



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/426
11 de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

12º período de sesiones

Accra (Ghana)

20 a 25 de abril de 2008

Tema 8 c) del programa provisional

Promover un entorno más propicio, a todos los niveles, para fortalecer la capacidad productiva, el comercio y la inversión: movilizar los recursos y aprovechar los conocimientos para el desarrollo

**CREACIÓN DE UN ENTORNO INSTITUCIONAL CONDUCENTE
AL AUMENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA
Y AL DESARROLLO SUSTENTABLE**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen ejecutivo

Las sesiones temáticas interactivas son una actividad de nivel ministerial de la XII UNCTAD. En ellas participarán ministros de sectores clave, dirigentes de la comunidad empresarial de todo el mundo y directores de organizaciones internacionales, que analizarán los principales aspectos del fortalecimiento de la dimensión de desarrollo de las políticas nacionales e internacionales de inversión y la creación de la capacidad institucional necesaria para ampliar los beneficios del desarrollo derivados de la inversión y la expansión empresarial. El debate se centrará en los nuevos retos que plantea el establecimiento de un entorno conducente a la inversión y el desarrollo y sus principales elementos. ¿Cuáles son las mejores prácticas de formulación de políticas sobre inversión? ¿Qué deberían hacer los gobiernos de los países receptores y de origen y la comunidad internacional, entre otras la UNCTAD, para perfeccionar las actuales políticas mundiales y nacionales sobre inversión y desarrollo? ¿Cómo se podría alentar a los inversionistas extranjeros para que contribuyan al desarrollo de los países receptores? En esta nota se presenta información que podría servir de base al debate.

I. INTRODUCCIÓN

1. La inversión extranjera directa (IED) se reconoce como uno de los factores que pueden contribuir en mayor medida al crecimiento y el desarrollo. Como ha quedado demostrado en los numerosos estudios realizados por la UNCTAD a lo largo de muchos años, la IED no sólo aporta capital al país receptor, sino también tecnología, conocimientos especializados sobre gestión y acceso a nuevos mercados. A esto se suma la creación de empleos y los ingresos tributarios, y una contribución al desarrollo de la capacidad productiva que permite a los países aprovechar al máximo sus posibilidades de beneficiarse de la globalización. La IED complementa otras formas de entrada de capitales, y suele dar origen a un decidido apoyo a la economía receptora y su capacidad de oferta, aunque estos efectos positivos no son automáticos. Hay que adoptar políticas que faciliten la IED, protejan el interés público en relación con la actividad empresarial y potencien al máximo los beneficios que puede aportar la IED a la economía receptora en un sentido más amplio.

2. El aumento de las entradas de IED en los países en desarrollo y las economías en transición refleja el hecho de que estos países han seguido abriéndose a la IED y ofreciendo condiciones institucionales cada vez más atractivas para inversiones de esta clase. Asimismo, los países reconocen cada vez más la necesidad de crear una estructura normativa que haga posible una mayor contribución de la IED al desarrollo.

3. El surgimiento de una nueva etapa de la globalización, caracterizada por una nueva conformación geográfica del comercio internacional y las relaciones de inversión, nuevas tecnologías y nuevas relaciones de interdependencia, obliga a los países a complementar sus políticas sobre IED con estrategias más amplias de desarrollo. La IED hace una mayor contribución al desarrollo cuando amplía y profundiza la capacidad productiva de un país, lo que puede adoptar distintas formas, entre otras la transferencia de conocimientos especializados y tecnología, y el perfeccionamiento de la capacidad de las empresas nacionales mediante el establecimiento de vínculos con filiales de empresas extranjeras, a fin de conseguir una participación más sustantiva en las cadenas mundiales de valor. Estos efectos no se logran automáticamente, sino que exigen la aplicación de un enfoque integrado con respecto a las políticas de inversión.

