



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión Multianual de Expertos sobre Inversión, Innovación
e Iniciativa Empresarial para el Fomento de la Capacidad

Productiva y el Desarrollo Sostenible

Cuarto período de sesiones

Ginebra, 16 y 17 de marzo de 2016

Tema 2 del programa provisional

Inversión, innovación e iniciativa empresarial para el fomento de la capacidad productiva y el desarrollo sostenible

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El presente documento se centra en las perspectivas de las políticas relativas a las cuestiones objeto de debate en la Reunión Multianual de Expertos sobre Inversión, Innovación e Iniciativa Empresarial para el Fomento de la Capacidad Productiva y el Desarrollo Sostenible. En primer lugar, en el documento se hace un balance de los acontecimientos producidos en las políticas de inversión a nivel bilateral, regional y multilateral, y se describe la utilización del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible en las iniciativas de reforma relacionadas con el régimen de los acuerdos internacionales de inversión. En segundo lugar, se examinan varias enseñanzas aprendidas en materia de política de ciencia, tecnología e innovación que la UNCTAD ha identificado a partir de su labor en esa esfera y en el Marco de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación. En tercer lugar, en el documento se ofrece una actualización de las políticas de iniciativa empresarial y de la forma en que estas se relacionan con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, prestando especial atención al Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial y a su aplicación en los Estados miembros.



Introducción

1. De conformidad con el tema y con el mandato para el cuarto período de sesiones de su reunión multianual de expertos, según lo decidido en la 56ª reunión ejecutiva de la Junta de Comercio y Desarrollo, en 2012 (TD/B/EX(56)/2/Add.1), en este documento se resumen las conclusiones de los tres períodos de sesiones anteriores, con el objeto de perfeccionar el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD, el Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial y el Marco de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. Con este objeto, el documento se centra en las perspectivas de las políticas sobre las cuestiones que se examinan en esta reunión multianual de expertos. En primer lugar, se hace un balance de los acontecimientos producidos en las políticas de inversión a nivel bilateral, regional y multilateral, y se describe la utilización del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible en las iniciativas de reforma relacionadas con el régimen de los acuerdos internacionales de inversión. En segundo lugar, se examinan varias enseñanzas aprendidas en materia de política de ciencia, tecnología e innovación que la UNCTAD ha identificado a partir de su labor en esa esfera, en particular su marco de políticas pertinente. En tercer lugar, se ofrece una actualización de las políticas de iniciativa empresarial y de la forma en que estas se relacionan con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, prestando especial atención al Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial y a su aplicación en los Estados miembros.

I. Reforma del régimen internacional de inversiones: Un balance

A. Antecedentes

3. La inversión es esencial para crear capacidad productiva y garantizar el desarrollo sostenible. Han surgido nuevas generaciones de políticas de inversión, que han situado el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en el centro de los esfuerzos encaminados a atraer y aprovechar las inversiones. Esto ha inducido a la UNCTAD a actualizar su Marco de Políticas de Inversión, prestando especial atención a la manera de abordar los problemas en las políticas de inversión a nivel regional e internacional, sobre la base de la orientación impartida por los Estados miembros. Habida cuenta de la urgente necesidad de una reforma sistémica del régimen mundial de los acuerdos internacionales de inversión para adaptarlo al actual imperativo del desarrollo sostenible, es necesario hacer un balance de los pasos dados hacia esa reforma. Actualmente, la cuestión no reside en si la reforma es o no necesaria, sino en determinar qué es lo que hay que reformar, de qué manera y en qué medida. El *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2015*, de la UNCTAD, presentó un conjunto de medidas y una hoja de ruta para reformar el régimen de los acuerdos internacionales de inversión. Además, en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se solicitó a la UNCTAD “que prosiguiera con su programa de reuniones y consultas con los Estados Miembros sobre los acuerdos sobre inversiones” (párr. 91).

4. Las orientaciones de la UNCTAD sugieren que la reforma del régimen de acuerdos internacionales de inversión debería contar con la participación de cuatro niveles de elaboración de políticas, hacer frente a cinco retos principales y aplicar seis directrices. En el presente documento se hace un balance de las iniciativas nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales encaminadas a lograr esa reforma. En el cuadro

del anexo se muestran los datos relativos a la reforma que figuran en recientes acuerdos nacionales de inversión.

5. La reforma se está llevando a cabo en un contexto de ampliación del régimen de acuerdos internacionales de inversión, con un incremento de la formulación de políticas de inversión en el plano regional. A fines de 2015, se habían concertado 3.286 acuerdos internacionales de inversión, incluidos 2.928 tratados bilaterales de inversión y 358 “otros acuerdos internacionales de inversión”.

