, Filipinas, Ghana, la India, Jordania, México, Omán, Uganda (generación de electricidad) y Viet Nam. Las asociaciones del sector público y el privado en servicios de abastecimiento de agua existen, por ejemplo, en la Arabia Saudita, Argelia, Armenia, China, Colombia, los Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, el Gabón, Marruecos, México, Níger y Omán. Esos países, entre otros, han modernizado y simplificado sus marcos reguladores durante los últimos años a fin de facilitar el desarrollo de las asociaciones entre el sector público y el privado.

17. Las operaciones de infraestructura se deben planear y regular cuidadosamente. Las prácticas óptimas incluyen, en particular, la elaboración de políticas coherentes sobre ese tipo de asociaciones, a fin de brindar orientaciones claras a los inversores, una adecuada coherencia del marco reglamentario legal, transparencia en las decisiones públicas y la selección de asociados, y un compromiso en favor del desarrollo sostenible. También es menester proteger adecuadamente la seguridad jurídica de los inversores y el derecho del público en el caso de controversias sobre las inversiones (que son frecuentes en este sector).

B. Agricultura y alimentación

18. Para los países en desarrollo la expansión y revitalización de la producción agrícola es fundamental para satisfacer las crecientes necesidades de alimentos motivadas por el aumento de la población, y también como base para la diversificación económica y el desarrollo. A fin de alcanzar esos objetivos, existe una intensa y urgente necesidad de invertir más en este sector.

19. Tanto la inversión interna como la extranjera pueden contribuir al desarrollo del sector agrícola, y hay grandes posibilidades de interacción entre ambas. La reciente renovación del interés de varios países importadores de alimentos, principalmente de Asia y el Oriente Medio, en la IED destinada a la producción agrícola ofrece otra oportunidad de impulsar la producción y la productividad agrícola y aumentar el desarrollo económico general en numerosos países en desarrollo de todo el mundo. Además, existen posibilidades de aumentar las posibilidades de inversión de los agricultores locales —actualmente muy limitada en muchos países en desarrollo debido, entre otros factores, a su falta de recursos financieros— y de ayudarlos a convertirse en agentes activos en la cadena de valor de las agroindustrias.

20. Esta sección se centra en las posibilidades de interacción y la creación de sinergias entre la inversión extranjera y la inversión interna en la agricultura. Se abordan tanto los aspectos de esa interacción relacionados con la IED como las formas de cooperación que no prevean ninguna participación accionarial, en particular la agricultura contractual. Se examinan posibles opciones de interacción y medios de alentar esa cooperación a fin de promover objetivos de desarrollo.

1. Posibles esferas de interacción entre la inversión extranjera y la inversión interna

21. La insuficiencia de la inversión en la agricultura en los países en desarrollo ha obstaculizado considerablemente el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Marco Amplio para la Acción propuesto por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria estimó que las necesidades de aumento financiero global para la inversión en el desarrollo agrícola a fin de conseguir la seguridad alimentaria y nutricional y cumplir otros objetivos oscilan entre 25.000 millones y 40.000 millones de dólares anuales.

22. El sector privado interno, complementado con la asistencia oficial para el desarrollo, es y seguirá siendo la fuente predominante de inversión en los países en desarrollo, pero la IED puede desempeñar una importante función complementaria, en particular con respecto a la producción de cultivos de alto valor añadido y en la modernización de la industria. No obstante, la inversión de las ETN en la agricultura ha sido hasta ahora limitada. El acervo mundial de IED de los países de destino ascendía a solo 32.000 millones de dólares en 2007 —el 0,2% del acervo total de IED— pese al importante crecimiento registrado por la IED desde el año 2000. No obstante, en el período 2005-2007, las corrientes mundiales de IED en la agricultura fueron superiores a 3.000 millones de dólares anuales, si bien siguen representando menos del 1% del total de las corrientes mundiales de IED. A raíz de la crisis

alimentaria, un importante factor impulsor de la expansión de las inversiones Sur-Sur es la búsqueda de seguridad alimentaria por países tales como China, la República de Corea y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (UNCTAD, 2009b).

23. Las ETN también ejercen influencia en la producción agrícola y, por tanto, indirectamente en las inversiones en ese sector, mediante otros medios, por ejemplo la agricultura contractual. Esa participación de las ETN en la producción agrícola puede apartar las inversiones de los cultivos existentes, pero también puede atraer a otros inversores mediante efectos de demostración e indirectos (por ejemplo orientando la inversión hacia la producción agrícola).

24. A los fines del desarrollo, es importante que en la agricultura se creen vínculos y efectos indirectos entre los inversores extranjeros y los internos. La IED puede aportar capital, tecnología y otros insumos muy necesarios para aumentar la capacidad productiva y la producción en el país receptor, y también puede ayudar a los productores nacionales a integrarse en las cadenas de valor internacionales del sector alimentario. Al mismo tiempo, es necesario procurar que la inversión extranjera no desplace a los inversores nacionales, en particular a los minifundistas. Por otra parte, es menester hacer hincapié en la importancia de la inversión pública en la agricultura porque ayuda a llevar la infraestructura a las zonas rurales, empoderar a los pequeños agricultores y proporcionar un entorno propicio a la inversión privada. Las asociaciones entre el sector público y el sector privado pueden ser fundamentales a este respecto.