4. La creación de un entorno institucional que permita a un país hacer frente a los desafíos descritos sigue siendo una tarea esencial para todos los países en el terreno de las políticas, sobre todo para las economías en desarrollo y en transición. Para llevarla a cabo, las autoridades pueden aprovechar la experiencia que ofrecen los éxitos y fracasos del pasado, e iniciar un ejercicio de aprendizaje colectivo con el propósito de compartir prácticas óptimas. Éstas deberían difundirse ampliamente, entre otras cosas mediante el diálogo internacional, de acuerdo a lo propuesto por el Grupo de los ocho principales países industrializados (G-8) en la Cumbre de 2007 y en el Consenso de Monterrey adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. La sesión temática interactiva descrita en la presente nota es parte de ese proceso.

II. ¿CUÁLES SON LOS RETOS QUE PLANTEA EL DESARROLLO DE UN ENTORNO CONDUCENTE A LA INVERSIÓN Y EL DESARROLLO?

5. Lo que lleva a los países a atraer inversiones externas son los efectos positivos que éstas pueden tener para la economía receptora. Evidentemente, los inversionistas se interesan en una adecuada tasa de rentabilidad, pero el proceso de inversión tiene efectos mucho más amplios. Esto plantea a las autoridades el reto de formular estrategias y políticas adecuadas que maximicen los efectos positivos y minimicen los posibles efectos negativos de la inversión extranjera, de acuerdo con la situación concreta del país y sus objetivos de desarrollo.
6. Los países difieren en muchos sentidos (entre otras cosas, en su geografía, la organización política e institucional, el nivel de desarrollo, el potencial específico del sector empresarial y la infraestructura básica), y lo mismo ocurre con los problemas de los países para atraer IED y aprovechar sus beneficios.
7. Para los países con mercados grandes ha sido relativamente fácil atraer IED destinada a la búsqueda de mercados. En cambio, les ha costado cambiar de orientación para atraer IED destinada a la búsqueda de eficiencia, por ejemplo induciendo a las filiales de empresas extranjeras a ser más competitivas a nivel internacional, orientarse más a las exportaciones y ser más innovadoras, así como conseguir que sus conglomerados las tomen en consideración en sus mandatos sobre producción regional y mundial. Es muy probable que las filiales de empresas extranjeras de esta última categoría hagan un aporte sustentable y que favorezca el desarrollo en los países receptores. El reto al que se enfrentan esos países es formular una estrategia en la que se combinen presiones competitivas coherentes (menor protección de las importaciones y mayor competencia en los mercados internos) con un respaldo adecuado que fortalezca la eficiencia empresarial mediante el perfeccionamiento de la normativa, la infraestructura y los conocimientos especializados. Una estrategia de ese tipo se aplica tanto a los inversionistas locales como a los extranjeros.
8. La IED orientada a las exportaciones, centrada por lo general en las zonas industriales francas, ha contribuido al crecimiento de muchos países. Este tipo de inversión está destinada a la búsqueda de eficiencia, pero suele depender de la existencia de mano de obra barata y contar con el respaldo de preferencias comerciales. Sin embargo, algunos países, que han pasado a la categoría de "países en desarrollo de ingresos medios bajos", ya no pueden depender de la mano de obra barata para atraer IED destinada a la búsqueda de eficiencia. Para ellos el reto consiste en ofrecer otras fuentes de competitividad a la IED, entre otras, conocimientos especializados, infraestructura, apoyo a la investigación y el desarrollo y un marco regulatorio de alto nivel que permita evolucionar a las zonas industriales francas y seguir siendo importantes plataformas de atracción de IED. Además, es posible que la transición a inversiones de mayor valor agregado en términos de mano de obra tenga que extenderse fuera de esas zonas, que suelen coexistir con una industria manufacturera no dinámica y protegida al consumo local.
9. Otro de los retos es cómo atraer IED a economías afectadas por problemas específicos relacionados con las limitaciones impuestas por su tamaño. En esas economías es posible que el mercado local sea muy limitado para atraer un volumen significativo de inversión extranjera y que la incorporación de empresas extranjeras poderosas impida toda competencia interna significativa. La atracción de IED destinada a la búsqueda de mercados mediante protección

arancelaria no se traduce en competitividad sustentable, aunque por otra parte los conocimientos especializados y la infraestructura pueden ser escasos y, por lo tanto, no contribuir a atraer IED destinada a la búsqueda de eficiencia. De todos modos, hay casos de países pequeños que han logrado atraer inversión extranjera y verse beneficiados por ella; los ejemplos más conocidos y avanzados son Irlanda y Singapur.