B. Nivel nacional

6. Entre las opciones de reforma a nivel nacional cabe mencionar los exámenes de los acuerdos internacionales de inversión y los planes de acción, lo que ha dado lugar, entre otras cosas, a nuevos tratados modelo o a la rescisión unilateral de tratados. Desde 2012, al menos 115 países han revisado sus políticas de inversión nacionales y/o internacionales. Aproximadamente 100 de ellos han utilizado el Marco de Políticas de Inversión.

7. Exámenes nacionales de los acuerdos internacionales de inversión. Casi 90 de esos países han centrado sus exámenes en la dimensión internacional de las políticas, es decir, que han realizado exámenes de los acuerdos internacionales de inversión. En esos exámenes, los países analizan, entre otras cosas, sus redes de tratados y los perfiles de los contenidos, y realizan evaluaciones de los riesgos y las repercusiones a fin de determinar las necesidades de reforma específicas, en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo. Algunos de esos exámenes suponen consultas interministeriales y la participación parlamentaria, del mundo académico, la sociedad civil y las empresas. Como parte de esos exámenes, algunos países deciden si algunas relaciones de los acuerdos internacionales de inversión se deben renegociar, modificar o rescindir. Los países que han llevado a cabo recientemente esos exámenes son Alemania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Colombia, Egipto, la India, Indonesia, Noruega, Sri Lanka y Sudáfrica, Tailandia.

8. Modelos de acuerdos internacionales de inversión. Sesenta países han elaborado o estuvieron elaborando nuevos modelos de acuerdos internacionales de inversión desde 2012. Hasta la década de 1990, esos modelos eran utilizados principalmente por los países desarrollados, por ejemplo, Alemania, el Canadá y los Estados Unidos de América. En la actualidad, usan tratados modelo tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. La revisión de los tratados modelo también puede indicar que un país ha adoptado un nuevo enfoque para la formulación de políticas internacionales de inversión.

9. En lo que respecta al contenido, la mayoría de los nuevos modelos contienen disposiciones que salvaguardan el derecho de regular —incluso en pos de los objetivos de desarrollo sostenible— y disposiciones destinadas a reducir al mínimo el riesgo de un procedimiento de arbitraje. Muchos de esos elementos están en consonancia con el Marco de Políticas de Inversión y se equiparan a las opciones de políticas que figuran en la hoja de ruta para la reforma de los acuerdos internacionales de inversión. Si bien los nuevos modelos difieren en el alcance que conceden a los elementos de reforma, muchos de ellos demuestran las intenciones de los países de apartarse del modelo dedicado únicamente a la protección para pasar a un modelo más equilibrado de inversiones para el desarrollo sostenible.

C. Nivel bilateral

10. Las medidas de reforma bilaterales incluyen las consultas y los planes sobre un acuerdo internacional de inversión para llevar a cabo un curso de acción conjunta. Pueden dar lugar a interpretaciones conjuntas, renegociaciones y modificaciones o a la rescisión consensual de los acuerdos de inversión internacional existentes entre las partes, así como a la concertación de nuevos tratados.

11. Interpretación conjunta. En su calidad de “dueños de los tratados”, las partes en un acuerdo internacional de inversión pueden utilizar y han utilizado declaraciones interpretativas conjuntas sobre un tratado existente, por ejemplo, en forma de memorandos de entendimiento. Además, varios acuerdos internacionales de inversión recientes incluyen disposiciones expresas sobre la facultad de los Estados de emitir interpretaciones conjuntas vinculantes sobre la totalidad o algunas de las disposiciones del tratado en cuestión.

12. Modificaciones o renegociaciones de tratados. Desde 2012, al menos 19 acuerdos internacionales de inversión, que abarcan a cerca de 50 países, incluidos los 28 Estados miembros de la Unión Europea, han sido renegociados o sustituidos. Durante este tiempo, han entrado en vigor 10 acuerdos internacionales de inversión suscritos antes de 2012, que sustituyeron a otros anteriores, y se han firmado 9 acuerdos internacionales de inversión que aún no han entrado en vigor. Estos 19 acuerdos constituyen aproximadamente el 8% de los acuerdos internacionales de inversión que se firmaron o entraron en vigor entre 2012 y hoy.

13. Nuevos tratados. La concertación de nuevos tratados favorables al desarrollo sostenible es una vía fundamental para la reforma de los acuerdos internacionales de inversión. Como se sugiere en la hoja de ruta de la UNCTAD para dicha reforma, una comparación de la frecuencia de las disposiciones relativas a los acuerdos internacionales de inversión que promueven el derecho a la reglamentación muestra un claro cambio en las prácticas de redacción. Las cláusulas de los tratados modernos suelen coincidir con las respectivas opciones de políticas establecidas en el Marco de Políticas de Inversión. Esta tendencia hacia la reforma es aún más pronunciada cuando se añaden al análisis los “otros acuerdos internacionales de inversión”. Las opciones de reforma respectivas son más frecuentes en los “otros acuerdos internacionales de inversión” concertados recientemente, en comparación con los tratados bilaterales de inversión suscritos en el mismo período. La diferencia es más notable en lo que respecta a la aclaración del concepto de expropiación indirecta y a la presencia de excepciones en las políticas públicas.