25. Hay varias esferas en que puede tener lugar la interacción. Entre las más importantes figuran las siguientes:

a) Los inversores extranjeros y las empresas/agricultores nacionales pueden emprender conjuntamente la producción agrícola.

b) Los inversores extranjeros y las empresas/agricultores nacionales pueden cooperar en diferentes etapas de la cadena de valor del sector alimentario. Por ejemplo, las empresas/agricultores nacionales pueden ocuparse de la producción, mientras que el inversor extranjero interviene en la etapa de la elaboración de alimentos y/o como comerciante minorista. La agricultura contractual es una forma habitual de esa cooperación.

c) Los inversores extranjeros y los nacionales pueden cooperar con respecto a la investigación y desarrollo agrícola. Esto incluye, en particular, la posibilidad de establecer asociaciones entre el sector público y el sector privado. Para luchar contra la crisis alimentaria, un enorme problema es la creación de incentivos para asociaciones entre el sector público y el sector privado que hagan posible que el sector público utilice y adapte tecnologías desarrolladas por ETN para superar los problemas a que hacen frente los agricultores pobres.

d) Los inversores extranjeros y los nacionales pueden cooperar en el desarrollo de la infraestructura, y se debería reconocer que los efectos de ese desarrollo de la infraestructura en la agricultura puede ir mucho más allá de las consecuencias económicas. Al mismo tiempo, una infraestructura más eficiente y eficaz resulta esencial para la expansión y el desarrollo agrícolas.

2. Opciones de políticas para promover la interacción entre la IED y la inversión interna

a) Interacción a nivel de la producción

26. Aunque la mayor parte de los inversores extranjeros en la producción agrícola prefieren tener el control exclusivo de la inversión —sea como propietarios o arrendatarios— (UNCTAD, 2009b), también hay casos de empresas conjuntas entre inversores extranjeros e inversores internos. Una razón para ello puede ser que el socio

extranjero no está autorizado por sí mismo a ser propietario o arrendatario de tierras. Existen ejemplos de esas empresas conjuntas en la producción de fruta, en la que la modalidad de la participación de las ETN varía en las distintas regiones y países, lo que depende en parte de si se autoriza la propiedad de la tierra a los extranjeros. Por ejemplo, en algunos países centroamericanos, algunas filiales de propiedad total de ETN siguen teniendo importancia, mientras que en algunos países de África y de Asia, las ETN conservan un grado de control sobre la producción mediante empresas conjuntas.

27. La necesidad de concertar un contrato de empresa conjunta abre la posibilidad de estipular determinados objetivos de desarrollo que los inversores extranjeros deben cumplir como condición para formar parte de la asociación. Mediante una formulación cuidadosa de esos contratos, se puede crear una situación ventajosa para todos en la que el inversor extranjero se compromete a cumplir varias obligaciones fundamentales a cambio del derecho a realizar la inversión.

28. Un tema fundamental es el de los efectos sociales y ambientales de esos proyectos, y las contribuciones que los inversores extranjeros pueden ser obligados contractualmente a realizar a fin de impulsar el desarrollo de la agricultura sostenible. Algunos gobiernos han autorizado la inversión extranjera en la producción agrícola, siempre que cree beneficios adicionales para el país receptor, como el desarrollo de la infraestructura. Otras cuestiones que se deben tener en cuenta son la distribución de la producción y los ingresos. Si se trata de la producción de alimentos básicos, se podría considerar un contrato con el inversor extranjero con arreglo al cual una determinada proporción de la producción se deba reservar para el mercado interno a fin de mejorar la seguridad alimentaria (véase UNCTAD 2009b).

29. La reciente renovación del interés en la IED y la participación de las ETN en la agricultura ofrece una oportunidad de impulsar la producción agrícola y la productividad y mejorar el desarrollo económico global en muchos países en desarrollo de todo el mundo. Existen posibilidades para la producción conjunta, pero también para la creación de vínculos entre los productores extranjeros y los proveedores de insumos locales. Para los responsables de las políticas, el reto consiste en obtener de esa interacción un máximo de beneficios y un mínimo de costos.

b) Interacción en diferentes etapas de la cadena de valor

30. La mejora de la productividad de los agricultores locales es fundamental para fomentar el desarrollo agrícola de los países en desarrollo. Por consiguiente, un elemento clave de las estrategias de los países en desarrollo debería ser la promoción de vínculos mediante arreglos contractuales entre los inversores extranjeros y los agricultores locales que permitan a estos últimos mejorar y perfeccionar su capacidad, en particular mediante la transferencia de tecnología y otros conocimientos. Se trata, pues, de una esfera en la que la participación de los inversores extranjeros y la inversión interna puede converger.