10. La atracción de IED de efectos favorables puede ser especialmente problemática para las economías en transición, debido a la existencia de un marco normativo desconocido para los inversionistas extranjeros y al lugar predominante que ocupan las empresas estatales en el entramado de empresas locales. Sin embargo, la posibilidad de atraer IED también puede ser un incentivo para establecer un marco normativo general e institucional que favorezca el crecimiento y el desarrollo, con el fin de diversificar la estructura de propiedad y reformar las empresas estatales, por lo que puede hacer un aporte importante al proceso de transición a una economía de mercado. Los aportes positivos que ha hecho la IED en China, Lituania y Viet Nam son buenos ejemplos en este sentido.

11. Son muchos los países que vienen saliendo recientemente de un conflicto o que han vivido un largo período de recuperación después de un conflicto. Cuando estos países ya han conseguido un cierto grado de seguridad y estabilidad, surgen dos preguntas: a) ¿cómo atraer IED? y b) ¿en qué campos podría hacer la IED una mayor contribución al mantenimiento de la paz mediante la mejora de la situación económica? Lo más probable es que la primera generación de IED sea realizada por las que huyeron del conflicto y cuyo rápido regreso puede facilitar el restablecimiento de los servicios bancarios, la logística básica, las operaciones productivas y las telecomunicaciones móviles. Posteriormente, la IED puede contribuir a la reconstitución de servicios públicos fundamentales, entre otros los de generación de electricidad, puertos y aeropuertos. Las inversiones provenientes de la diáspora también puede ser una importante fuente de IED en los sectores inmobiliario y de servicios. En última instancia, el reto radica en atraer IED que permita consolidar la paz mediante la generación de empleo, el fomento de la actividad empresarial local, y el desarrollo y la estabilización regionales.

12. El desarrollo de la infraestructura sigue siendo uno de los mayores retos que deben superar las empresas nacionales para competir eficientemente en los mercados mundiales e incluye la provisión de electricidad, caminos, puertos y telecomunicaciones. Esto requiere financiamiento sostenido a gran escala, parte del cual puede provenir, en las circunstancias adecuadas, de la IED. A este respecto, es esencial la capacidad de captar inversión extranjera para obras de infraestructura con gran intensidad de capital, y a la vez prestar servicios públicos adecuados y proteger la infraestructura, considerada de importancia estratégica para la seguridad del país. Generalmente, se considera que una posible solución es la colaboración entre los sectores público y privado, aunque es posible que sólo sea así en el caso de unos pocos sectores y en un contexto nacional específico. Esto impone la necesidad de aplicar distintas políticas a los diversos sectores de la economía, a fin de realzar al máximo la contribución que pueden hacer al progreso en países en desarrollo.

13. El aprovechamiento de la IED para afrontar los problemas del cambio climático y fomentar un desarrollo sustentable desde el punto de vista del medio ambiente es un objetivo que interesa a todos los países y a todos los sectores. La "IED verde" se refiere a dos tipos de inversiones: a) las inversiones que van más allá de las normas nacionales sobre medio ambiente, es decir que no se limitan a su mero cumplimiento, y b) la producción directa de bienes y servicios

ambientales en los países receptores. Para estimular estas formas de "IED verde" se puede recurrir a medidas de política e incentivos efectivos, tanto a nivel nacional como internacional. Las posibilidades de inversión derivadas del mecanismo para un desarrollo limpio son un ejemplo de la actual dimensión internacional del fomento de la "IED verde".

14. El fortalecimiento de la capacidad productiva de los países receptores en desarrollo, consistente entre otras cosas en la creación de un dinámico sector de pequeñas y medianas empresas (PYMES), es otro requisito de importancia vital para que los países en desarrollo puedan dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo previstos en la declaración del Milenio. El establecimiento de vínculos comerciales entre las PYMES y las empresas transnacionales (ETN) es una de las alternativas existentes para realzar la capacidad productiva y la competitividad internacional. Estos vínculos pueden aportar a las empresas locales activos esenciales, entre otros financiamiento, tecnología, técnicas de gestión y conocimientos especializados. La relación también les puede ayudar a comparar sus operaciones con las de los mejores proveedores de todo el mundo. La existencia de proveedores locales que ofrezcan calidad y costos competitivos es un importante factor de los países receptores que influye en el establecimiento de vínculos. Para el desarrollo de esta capacidad local es esencial que haya un entorno favorable consistente, entre otras cosas, en políticas micro y macroeconómicas y ciertos componentes de la política social, como una capacitación y una educación que no se limiten a los aspectos esenciales del marco normativo de la IED.