D. Nivel regional

14. Las medidas adoptadas a nivel regional para reformar el régimen de los acuerdos internacionales de inversión incluyen exámenes colectivos de los tratados y planes de acción sobre dichos acuerdos, lo que puede dar lugar a un modelo común, interpretaciones conjuntas, renegociaciones y/o consolidación de los tratados. Los acuerdos de inversión regionales, internacionales y megarregionales también pueden impulsar la reforma del régimen.

15. Modelo regional de acuerdos internacionales de inversión. Un modelo regional de esos acuerdos puede contribuir considerablemente a la reforma del régimen al influir sobre varios países y no sobre solo uno, o mediante sus repercusiones sobre un acuerdo megarregional. Si se utiliza ampliamente, un modelo regional también puede promover la coherencia y reducir la complejidad sistémica del régimen de acuerdos internacionales de inversión. En la medida en que aporta sofisticación, credibilidad e influencia para la posición negociadora de un país, un modelo regional puede ser

especialmente útil para los países en desarrollo. Entre los ejemplos más notables de modelos regionales de acuerdos internacionales de inversión orientados prontamente a la reforma figuran los del Mercado Común para África Oriental y Meridional (2007), la Comunidad de África Oriental (proyecto de modelo) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (2012).

16. La Unión Europea, que está negociando actualmente una serie de acuerdos internacionales de inversión, regionales y megarregionales, es un caso especial que vale la pena destacar. Si bien no utiliza un acuerdo modelo, varios documentos, cuyas funciones se asemejan a las de un modelo, orientan sus negociaciones. En cuanto al contenido, varios documentos de política de la Unión Europea abren nuevos caminos sobre la reforma de los acuerdos internacionales de inversión y la solución de controversias entre inversores y Estados.

17. Tratados regionales o megarregionales. Los países han participado cada vez más en la formulación de normas, a nivel regional o megarregional, con respecto a los acuerdos internacionales de inversión, y algunos de esos tratados presentan características de reforma de los acuerdos internacionales de inversión. En la medida en que los acuerdos megarregionales consolidan y simplifican el régimen de los acuerdos internacionales de inversión, también pueden ayudar a gestionar las relaciones entre los acuerdos internacionales de inversión y a mejorar la coherencia sistémica del régimen, tal como se sugiere en la hoja de ruta para la reforma de los acuerdos internacionales de inversión.

18. Organizaciones regionales. Algunas organizaciones regionales tienen líneas de trabajo que incluyen elementos de reforma de los acuerdos internacionales de inversión, y los países de una región a veces adoptan iniciativas, por ejemplo, la Unión Africana, la Secretaría de la Carta de Energía y el Observatorio Meridional.

E. Nivel multilateral

19. La “lista de medidas para la acción” de la UNCTAD para la reforma de los acuerdos internacionales de inversión menciona varios niveles de reforma multilateral que interactúan con las medidas adoptadas en otros niveles de formulación de políticas. Un examen global del régimen y de la formación de consenso multilateral sobre cuestiones emergentes clave pueden ayudar a elaborar una visión compartida sobre la reforma sistémica, con apoyo multilateral. La labor relativa a la reforma de los acuerdos internacionales de inversión también es llevada a cabo por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, y el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos, entre otras organizaciones.

20. Durante varios años, la UNCTAD ha prestado asistencia a los países para la formulación de nuevas políticas de inversión, esto es, los acuerdos internacionales de inversión que dan prioridad al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. A raíz de una solicitud de la Conferencia sobre los Acuerdos Internacionales de Inversión, celebrada en relación con el Foro Mundial de Inversiones en 2014, y sobre la base de las aportaciones de múltiples partes interesadas, la UNCTAD elaboró la hoja de ruta para la reforma del régimen de acuerdos internacionales de inversión. Se inició en el *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2015* y la cuestión fue debatida por los Estados miembros durante el 62º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo.

21. La importancia de las consultas multilaterales sobre los acuerdos internacionales de inversión en la actual preparación de la agenda de desarrollo sostenible fue reconocida en la Agenda de Acción de Addis Abeba, en la que se encomendó a la UNCTAD que siguiera celebrando sus consultas con los Estados miembros sobre dichos acuerdos.

22. La reforma multilateral de los acuerdos internacionales de inversión es la vía de reforma más difícil. No obstante, solo un enfoque común permitirá lograr un régimen cuya estabilidad, claridad y previsibilidad ayude a alcanzar el objetivo de todas las partes interesadas: el aprovechamiento eficaz de las relaciones internacionales de inversión para la consecución del desarrollo sostenible. La UNCTAD está dispuesta a proporcionar a la comunidad de la inversión y el desarrollo el apoyo necesario en esta materia. Las futuras reuniones multianuales de expertos podrían examinar esto y dar a los Estados miembros continuas oportunidades para intercambiar experiencias.