31. Los responsables de la formulación de políticas deberían examinar el conjunto de la cadena de valor con miras a identificar los escollos que puedan obstaculizar en la cooperación eficaz entre los inversores extranjeros y los agricultores locales. Entre los posibles obstáculos figuran los siguientes: i) la incapacidad de los minifundistas para suministrar productos de una calidad constante y de manera oportuna; ii) la falta de tecnología y normas modernas; iii) la carencia de capital; iv) la distancia del lugar de producción; v) el papel limitado que desempeñan las organizaciones de agricultores; y vi) la falta de instrumentos jurídicos adecuados para la solución de controversias (UNCTAD, 2009b).

32. Existen numerosas opciones de políticas para abordar estos posibles obstáculos que afectan a la cooperación. Entre las cuestiones más importantes (y ejemplos de "prácticas óptimas") figuran las siguientes:

a) Apoyo financiero para los agricultores locales. Por ejemplo, el Gobierno del Brasil gestiona el PRONAF (Programa nacional para el fortalecimiento de la agricultura familiar), con el propósito de financiar actividades agrícolas y no agrícolas (por ejemplo, el turismo rural, la producción de artesanías y las empresas agroalimentarias familiares) en las zonas rurales.

b) La educación y la capacitación. Por ejemplo, el Centro Songhai, organización no gubernamental internacional establecida en Benin, es reconocida mundialmente como líder mundial en la promoción de empresas agrícolas innovadoras y ecológicamente sostenibles.

c) Los servicios de extensión. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, la utilización de sistemas integrados para los productores ha beneficiado a los minifundistas, haciendo posible que aumentaran su productividad y su especialización.

d) El fortalecimiento del papel desempeñado por las organizaciones de agricultores. En Benin, la FUPRO, que actúa en la industria del algodón, y otras organizaciones de agricultores dedicados a determinados productos (en particular, los que producen cultivos comerciales) han establecido relaciones de tipo contractual con empresas privadas para el suministro de insumos y la comercialización de la producción.

e) Servicios de información y de búsqueda de asociados comerciales. Por ejemplo, la región de Heze, en la Provincia china de Shandong, busca activamente IED en la producción agrícola y actividades conexas de elaboración a fin de conseguir que la región se convierta en una importante base de producción y exportación de productos agrícolas orgánicos del país. El gobierno local ha preparado un catálogo de proyectos que ofrece a los posibles inversores extranjeros información detallada sobre el mercado potencial, las necesidades de inversión estimadas, los ingresos previstos y la modalidad de entrada preferida de las ETN.

33. Otra esfera en la que pueden interactuar los inversores extranjeros y los nacionales es la I+D agrícola. Aunque muchas de las actividades de las ETN en este campo aún se llevan a cabo en sus establecimientos del país de origen, en los últimos años se ha registrado una tendencia hacia una transferencia parcial de la I+D hacia los países en desarrollo a fin de adaptar el desarrollo de las semillas y los productos a las condiciones locales y regionales (por ejemplo, el clima, el suelo, los gustos y las tradiciones), o para elaborar nuevas variedades de plantas (por ejemplo, la floricultura en determinados países del África subsahariana).

34. Las asociaciones entre el sector público y el sector privado en materia de investigación y desarrollo, en el que participan ETN, puede ser un importante instrumento de políticas para promover la innovación, lograr que la I+D agrícola responda en mayor medida a las necesidades locales y al reto de la sostenibilidad, reduzca los costos y reparta los riesgos del proyecto entre los diversos asociados. Los responsables de las políticas pueden facilitar esas asociaciones entre el sector público y el sector privado mediante el ofrecimiento de incentivos para la innovación, mediante subvenciones de bajo interés que cofinancien tanto la I+D como las pruebas experimentales de las innovaciones. Otra opción consiste en promover la colaboración con instituciones internacionales de investigaciones agrícolas. Por ejemplo, Embrapa, uno de los principales institutos públicos de investigaciones agrícolas del Brasil, ha establecido varios tipos de asociaciones nacionales e internacionales con ETN en relación con el desarrollo de nuevas tecnologías, la incorporación de tecnologías de otras empresas en los productos de Embrapa y asociaciones en las que Embrapa concede a ETN licencias de sus tecnologías. Con el propósito de

prestar ayuda a países en desarrollo de bajos ingresos mediante la transferencia de tecnología, Embrapa realiza varios proyectos de cooperación en toda Sudamérica y en 13 países africanos.

35. Las políticas del país receptor también deben tener en cuenta la función de los derechos de propiedad intelectual en la promoción de las investigaciones agrícolas, del mismo modo que los regímenes de derechos de propiedad intelectual que conceden derechos exclusivos sobre determinadas plantas y recursos genéticos que pueden alentar o desalentar la cooperación entre las empresas locales y las extranjeras. Por supuesto, es importante decidir dónde trazar la línea que separa lo que debe ser protegido en virtud de los regímenes de derechos de propiedad intelectual y lo que debe permanecer en el dominio público.