15. La identificación de la respuesta normativa adecuada a estos retos en el contexto de un determinado país y de las redes internacionales de comercio e inversiones es una tarea extremadamente difícil. Por ello, las prácticas adoptadas por otros países con resultados positivos pueden ser útiles para los países en desarrollo.

III. ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE UN ENTORNO CONDUCENTE A LA INVERSIÓN CON FINES DE DESARROLLO SUSTENTABLE?

16. Algunos de los factores determinantes y fundamentales para atraer IED escapan en gran medida al alcance directo de las políticas nacionales; entre otros la ubicación, la dotación de recursos y el tamaño del mercado nacional. Pero es mucho lo que pueden hacer los gobiernos para crear condiciones adecuadas que les permitan atraer inversión extranjera y beneficiarse de ella. La política gubernamental puede contribuir a mejorar los factores económicos determinantes de la IED, por ejemplo mediante la formación, el desarrollo de la infraestructura y la suscripción de acuerdos de comercio que agilicen el funcionamiento del mercado. Los programas activos de fomento y facilitación de las inversiones pueden complementar esas medidas. El régimen nacional específico y el contexto normativo general pueden concebirse y aplicarse con el doble objetivo de facilitar las inversiones y regular adecuadamente la actividad empresarial, a fin de evitar los posibles efectos negativos que pudieran tener para el interés público. Por último, para que la IED tenga efectos beneficiosos más amplios en términos de desarrollo se puede recurrir a diversas estrategias que expandan y profundicen su contribución a la capacidad productiva nacional.

17. El régimen de inversiones aplicable a la IED consiste en normas específicas y reglamentos sobre ingreso, trato y protección de los inversionistas extranjeros y disposiciones generales

tributarias y regulatorias aplicables a todas las empresas. En este contexto, es fundamental que las condiciones de ingreso y manejo de las inversiones extranjeras estén claramente definidas y sean transparentes. Por consiguiente, también deberían adoptarse criterios claros sobre la designación de los sectores y las actividades en los que se imponen restricciones a la IED, lo que entre otras cosas supone tomar en consideración si la restricción de la IED podría limitar la competencia o deteriorar el clima general de inversiones. De esto se deduce que las políticas sobre IED deben actuar en consonancia con las que rigen la competencia. La previsibilidad también es esencial en el escrutinio de las inversiones extranjeras por motivos de seguridad nacional o de protección de ramas industriales estratégicas.

18. En caso de que las demás condiciones sean iguales, los inversionistas suelen preferir a los países que ofrecen amplia protección a las inversiones. La aplicación de buenas prácticas en este terreno, reflejada en un buen historial, es primordial, como lo es también el régimen de protección y trato consagrado en las leyes nacionales y los tratados internacionales. Las normas esenciales de protección se refieren al trato nacional, el trato de nación más favorecida, el trato justo y equitativo, la libertad para la transferencia de fondos, la compensación en caso de expropiación y la posibilidad de recurrir a mecanismos internacionales de solución de conflictos. Los acuerdos internacionales de inversión desempeñan una importante función en este contexto, porque contribuyen a que el régimen reglamentario aplicable a la IED sea más transparente, estable, predecible y seguro y, por lo tanto, más atractivo para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, la enorme variedad de normas internacionales vigentes sobre inversiones también se traduce en una creciente necesidad de velar por la coherencia de las políticas en el plano nacional e internacional y mantenerla, así como la preocupación por los métodos que se empleen para mantener un adecuado equilibrio entre los intereses privados y públicos en estos acuerdos y asegurar que en ellos se tome debidamente en cuenta la dimensión de desarrollo.