II. La política de ciencia, tecnología e innovación como parte de la política de desarrollo

23. La ciencia, la tecnología y la innovación son fundamentales para la creación de una capacidad productiva, la mejora de la productividad, la promoción de empresas e industrias competitivas y la convergencia económica. Hay numerosos vínculos entre la política de ciencia, tecnología e innovación y el desarrollo sostenible. Esto se reconoce en la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, sigue habiendo muchos problemas para los países en desarrollo en la utilización de la política de ciencia, tecnología e innovación para contribuir a lograr los Objetivos. Algunas importantes mejoras de las políticas, tales como una mayor concentración en las inversiones en ciencia, tecnología e innovación y la rápida adopción o difusión de la tecnología y las innovaciones, serán necesarias, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, para que puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A. Enseñanzas extraídas de las sesiones de la reunión multianual de expertos relacionadas con los marcos de política de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD

24. Las contribuciones de los expertos confirmaron varias enseñanzas sobre la política de ciencia, tecnología e innovación que la UNCTAD ha identificado a partir de su labor en este ámbito. Las principales se reseñan a continuación.

25. Dado que el contexto de la ciencia, la tecnología y la innovación¹ varía enormemente entre los países en desarrollo, no existe un único sistema o política óptimos que puedan ser aplicados por todos. La ciencia, la tecnología y la innovación siguen dependiendo en gran medida de su contexto específico.

26. Sin embargo, la innovación en los países en desarrollo tiene características específicas. En esos países, hay una mayor innovación en los sectores tradicionales, ya que estos generalmente predominan en dichas economías. Además, la mayor parte de las innovaciones son graduales y caracterizadas por pequeños cambios y no por cambios radicales o a gran escala. Estas economías se suelen caracterizar por un gran sector no estructurado y generalmente predominan las pequeñas empresas y las microempresas. Esto reviste importancia porque las pequeñas empresas y las

¹ Estructura económica, prioridades, recursos, marco institucional, historia y cultura.

microempresas suelen tener una capacidad limitada para adoptar nuevas tecnologías, invertir considerablemente en la investigación y el desarrollo, la capacitación o la innovación, o introducir grandes innovaciones tecnológicas. Además, su productividad y sus salarios son generalmente más bajos que los de las grandes empresas. La innovación gradual y que no se basa en la investigación y el desarrollo representa una proporción relativamente grande de la innovación en los países en desarrollo.

27. Hay una común persistencia en el pensamiento lineal en lugar de sistemas de pensamiento innovador en muchos países en desarrollo. En la práctica, esto se traduce en un enfoque limitado, a cargo de los encargados de la formulación de políticas sobre la investigación científica, en lugar de un enfoque más amplio sobre las debilidades sistémicas y la necesidad de objetivos de política más amplios.

28. Aún hoy, es fundamental encontrar marcos institucionales eficaces para la gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación. Las deficiencias de la gobernanza institucional son comunes: insuficiencia de liderazgo, visión y coordinación; frecuentes cambios de dirigentes; horizontes a corto plazo, que suelen estar vinculados a los ciclos políticos; y una falta de un apoyo sostenido a las políticas. Es necesario contar con apoyo político de alto nivel, centrándose concretamente en el desarrollo a largo plazo y no en metas y horizontes a corto plazo. Persiste la debilidad de los vínculos en los sistemas de innovación. No obstante, para lograr la coordinación entre los ministerios gubernamentales y entre los gobiernos, la industria, los institutos de investigación y las universidades, resulta fundamental la mejora del desempeño en materia de innovación.

29. En general, tanto el sector público como el privado suelen invertir poco en la innovación y en la investigación y el desarrollo. También es deficiente la capacidad de innovación. No obstante, en las últimas décadas varios países en desarrollo han logrado importantes progresos a este respecto y están tecnológicamente poniéndose a la altura de las economías más avanzadas.

30. El acceso insuficiente a la financiación para la tecnología, la innovación y la capacitación sigue siendo una limitación común para las empresas y los agricultores de esos países. Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, los países más pobres necesitarán asistencia financiera para acelerar la adopción y la difusión de innovaciones y tecnologías sensibles al clima.

31. Es preciso mejorar la familiaridad de los encargados de la formulación de políticas con los conceptos de innovación a fin de no centrarse de manera excesiva en la investigación. También es menester conseguir una mejor comprensión del diseño y los instrumentos de la política de ciencia, tecnología e innovación, y también de la medición, el seguimiento y la evaluación. Algunos instrumentos de políticas, como las previsiones tecnológicas, se utilizan raramente en muchos países en desarrollo, y otros instrumentos, como los derechos de propiedad intelectual, necesitan más apoyo y una mejor capacidad de gestión.