c) Interacción en la agricultura contractual

36. La UNCTAD ha propuesto la elaboración de contratos modelo para la agricultura contractual (UNCTAD, 2009b). Esos modelos se deben elaborar con vistas a ayudar a los agricultores locales —que son la parte más débil— en las negociaciones con ETN, mediante la determinación de los elementos básicos que se deben incluir en los contratos. Estos elementos básicos deben definir los principales derechos y obligaciones de las partes contratantes y también podrían definir el papel de las autoridades estatales en este contexto. La existencia de un contrato modelo no solo puede facilitar las negociaciones, sino también contribuir a una negociación más equilibrada, con el beneficio secundario, pero importante, de ayudar a reducir futuras controversias entre las partes contratantes.

d) Interacción en el desarrollo de la infraestructura

37. El desarrollo de la infraestructura adecuada resulta fundamental para mejorar las condiciones de la producción agrícola y para lograr que los países en desarrollo sean más atractivos para los inversores extranjeros. Hay considerables posibilidades en esta esfera para las asociaciones entre el sector público y el sector privado. Una posible esfera es el riego. Por ejemplo, el Projeto de Irrigação Pontal del Brasil promueve el riego en la región semiárida del valle del río São Francisco, en el estado de Pernambuco. El proyecto fue estructurado como una asociación entre el sector público y el sector privado, en el que Codevasf, una empresa pública del Gobierno Federal del Brasil, contrata a un asociado privado que aportará las inversiones necesarias para la construcción de los canales, los explotará y también gestionará la distribución de tierras entre los pequeños agricultores. El socio privado tendrá a su cargo el funcionamiento y el mantenimiento de todos los canales de riego. La duración de este contrato será de 25 años.

38. La inversión extranjera en instalaciones de infraestructura puede beneficiar a los agricultores de lugares vecinos y promover el desarrollo rural en general. Por ejemplo, en Mozambique, la Companhia de Sena S.A.R.L. (un proyecto de rehabilitación de una plantación azucarera emprendido por un inversor de Mauricio) ha contribuido al desarrollo de la infraestructura local, en particular la del transporte, el abastecimiento de agua, la electrificación de una aldea y la mejora de una escuela y de un hospital en esa aldea. Estas son consideraciones importantes que los gobiernos deben tener en cuenta al firmar contratos de inversión o negociar inversiones en gran escala con inversores extranjeros en la esfera de la agricultura.

C. Mitigación del cambio climático

39. La inversión interna y la inversión extranjera también pueden contribuir a luchar contra los efectos del cambio climático y existen grandes posibilidades de interacción entre ambas. La cuestión de la lucha contra el cambio climático incluye la mitigación de sus efectos tanto como sea posible (y económicamente razonable), así como la adaptación a los efectos ambientales, económicos y sociales. La mitigación reduce el grado en que nuestras actividades modifican el sistema climático (por ejemplo, las emisiones de gas de efecto invernadero mediante la actividad industrial) y, por tanto, reduce todos los efectos del cambio climático. La adaptación consiste en la adopción deliberada de medidas destinadas a reducir las consecuencias negativas y también a aprovechar toda oportunidad beneficiosa derivada del cambio climático.

Cuadro5. Necesidades de aumento anual de la inversión global, por sector, 2011-2015 y 2026-2030

(En miles de millones de euros anuales)

Sector	2011-2015	2026-2030
Energía	52	148
Petróleo y gas	6	18
Industria	62	95
Transporte	48	300
Edificación	124	198
Desechos	9	8
Silvicultura	15	43
Agricultura ^a	0	0
Total	317	317

Fuente: McKinsey (2009).

^a El hecho de que no se necesite un aumento de la inversión no significa que no se requieran importantes cambios en otras prácticas agrícolas.

40. La presente sección se refiere principalmente a la mitigación porque la inversión necesaria para la mitigación —para acciones inmediatas— se considera más elevada y con posibilidades más amplias para la interacción entre inversión extranjera e interna y entre el sector público y el privado. El Banco Mundial (Banco Mundial, 2009) estima que el aumento del costo anual de adaptación para 2030 estará en una horquilla que va desde los 28.000 a los 100.000 millones de dólares, mientras que los costos de la mitigación oscilan entre 139.000 y 175.000 millones de dólares (y las necesidades de inversión conexas son mucho más elevadas) (cuadro 5).

a) Los efectos de la actual política climática en la IED

41. En el Protocolo de Kyoto se reconoce que los países en desarrollo tienen derecho a desarrollarse económicamente del mismo modo que los países desarrollados de hoy lo hicieron en el pasado, y por ello no les asigna metas vinculantes en materia de reducción del gas de efecto invernadero. El Protocolo de Kyoto también ha establecido mecanismos flexibles que autorizan a los países desarrollados⁴ a alcanzar sus metas de manera eficaz en

⁴ En el texto siguiente, la expresión "países desarrollados" hace referencia a los países que han asumido compromisos vinculantes de reducción de emisiones en el marco del Protocolo de Kyoto, mientras

función de los costos, en particular el comercio de derechos de emisión, la aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL). El comercio de derechos de emisión se basa en la distribución de derechos de emisión a los países desarrollados, que corresponden a sus metas acordadas. Además, los países desarrollados pueden decidir generar derechos de emisión adicionales basados en proyectos mediante la inversión en proyectos destinados a reducir los gases de efecto invernadero en otros países desarrollados (aplicación conjunta) o en países en desarrollo (MDL); este último mecanismo es el objeto principal de la presente nota. En ausencia de metas vinculantes, el MDL concede créditos a proyectos en países en desarrollo destinados a reducir las emisiones con respecto a una hipótesis de referencia que representa las emisiones que habrían ocurrido en caso de no existir la actividad del proyecto. Actuando de este modo, el MDL persigue dos objetivos: asistir a los países desarrollados a cumplir sus metas de manera eficaz en función de los costos y ayudar a los países en desarrollo a obtener el desarrollo sostenible mediante la transferencia de recursos financieros y tecnologías poco emisoras de carbono con beneficios en materia de sostenibilidad.