19. Las medidas de política general son medidas prácticas aplicables a todas las actividades empresariales, incluida la IED, pero no formuladas específicamente para los inversionistas extranjeros. Se trata, entre otras, de medidas relativas al régimen fiscal, los reglamentos sobre divisas, comercio, relaciones industriales y laborales, tierra, derechos de propiedad intelectual, salud, seguridad, protección del medio ambiente y del consumidor, políticas sobre competencia y control de la observancia de las leyes. Las normas efectivas y eficientes sobre estas materias son esenciales para proteger el interés público y ampliar los beneficios que aporta la IED a una economía. Por ejemplo, una adecuada política sobre competencia refuerza la competitividad de toda la economía y abarca la formulación de normas adecuadas sobre competitividad que orienten la participación del sector privado en obras de infraestructura. Asimismo, los países deben contar con un régimen estricto de protección del medio ambiente, sobre todo los que tienen ecosistemas frágiles o en los que se realizan actividades de extracción de gran envergadura. Las leyes laborales y las normas sobre salud y seguridad pueden contribuir a garantizar la existencia de condiciones de trabajo digno. Estas medidas deben regir a todas las empresas, pero es posible que revistan especial importancia en el caso de las ETN, que suelen ser grandes y tener un rol preponderante en su país de origen. En el plano internacional, el Protocolo de Kyoto y los esfuerzos multilaterales que se desplieguen en el futuro en relación con el cambio climático también influirán directa e indirectamente en la inversión extranjera y los países receptores. Por eso son necesarios los exámenes de políticas y la adopción de nuevas medidas, de conformidad con el actual consenso internacional sobre distintos aspectos del cambio climático y el consenso que va surgiendo en ese ámbito.

20. Hay factores más dinámicos que influyen actualmente en la normativa. Por ejemplo, la atracción de trabajadores calificados adquiere relevancia y coexiste con los problemas que plantea la protección que suponen los permisos de trabajo y residencia. Las medidas que forman parte del régimen destinado a fomentar la IED en zonas con menos ventajas relativas dentro de los países han adquirido más importancia como elemento que intensifica la contribución de la IED al desarrollo. Cada vez se hace más importante alentar a las filiales de empresas extranjeras a perfeccionar y profundizar sus operaciones, a fin de despertar más confianza en la sustentabilidad de la IED. También ha aumentado la importancia de responder a los nuevos problemas que plantean los regímenes regulatorios de las zonas industriales francas de los países de bajos a medianos ingresos, debido al alza del costo de la mano de obra y a los acuerdos suscritos en el marco de la Organización Mundial del Comercio, junto con aprovechar la flexibilidad en términos de políticas que éstos ofrecen.

21. Las medidas proactivas también pueden modificar paulatinamente algunos factores económicos determinantes de la atracción de la IED en un país receptor. Para mejorar esos factores "dinámicos" se puede recurrir, entre otras cosas, a la ampliación del potencial del mercado mediante acuerdos internacionales de comercio, el perfeccionamiento de la formación, el desarrollo de la infraestructura, y la provisión de capacidad científica y tecnológica avanzada de investigación y desarrollo empresariales. Estas actividades deben complementarse con un excelente manejo del contexto en que se realizan las inversiones, lo que exige, entre otras cosas, el mantenimiento de un impecable historial de gestión gubernamental y cumplimiento de la ley. De lo contrario, las medidas proactivas que se tomen para mejorar los factores económicos determinantes de la IED se verán menoscabadas.