32. Además, es necesario mejorar la aplicación de las políticas y las estrategias de ciencia, tecnología e innovación. No todos los países tienen esas políticas o estrategias, pero en muchos que sí las tienen, se carece de fondos para su aplicación. Esto suele deberse a una comprensión limitada y a la falta de apoyo para las políticas de ciencia, tecnología e innovación por parte de algunos de los principales encargados de la formulación de políticas, como los ministerios de finanzas.

33. Debido a estos problemas, aún existe un grado limitado de integración real de la ciencia, la tecnología y la innovación en las políticas y estrategias de desarrollo de los países en desarrollo. Esto socavará los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el breve plazo establecido en virtud de la nueva estructura de desarrollo.

34. Esto es un imperativo, no solo para la elaboración de políticas, sino también para armonizarlas a lo largo del tiempo a fin de mantener el progreso tecnológico. Sin embargo, sigue siendo habitual la falta de indicadores adecuados para que los encargados de la formulación de políticas puedan valorar las repercusiones de las mismas.

35. Se deben tener en cuenta los vínculos entre la política de ciencia, tecnología e innovación y otras políticas de desarrollo fundamentales, como las relativas a la industria, la inversión extranjera directa, el comercio, la competencia, la educación y la capacitación, la iniciativa empresarial y las pequeñas y medianas empresas (pymes). Se debe mejorar la comprensión de esos vínculos. La necesidad de una adecuada coherencia entre esas políticas requiere que se les preste atención. También es necesario tener en cuenta las deficiencias en las condiciones del marco más amplio, que van más allá de las políticas estrechamente definidas de ciencia, tecnología e innovación.

36. La escasa capacidad de absorción entre los principales agentes de la innovación, especialmente las empresas y los agricultores, pero también los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales, constituyen a menudo un problema. El desarrollo del capital humano, especialmente por medio de la educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, así como el desarrollo de aptitudes, es un requisito básico, junto con un nivel mínimo de capacidad y de infraestructura para la investigación y el desarrollo.

37. Los importantes vínculos y la colaboración internacionales son a menudo demasiado débiles. En particular, la escasa adopción y difusión de tecnología internacional siguen siendo una cuestión fundamental en muchos países. Los efectos secundarios de carácter tecnológico derivados de la inversión extranjera directa y del comercio son posibles, pero no de forma automática. La proliferación de cadenas de valor mundiales y regionales en un número cada vez mayor de industrias ha sido ampliamente señalada. Sin embargo, aún queda mucho que aprender acerca de las repercusiones de las cadenas de valor mundiales sobre las oportunidades de aprendizaje, adquisición de conocimientos y creación de capacidad tecnológica y de innovación en los países en desarrollo. Es probable que los efectos indirectos de esas cadenas tampoco sean automáticos.

B. Enseñanzas extraídas de la ejecución de la asistencia técnica de la UNCTAD en materia de políticas de ciencia, tecnología e innovación en los países en desarrollo

38. La segunda sesión de la reunión multianual de expertos confirmó la necesidad crucial de la cooperación técnica centrada en las políticas de ciencia, tecnología e innovación. En particular, el examen del marco conceptual del programa de examen de las políticas de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD proporcionó una serie de elementos que deberían aumentar la importancia de esos marcos de políticas en las actividades futuras de apoyo a esas políticas en los países en desarrollo.

39. El asesoramiento prestado por la UNCTAD a los países en desarrollo en materia de política de ciencia, tecnología e innovación ha contribuido a aumentar la conciencia y la comprensión entre los encargados de la formulación de políticas; asimismo, ha ayudado a promover la incorporación de esta política en las políticas y estrategias de desarrollo. No obstante, sigue habiendo dificultades para incorporar plenamente la política de ciencia, tecnología e innovación, en particular en la aplicación de medidas y programas relacionados con las políticas. Esto último requiere la aceptación de diversas partes interesadas que apoyan la innovación, en particular los principales encargados de formular políticas, que controlan la financiación.

40. Los exámenes de la política de ciencia, tecnología e innovación son parte de un proceso útil que incluye la concepción, la aplicación, la supervisión y la evaluación de esa política. Han demostrado ser útiles para ayudar a superar un enfoque lineal, estrecho y erróneo con respecto a la concepción y la formulación de políticas en materia de innovación. También han resultado útiles para promover la comprensión de la necesidad de mejorar la gobernanza en materia de innovación y para fortalecer los vínculos entre los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales, entre los sectores público y privado y entre la investigación y la industria. También han ayudado y, en algunos casos, han estimulado el inicio de un diálogo entre los principales interesados que no se había llevado a cabo antes del examen.

41. A menudo se plantea la necesidad de encontrar formas de abordar las insuficiencias habitualmente encontradas en los indicadores de innovación. Una combinación de enfoques cuantitativos y cualitativos suele ser necesaria, y el equilibrio es determinado en parte por la disponibilidad de mediciones cuantitativas fiables.