42. El mercado del MDL está creciendo conforme a tasas de dos dígitos y en 2008 representaba un volumen de mercado de 6.500 millones de dólares⁵, lo que hace suponer que ha aprovechado inversiones adicionales para proyectos de energía limpia (Capoor y Ambrosi, 2009). El mayor éxito del MDL es probablemente la creación de una amplia red de empresas que participan en las tecnologías limpias con diferentes especializaciones, tamaños y antecedentes geográficos (Schneider y otros, 2009).

43. Con respecto al MDL, desde la perspectiva de la inversión y en especial de la IED, hay cuatro cuestiones que revisten una importancia especial. En primer lugar, las dudas acerca de la adicionalidad de los proyectos de MDL suscitan cuestiones acerca de cuánto capital se ha invertido de forma adicional. En segundo lugar, numerosos proyectos se financian de manera unilateral —es decir, que entidades nacionales financian el proyecto y venden los certificados de reducción de las emisiones en el mercado al contado—, por lo que no contienen ninguna inversión extranjera a más largo plazo. En tercer lugar, la distribución de los proyectos de MDL se ha orientado firmemente hacia grandes países en proceso de industrialización, como el Brasil, China, la India y la República de Corea. Aunque esto puede ser comprensible debido a la existencia de factores de inversión tradicionales, esta tendencia también se ha visto impulsada por la cantidad de oportunidades de mitigación disponibles y la calidad de las instituciones de MDL en esos países.

44. Aunque el MDL trata de incentivar la difusión de las tecnologías limpias proyecto por proyecto —esto es, dirigiéndose a las etapas muy tardías de las cadenas de valor respectivas— el análisis de los datos de las fusiones y adquisiciones transfronterizas, inversiones pioneras y empresas conjuntas indica que se están realizando otros arreglos estratégicos, a menudo de mayor escala. Es probable que estos arreglos estén motivados por la previsión de políticas relativas al clima y a las energías renovables, así como por consideraciones relativas a las posibilidades del mercado en materia de recursos naturales (energía eólica, solar, de biomasa, etc.) y acerca de los recursos humanos especializados para llevar a cabo las investigaciones, la manufactura y el funcionamiento de la tecnología.

que la expresión "países en desarrollo" se refiere a los que han ratificado el Protocolo de Kyoto pero han sido exceptuados de los compromisos vinculantes de reducción de emisiones.

⁵ Esta cuantía se refiere únicamente a las transacciones primarias. Ascendería a más de 26.000 millones de dólares si se abarcaran todas las transacciones secundarias de los proyectos (Banco Mundial, 2009).

45. Por último, las actuales políticas internacionales relativas al clima no impulsan suficientemente la inversión en general ni la IED en particular. Algunas inversiones se están realizando debido a políticas nacionales o mercados potenciales, pero es menester que aumenten considerablemente. Al mismo tiempo, una gran parte de los conocimientos y la tecnología necesarios para mejorar la capacidad productiva en los países en desarrollo reside en las ETN, sobre todo las de países desarrollados. Por ende, resulta esencial alentar esa inversión (así como la de las empresas nacionales) para impulsar la capacidad de mitigación del cambio climático en los países en desarrollo.

b) Políticas para la inversión en capacidades productivas con baja emisión de carbono

46. Los futuros regímenes de políticas climáticas tendrán en cuenta y estarán determinados, entre otras cosas, por las diferencias entre los distintos países, las diferencias de sectores y el ciclo tecnológico, es decir, las etapas de madurez tecnológica (I+D, demostración, despliegue, difusión y madurez comercial). En cada país, es una cuestión decisiva el modo de incentivar a las entidades pertinentes, con inclusión de las ETN, a elaborar o difundir las tecnologías o los conocimientos especializados necesarios y adecuados. Un reto importante es el modo de aprovechar una mayor cuantía de capital privado por medio de los mecanismos del mercado, la financiación pública o internacional y, especialmente, las políticas nacionales adaptadas a las circunstancias nacionales (por ejemplo, las normas de eficiencia para la construcción de edificios)⁶. Reviste especial importancia la proporción en que la inversión destinada a la mitigación sea nacional o extranjera, y si será pública o privada. Esto configura básicamente las políticas que se han de aplicar. Una cuestión fundamental a este respecto es también determinar de qué manera esas diferentes inversiones procedentes de distintas fuentes pueden interactuar de forma sinérgica, sea como complementos o como asociados, por ejemplo, en las asociaciones entre el sector público y el sector privado. Entre algunos ejemplos de políticas clave se pueden mencionar las siguientes:

a) Transferencia de tecnología y derechos de propiedad intelectual (DPI). Una cuestión pertinente a este respecto es el alcance con el que los países en desarrollo receptores deberían crear condiciones propicias y proporcionar incentivos a las empresas extranjeras (con inclusión de la aplicación de los DPI) a fin de alentar a las ETN a trasladar allí sus actividades intensivas de tecnología con bajas emisiones de carbono (y a generar nuevas variedades de esas tecnologías y/o el perfeccionamiento de las existentes). No obstante, si bien se reconoce que hay posibles beneficios en alentar la participación de las ETN en la capacidad productiva con bajas emisiones de carbono en un país receptor, esto no se debería hacer a expensas de las empresas nacionales, sean privadas o públicas. Se debería procurar una combinación óptima de inversión extranjera/interna, con miras a alentar la transferencia de tecnologías con bajas emisiones de carbono, tanto a la economía nacional como a las empresas nacionales. Los gobiernos pueden apoyar acuerdos de colaboración, tales como las empresas conjuntas y las asociaciones entre el sector público y el sector privado (por ejemplo, en la generación de electricidad), y también examinar la función que desempeñan dichas asociaciones para, por ejemplo, alentar el aumento de la innovación en materia de tecnologías climáticas, así como un mayor acceso y reparto de beneficios de los recursos de la biodiversidad.

⁶ Últimamente atraen mucha atención las cuestiones de interfaz entre el comercio, la competencia, las políticas industriales y la IED.

b) La promoción de las inversiones dirigidas a las inversiones "verdes", con inclusión de la IED, sigue siendo una esfera insuficientemente estudiada, y aún se deben determinar prácticas óptimas en la promoción de esas inversiones⁷. Esas iniciativas requieren una mejor comprensión de las motivaciones de las empresas para emprender tales inversiones. La promoción de la IED "verde" debe, no obstante, incorporarse a la planificación económica nacional —dando un papel importante a las empresas nacionales públicas y privadas—, ya que existen claras esferas de mitigación, tales como las tecnologías de energías renovables que son neutras desde el punto de vista de las emisiones, así como tecnologías convencionales sumamente eficientes en industrias para las cuales el cambio climático es solo una entre numerosas cuestiones. Al orientarse hacia las inversiones verdes, es importante que los gobiernos eviten la reubicación de industrias contaminantes en sus economías (sea por parte de empresas extranjeras o locales).

c) Adopción de medidas de mitigación apropiadas para cada país (MMAP). El concepto de registro de las MMAP —incluso si no están impulsadas por incentivos de mercado relativos al carbono— se ha propuesto con el objeto de reconocer las actividades de los países en desarrollo a falta de metas vinculantes. Si bien la mayoría de la financiación puede provenir de fuentes nacionales, sea directamente de los gobiernos o del capital privado incentivado por políticas apropiadas, también puede existir una financiación pública internacional para la asistencia tecnológica. Puesto que se busca tanto la inversión nacional como la extranjera para aplicar medidas nacionales de mitigación, los gobiernos pueden participar en todo el conjunto de instrumentos de promoción de la inversión. Además, las políticas industriales, particularmente con una política energética bien diseñada, serán posiblemente consideradas por las ETN como ventajas esenciales en materia de ubicación (aunque esto será más importante para algunas industrias que para otras) y al mismo tiempo pueden crear condiciones propicias para los inversores internos.

d) Mecanismos de financiación pública (nacionales e internacionales). Los mecanismos de financiación pública constituyen otro conjunto de opciones que se han propuesto para alentar la inversión extranjera y la nacional en la producción con bajas emisiones de carbono. Más recientemente, la Iniciativa Financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2009) propuso cinco mecanismos para abordar las limitaciones que afectan a la acción del sector privado en materia de mitigación del cambio climático. En primer lugar, para mejorar la cobertura del riesgo-país, se puede utilizar la experiencia del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial o planes de seguros bilaterales mediante la ampliación de la cobertura del riesgo y el apoyo a los fondos que promueven las bajas emisiones de carbono. En segundo lugar, las organizaciones que ofrecen cobertura de riesgo-país podrían también proporcionar una cobertura de riesgo de políticas de bajas emisiones de carbono, apoyando así el desarrollo y la aplicación de las MMAP. En tercer lugar, los fondos de dinero que ofrecen fondos de cobertura eficaces en función de los costos para las monedas locales, que de otro modo no estarían disponibles en los mercados comerciales de divisas, podrían resultar apuntalados mediante la financiación pública. El Fondo Cambiario, que cuenta con el apoyo del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, constituye uno de esos ejemplos. En cuarto lugar, algunos órganos que cuentan con financiación pública pueden emprender la ejecución de proyectos de infraestructura en su etapa inicial, por ejemplo la obtención de consentimientos y arreglos sobre el consumo⁸. Por último, el sector público podría invertir directamente en fondos que promueven las bajas emisiones de carbono por medio de acciones subordinadas o "de primer riesgo". En este caso, todo

⁷ Sin embargo, algunos organismos de promoción de inversiones (por ejemplo, el organismo de promoción de inversiones del estado de Oregón (Estados Unidos)) han promovido la IED "verde" (UNCTAD, 2001).