22. Las políticas públicas también pueden focalizarse directamente en el máximo aprovechamiento de los beneficios que aporta la IED al desarrollo, lo que puede lograrse mediante el fomento y el estrechamiento de los vínculos entre las empresas extranjeras y locales. En muchos casos, éstas no están vinculadas, porque las empresas locales no cumplen con las normas internacionales sobre producción ni con los requisitos empresariales de consistencia, continuidad y volumen de producción. Se podría dar apoyo al perfeccionamiento tecnológico y el aumento del valor agregado interno con el fin de desarrollar, sostener y elevar la competitividad internacional en la fabricación de productos y la provisión de servicios cada vez más complejos. Es importante examinar las actividades de fomento de las PYMES y promoción de las exportaciones en curso, y adaptarlas a la nueva realidad y las exigencias de los mercados mundiales. Las autoridades también deben identificar las oportunidades existentes en los sectores emergentes y maduros de sus economías que ofrecen a las PYMES la posibilidad de integrarse a cadenas mundiales de valor. Otra alternativa es alentar a las filiales de empresas extranjeras a perfeccionar sus operaciones mediante una mayor participación en las tareas productivas regionales y mundiales de las empresas matrices. Esto implica la adopción de medidas en el marco del régimen general de políticas de protección arancelaria, coordinadas con medidas destinadas a mejorar la oferta de mano de obra e infraestructura, en términos de costo y calidad. Asimismo, puede suponer la adopción de medidas específicas de apoyo en conjunto con las filiales de empresas extranjeras y sus casas matrices. El diálogo entre los sectores público y privado es un área complementaria de acción, que puede alentar a las empresas a realizar actividades en las que se tomen en cuenta los intereses sociales.

IV. ¿QUÉ PUEDE HACER LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, INCLUIDA LA UNCTAD, PARA CONTRIBUIR A PERFECCIONAR EL MARCO NACIONAL E INTERNACIONAL VIGENTE DE LA INVERSIÓN Y EL DESARROLLO?

23. El trato que un país decida dar a la inversión extranjera en términos de políticas está condicionado por la situación del país y las tendencias mundiales. Los países confían cada vez más en las fuerzas del mercado para la asignación de recursos y en el sector privado como principal propulsor del crecimiento económico. De hecho, las políticas adoptadas por los países en los últimos años representan una creciente apertura a la IED y (de acuerdo a lo registrado por la UNCTAD desde mediados de los años ochenta) alrededor de un 95% de los cambios correspondientes de políticas han tenido tal efecto, aunque la incidencia de las medidas de intensificación del control del acceso de las IED ha aumentado a partir de 2004. En todo caso, estas medidas más restrictivas se limitan a unos pocos países y sectores. Debido a la liberalización del régimen aplicable a la IED en los países en desarrollo, el marco normativo nacional de la IED es un impedimento cada vez menor a las entradas de IED.

24. En el plano internacional, el acelerado proceso de globalización, que trae aparejado un rápido incremento de la producción internacional y la transferencia de tecnología y el comercio intraempresariales, ha dado origen a una fuerte competencia entre países para atraer inversión extranjera. Uno de los aspectos de esta situación es el hecho de que hoy en día todos los países son partes de por lo menos un acuerdo internacional de inversión y que los acuerdos de este tipo están integrados actualmente por más de 2.600 tratados bilaterales de inversión, 2.700 tratados sobre doble tributación y cerca de 300 tratados internacionales de otra índole que contienen disposiciones sobre inversión, entre otros acuerdos de libre comercio e integración regional.

25. También hay una aceptación creciente de las responsabilidades sociales de las empresas por parte de los inversionistas, en tanto que sus gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de que un país receptor adopte medidas de fomento de la IED y transferencia de tecnología a los países en desarrollo, sobre todo a los menos adelantados.

26. En la consideración de las políticas, los países en desarrollo y las economías en transición pueden aprovechar la experiencia sobre éxitos y fracasos acumulada a nivel internacional.

27. Sobre la base de los antecedentes proporcionados, los participantes en la sesión podrían considerar los siguientes temas:

- a) ¿Cuáles son las políticas más eficientes que pueden adoptar los países receptores para atraer inversión extranjera, en consonancia con sus objetivos de desarrollo y los retos descritos en este documento?
- b) ¿Cuáles son las políticas más eficaces para ampliar los efectos favorables en términos de desarrollo nacional que puede tener la inversión extranjera, consistentes entre otras cosas en el estímulo de los vínculos empresariales y las políticas de desarrollo empresarial, y para que la IED contribuya al logro de los objetivos de desarrollo y a dar respuesta a los retos descritos en este documento?

- c) ¿Qué medidas pueden tomar los países receptores de inversiones extranjeras para complementar esas políticas?
- d) ¿Cómo se puede alentar la participación del sector privado en la búsqueda de respuestas a los retos relacionados con el desarrollo que se describen en este documento y cómo se puede realzar su eficiencia?
- e) ¿Qué puede hacer la comunidad internacional para complementar esas políticas?