42. La formación y el debate sobre la política de ciencia, tecnología e innovación entre los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo son útiles para mejorar los conocimientos de esos responsables con respecto a la concepción y la ejecución de dicha política. También puede ayudar a incorporar la ciencia, la tecnología y la innovación en la política de desarrollo cuando se tienen en cuenta las experiencias de otros países cuyas políticas y programas han dado resultados satisfactorios, y que pueden mostrar buenas prácticas.

43. Un objetivo fundamental de la formación y el debate entre los encargados de la formulación de políticas y otros interesados en la innovación, así como de los exámenes de la política de ciencia, tecnología e innovación, es ayudar a crear una comprensión común de esa política entre los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo y otros interesados, que desempeñan una función en hacer posible que el país mejore su desempeño en materia de innovación. El logro de este entendimiento común puede ser un problema, especialmente cuando hay ideas firmemente arraigadas, que son limitadas y lineales, con respecto a la innovación, y que están en contraposición con el pensamiento sistémico (la aceptación de que la innovación es apoyada por sistemas de innovación), y cuando hay una fuerte resistencia a la colaboración entre los gobiernos o entre otras partes interesadas.

44. La reunión de los encargados de la formulación de políticas de diferentes ministerios, departamentos y organismos gubernamentales es un enfoque útil para crear un entendimiento común de la función y la ejecución de la política de ciencia, tecnología e innovación. Esto permite que los agentes de los departamentos que tienen mandatos, perspectivas y terminologías diferentes puedan valorar las perspectivas de otros interesados que también pueden ser valiosas, aunque sean diferentes.

45. Un enfoque regional o subregional también puede resultar útil, ya que a menudo hay puntos comunes entre los países de una región o subregión, que pueden constituir una base para los debates y crear un entendimiento común entre esos países.

C. Innovación y capacidad productiva

46. El rápido cambio tecnológico producido en ámbitos tales como la inteligencia artificial, la robótica, la producción de energía verde, la impresión tridimensional, el proceso de conversión del equipo físico en programas informáticos² y los adelantos en la biogenética y las ciencias de la vida probablemente plantean opciones complejas a

² Las tecnologías del equipo físico se convierten en aplicaciones ejecutadas en máquinas universales.

los encargados de la formulación de políticas. Estas tendencias se ven reforzadas por una creciente conectividad entre los dispositivos y las aplicaciones, que tiene una capacidad de retroinformación que crece de forma exponencial, lo que hace que los sistemas tecnológicos conozcan cada vez más su entorno y, por lo tanto, se reduce la necesidad de una orientación o intervención humana.

47. Las consecuencias iniciales de estos cambios pueden ahorrar mano de obra y liberar capacidad humana que puede desarrollarse y emplearse en servicios e industrias cada vez más creativos y productivos. Sin embargo, el progreso tecnológico de mediano a largo plazo puede en última instancia producir una erosión de las ventajas del costo laboral como factor competitivo. Las respuestas iniciales pueden tener un carácter defensivo y dar lugar, por ejemplo, a una mayor reducción de los salarios. No obstante, los países también pueden estudiar nuevas oportunidades de utilizar la ciencia, la tecnología y la innovación para crear una ventaja competitiva de sus sectores productivos, más allá de los bajos salarios y los incentivos fiscales.

48. Otro factor que se debe tener en cuenta es que, con el despliegue masivo de tecnologías de la información y las comunicaciones, las competencias y los conocimientos tácitos son cada vez más fáciles de transferir, a medida que el contenido —desde los conocimientos académicos hasta los técnicos— se pueden transmitir en línea. Esto se debe en parte a los conocimientos tradicionales de los interesados, quienes los dan a conocer en Internet, y se ve impulsado por el crecimiento de una cultura de acceso abierto, innovación e intercambio de conocimientos, lo que se ha hecho posible gracias a los medios sociales y las plataformas de contenido. Las futuras reuniones plurianuales de expertos podrían considerar estos futuros acontecimientos y dar a los Estados miembros la oportunidad de intercambiar las experiencias conexas. Estas reuniones también podrían ayudar a abordar la persistente necesidad de hacer posible el intercambio de experiencias y conocimientos en materia de política de ciencia, tecnología e innovación entre los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo.