⁸ Infraco e Infraventures son ejemplos de esta actividad.

dinero recibido por el fondo se dirige en primer lugar a los inversores privados, y el sector público recibe el rendimiento de su inversión cuando el rendimiento del sector privado alcanza un umbral definido previamente. Esto reduce el riesgo para los inversores privados, incluidos los extranjeros (PNUMA, 2009).

47. Todos los mecanismos antes mencionados se pueden adaptar de forma individual o colectiva a las condiciones específicas de cada país o cada sector. Lo que es más importante, los instrumentos diferentes, tales como los fondos de inversión, tendrán que dirigir sus recursos de forma diferente en las distintas etapas de madurez tecnológica. Por ejemplo, mientras las subvenciones se pueden utilizar para proyectos de demostración, los servicios de créditos y la deuda intermedia ("mezzanine") se destinarían a los proyectos o tecnologías cercanas a la etapa de competitividad. En todos los mecanismos de financiación pública se plantea la cuestión de la proveniencia de los fondos, quién los administra y cuáles son los criterios para su distribución.

III. Hacia la aplicación de medidas de políticas para el fomento de la capacidad

48. El hecho de que la IED aleje la inversión interna saludable no constituye una situación de inversión ideal. En condiciones competitivas, resulta normal que las inversiones ineficientes sean expulsadas del mercado, lo que da lugar a una economía más productiva y eficiente. Sin embargo, las empresas de los países en desarrollo pueden hacer frente a diversos impedimentos porque no se aplican reglas de juego equitativas. Por ejemplo, las ETN a menudo disponen de un mejor acceso a la financiación que las empresas nacionales. Resulta imperativo que los responsables de las políticas aseguren que las condiciones de mercado en que se encuentran las empresas nacionales guarden proporción con las condiciones en que se encuentran las ETN y, en determinados casos (por ejemplo, en el apoyo a las empresas incipientes), que las condiciones sean ligeramente favorables a estas últimas. Al mismo tiempo, se debería fomentar un entorno propicio para una inversión conjunta eficaz entre inversores extranjeros y nacionales. Por ejemplo, se podrían alentar los programas de vinculación que fortalecen la relación entre las filiales extranjeras y las empresas nacionales.

49. Al elaborar políticas relativas a la IED y la inversión interna en la producción agrícola, los responsables de las políticas de los países en desarrollo deben examinar de qué manera esa participación podría servir mejor a sus objetivos de desarrollo a largo plazo. Esto se puede conseguir mediante: i) la creación de un entorno propicio para atraer la IED; ii) la equiparación de la IED con la inversión interna para crear sinergias positivas; iii) la promoción de vínculos entre las filiales extranjeras y las entidades nacionales (especialmente pequeños agricultores); y iv) la necesidad de que una proporción suficiente del valor añadido se conserve en la economía receptora y que los beneficios económicos se compartan de manera equitativa entre las diversas partes interesadas. Al mismo tiempo, es menester que los responsables de las políticas aborden las consecuencias sociales y ambientales, quizá de largo alcance, de la inversión extranjera sobre la agricultura. Se han de elaborar estrategias destinadas a prevenir que los agricultores en pequeña escala sean apartados, asegurar la tenencia de la tierra para los agricultores locales, defender el derecho a la alimentación y alentar las formas de producción agrícolas que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental.

50. Al examinar las estrategias y las políticas relativas a la IED y la inversión interna para la mitigación del cambio climático, los responsables de las políticas de los países en desarrollo también deben tener en cuenta sus objetivos a corto y a largo plazo. Es fundamental determinar si la actual estrategia de desarrollo está en consonancia con la mitigación del cambio climático, o si es menester introducir ajustes para adaptar la

estrategia a esta necesidad de largo plazo. Las estrategias de los países presentarán variaciones en función de la situación y las inversiones específicas de cada país, por ejemplo para determinar a qué sectores se debe prestar especial atención a corto plazo y cuáles son más promisorios a largo plazo. Reviste especial importancia a este respecto —especialmente para ajustar las posibles diferencias entre los objetivos de mitigación del cambio climático y los objetivos de desarrollo— la elección de la tecnología utilizada y el modo en que esta es adquirida, por ejemplo, entre otras opciones la transferencia de tecnología o la I+D de filiales de ETN. Será necesario crear un entorno de políticas especial y estable para cada sector a fin de atraer y aprovechar la inversión extranjera (y la interna) para la mitigación del cambio climático y el desarrollo. Para atraer esa inversión se pueden utilizar diversos instrumentos de políticas, cuya elección dependerá de cada contexto.