III. Iniciativa empresarial para el desarrollo

A. La función de la iniciativa empresarial en el desarrollo

49. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido el papel de la iniciativa empresarial en el desarrollo. En su sexagésimo séptimo período de sesiones, celebrado en diciembre de 2012, la Asamblea General aprobó su primera resolución sobre la iniciativa empresarial para el desarrollo (A/RES/67/202), en la que se señaló la iniciativa empresarial como un medio para abordar los retos del desarrollo sostenible (especialmente el desempleo y la pobreza) y para ampliar las oportunidades de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos, en particular las mujeres y los jóvenes. En 2014, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales solicitó a la UNCTAD que preparase un informe a la Asamblea General sobre la aplicación de esta resolución. Ello sirvió como documento de antecedentes para una segunda resolución sobre la iniciativa empresarial para el desarrollo (A/C.2/69/L.14), aprobada en su sexagésimo noveno período de sesiones, celebrado en 2014. Esta resolución reforzó la importancia de la iniciativa empresarial para el logro del desarrollo sostenible y destacó la necesidad de evaluar el éxito de las políticas de promoción de la iniciativa empresarial y los medios e indicadores para evaluar sus consecuencias.

50. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, también subrayó el papel de la iniciativa empresarial en el desarrollo sostenible, particularmente en los Objetivos 4 y 8, tal como se describe a continuación:

a) El Objetivo 4 (garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos), meta 4.4: “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”;

b) El Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), meta 8.3: “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”.

51. Sin embargo, la iniciativa empresarial presenta múltiples facetas. Por lo tanto, puede hacer una contribución importante a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y tener un efecto positivo en el logro de múltiples metas. Es fundamental para la generación de empleo y la creación de puestos de trabajo, particularmente en el sector de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, que proporciona la mayoría de las oportunidades de empleo en casi todos los países; por ejemplo, en el África Subsahariana, el 80% del empleo se genera en este sector. El desarrollo de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas ofrece medios importantes para lograr un mejor nivel de vida. Ayuda a erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, eliminar el hambre y lograr la seguridad alimentaria. También ayuda a asegurar una vida sana y el bienestar para todos, proporcionar una educación inclusiva y equitativa y promover el empoderamiento de la mujer y la igualdad.

52. En comparación con las grandes empresas, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas son más flexibles e innovadoras, aunque sus recursos son limitados. Por consiguiente, pueden contribuir a una utilización sostenible del agua, la energía, la tierra, los bosques, los recursos marinos y otros recursos. Pueden ayudar a combatir el cambio climático, fomentar modalidades sostenibles de consumo y producción y promover ciudades sostenibles. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas también son un instrumento importante para la diversificación y la industrialización; pueden ayudar a construir la paz al ofrecer nuevas oportunidades a las personas que no están satisfechas con sus condiciones de vida, particularmente en las zonas salientes de conflictos.

B. Aplicación del Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial

53. Los esfuerzos concertados en materia de formulación de políticas y creación de capacidad son necesarios para potenciar el papel de la iniciativa empresarial para el desarrollo. Reaccionando a este reto, la UNCTAD elaboró el Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial. El Marco promueve un enfoque global, coherente y coordinado para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a identificar, formular y aplicar medidas de políticas sobre la iniciativa empresarial y la promoción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Su objetivo es ayudar a los países a diseñar iniciativas, medidas e instituciones que promuevan la iniciativa empresarial en seis esferas prioritarias interrelacionadas: la formulación de una estrategia nacional de fomento de la iniciativa empresarial, la optimización del entorno regulador, el fomento de la educación y las técnicas empresariales, la facilitación del intercambio de tecnología y la innovación, la mejora del acceso a la financiación y el fomento de la concienciación y la creación de redes.

54. Tras la puesta en marcha del Marco en 2012, varios países, incluidos el Brasil, el Camerún, el Ecuador, Gambia, Ghana, Nigeria, Panamá, la República Dominicana, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe, han aplicado o están aplicando el Marco, con algunas diferencias entre los distintos países.

55. Basándose en el Marco, la UNCTAD elaboró un instrumento de medición e indicadores para evaluar el nivel de desarrollo en las seis esferas fundamentales, identificó las deficiencias y decidió sobre las prioridades para la adopción de nuevas medidas. El gráfico del anexo ilustra los resultados de esa evaluación en un país en el que la UNCTAD aplicó el enfoque del Marco, y se indican los puntos fuertes y débiles del actual ecosistema en materia de espíritu empresarial.

56. Basándose en el Marco, la UNCTAD y la Secretaría del Commonwealth elaboraron conjuntamente en 2015 la *Policy Guide on Youth Entrepreneurship*, con el propósito de hacer frente a los desafíos del desempleo juvenil. Esta Guía se propone apoyar la creación y el fortalecimiento de los sistemas nacionales que ofrecen a los jóvenes las aptitudes, los recursos y las redes empresariales que necesitan para poner en marcha y desarrollar empresas, en entornos normativos justos y propicios para los jóvenes. Propone recomendaciones de políticas sobre la promoción de la iniciativa empresarial juvenil y pone de relieve unos 90 casos que han tenido efectos económicos y sociales positivos en esta esfera. Esta iniciativa se lanzó en el Foro empresarial de la Commonwealth, celebrado en Malta en noviembre de 2015.