51. Las estrategias del país receptor relativas a la participación de las ETN en los países en desarrollo han variado a lo largo del tiempo y no existen soluciones únicas aplicables a todos, debido a las grandes variaciones de las políticas en los distintos países, sectores industriales y formas de participación de las ETN. Además, la infraestructura, la agricultura y la mitigación del cambio climático son sectores o cuestiones en las que resulta esencial una cuidadosa y específica elaboración de las políticas. No obstante, hay amplias posibilidades para la creación de situaciones que sean ventajosas para todos, siempre que los arreglos institucionales se elaboren cuidadosamente a fin de asegurar un justo reparto de los beneficios entre los países receptores (inversores/asociados) y los inversores extranjeros.

52. Es posible que los expertos deseen examinar las cuestiones, los temas y las medidas de políticas siguientes, entre otras, con respecto a la mejora de la capacidad productiva mediante la IED y la inversión interna:

Generalidades

a) ¿Cuál es el equilibrio óptimo entre la IED y la inversión interna? ¿Cuál es el mejor modo de realizar esta evaluación? Si se produce un fenómeno de desplazamiento de la inversión interna, ¿qué medidas de políticas se deberían adoptar para corregir esta situación?

b) ¿Cuál es la mejor manera de concretar el potencial de crear vínculos y sinergias entre la inversión interna y la extranjera? ¿Podrían las ETN del Sur y los fondos soberanos desempeñar una mayor función en este contexto?

c) ¿Qué otra labor se debería emprender para comprender y explotar mejor las sinergias entre la IED y la inversión interna, en particular en las esferas de la agricultura, la infraestructura y el cambio climático?

En la agricultura

a) ¿Apoya usted la idea de establecer directrices internacionales para grandes adquisiciones de tierras destinadas a la agricultura? ¿Cuáles deberían ser los principales elementos y principios básicos de esas directrices?

b) ¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos para concertar acuerdos eficientes de agricultura contractual, y de qué forma se deberían abordar dichos obstáculos? ¿Cuáles serían las contribuciones específicas con respecto al desarrollo que usted esperaría de los inversores extranjeros en los acuerdos de agricultura contractual?

c) ¿Cuál considera usted que son los principales obstáculos para mejorar la capacidad del país receptor en materia de I+D agrícola (especialmente la I+D adaptativa), y cómo se pueden superar esos obstáculos? ¿Podrían algunas políticas de propiedad intelectual ayudar a mejorar la capacidad de los países en desarrollo en materia de I+D agrícola?

d) ¿Qué contribución esperaría usted de los inversores extranjeros, y cuáles deberían ser los elementos principales de la cooperación entre los inversores extranjeros y los del país receptor en cuanto al desarrollo de la infraestructura agrícola?

En la mitigación del cambio climático

a) ¿Qué sectores son más propicios a la participación del sector privado extranjero para la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo? ¿Qué función pueden desempeñar las empresas privadas locales y el sector público, y cómo se podría obtener un resultado óptimo, desde la perspectiva de los países en desarrollo?

b) ¿Cómo están actuando los países para tratar de asegurar vínculos entre las empresas nacionales y la IED que realiza actividades pertinentes para el cambio climático? ¿Existen efectos de atracción o de alejamiento causados por la IED y cuál es la mejor manera de tratarlos? ¿Existen nuevas prácticas óptimas (o ejemplos) de países que reciben tecnologías de propiedad de ETN extranjeras y las difunden a las empresas nacionales en la esfera de las tecnologías relativas al cambio climático?

c) ¿Existe algún ejemplo de "práctica óptima" de estrategias y políticas de países desarrollados con respecto a las ETN y la IED en los esfuerzos de mitigación del cambio climático, especialmente para asegurar una combinación óptima de la IED y la inversión interna? ¿Qué lecciones se pueden obtener de otros países?

d) ¿De qué forma pueden los asociados para el desarrollo, con inclusión de los países desarrollados, apoyar las actividades de mitigación realizadas por los países en desarrollo, más allá de mecanismos de mercado del tipo MDL?

e) ¿Pueden los organismos de promoción de las inversiones desempeñar un papel en la búsqueda de inversiones "verdes"?

Referencias

- Banco Mundial (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica*. Washington D.C., Banco Mundial.
- Capoor K y Ambrosi P (2009). *State and Trends of the Carbon Market 2009*. Washington D.C., Banco Mundial.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2009). *U.S. Direct Investment Abroad: Operations of U.S. Parent Companies and their Foreign Affiliates, Preliminary 2007 Estimates*. Washington D.C., Bureau of Economic Analysis.
- McKinsey (2009). *Pathways to a Low Carbon Economy – Version 2 of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve*. Nueva York, McKinsey & Co.
- PNUMA (2009). *Catalysing Low-carbon Growth in Developing Economies: Public Finance Mechanisms to Scale Up Private Sector Investment in Climate Solutions*. Ginebra, PNUMA.
- Schneider M y otros (2009). Navigating the global carbon market – an analysis of the CDM's value chain and prevalent business models. *Energy Policy* (en prensa, disponible en línea).
- UNCTAD (1999). *Informe sobre las inversiones en el mundo 1999: Las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2001). *The World of Investment Promotion at a Glance: A Survey of Investment Promotion Practices*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009a). *Assessing the Impact of the Current Financial and Economic Crisis on Global FDI Flows*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009b). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2009: Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra.
-