57. De forma conjunta, la UNCTAD y la Secretaría del Commonwealth pudieron ofrecer asistencia técnica y creación de capacidad, sobre la base del marco de la Guía, a los países que deseaban desarrollar un ecosistema de emprendimiento juvenil.

C. Iniciativa empresarial y fomento de la capacidad productiva

58. La capacidad productiva se define como el conjunto de recursos productivos, la capacidad empresarial y las vinculaciones de producción que determinan conjuntamente la capacidad que tiene un país para producir bienes y servicios y que le permiten crecer y desarrollarse. Por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad productiva supone la facilitación de la capacidad empresarial, la acumulación de capital, el progreso tecnológico y los vínculos entre empresas. Durante más de dos décadas, la UNCTAD se ha dedicado activamente a ayudar a los países en desarrollo y los países con economías en transición a desarrollar su capacidad productiva en el sector de las pymes mediante programas de fomento de la iniciativa empresarial, tales como Empretec y Business Linkages (Programa de Vínculos Comerciales).

59. Desde 1988, Empretec ha impartido capacitación a más de 350.000 empresarios en más de 35 países en desarrollo y países con economías en transición, para ayudarlos a iniciar, hacer crecer y desarrollar sus empresas. Según las encuestas realizadas por los centros nacionales de Empretec, el programa Empretec aumenta considerablemente la tasa de supervivencia de las pequeñas empresas, abre nuevas oportunidades de negocio y de empleo, contribuye al aumento de la eficiencia y la productividad, y aumenta el acceso de los empresarios participantes a los clientes y los recursos financieros.

60. El Programa de Vínculos Comerciales se propone mejorar la capacidad de los proveedores locales y facilitar su integración en las cadenas de valor mundiales, sobre la base de sus vínculos comerciales con grandes empresas nacionales o internacionales. El programa de la UNCTAD se ha llevado a cabo en nueve países en desarrollo, creando considerables oportunidades mutuamente beneficiosas para las empresas nacionales y filiales extranjeras. Con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se han incorporado cada vez más los principios de

inclusividad y sostenibilidad, aprovechando los incentivos y los recursos del sector privado para adoptar normas ambientales y asegurar la beneficiosa inclusión del segmento más pobre de la población, especialmente en las zonas rurales.

61. En este sentido, la UNCTAD llevó a cabo dos proyectos en la República Unida de Tanzania y Zambia para promover los vínculos empresariales en las cadenas de valor del turismo sostenible y la construcción ecológica, respectivamente. Los proyectos prestaron apoyo a los pequeños proveedores locales para cumplir las normas ambientales de las empresas transnacionales y desarrollar la mentalidad empresarial de los empresarios rurales pobres y los productores urbanos marginados. De esta manera, los vínculos comerciales se convierten en un medio para que las pymes nacionales, incluidas las pequeñas empresas rurales, puedan diversificar y añadir valor a su producción, participando así más efectivamente en los sistemas internacionales de producción.

62. La iniciativa empresarial es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, para lograr sus efectos sobre el fomento de la capacidad productiva, el fortalecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas; hacer frente a los retos del crecimiento sostenible e inclusivo; y mejorar las condiciones de vida, particularmente de los grupos vulnerables de la población, como los jóvenes y las mujeres, se necesitan esfuerzos concertados para asegurar un enfoque amplio y holístico con respecto a la promoción de la iniciativa empresarial. Un enfoque de esa índole debería basarse en estrategias y políticas a largo plazo, una asignación suficiente de recursos, programas de fomento de la capacidad, mecanismos eficaces de evaluación y supervisión, coordinación y cooperación en todos los niveles, e intercambio de buenas prácticas y de las enseñanzas extraídas. Por consiguiente, es fundamental que la iniciativa empresarial y el desarrollo de las pymes sigan siendo cuestiones abordadas sistemáticamente por la UNCTAD, como parte integrante de su agenda mundial para el desarrollo. Las futuras reuniones plurianuales de expertos podrían considerar esta labor y proporcionar a los Estados miembros nuevas oportunidades para intercambiar experiencias a este respecto.

Anexo

Datos de reformas recientes en los acuerdos internacionales de inversión: Preservación del derecho a regular

<i>Disposiciones de tratados: Opciones para la reforma de los acuerdos internacionales de inversión</i>	<i>Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo de la UNCTAD^a</i>	<i>Tratados bilaterales de inversión (862) 1962-2011 (porcentaje)</i>	<i>Tratados bilaterales de inversión (40) 2012-2014 (porcentaje)</i>
Preámbulo	1.1.1	10	65
Incluye los intereses de políticas públicas como objetivos del tratado			
Definición de las inversiones abarcadas	2.1.1	5	45
Excluye expresamente ciertos tipos de activos			
Definición de los inversores abarcados	2.2.2	7	58
Incluye una cláusula de denegación de prestaciones			
Trato de la nación más favorecida	4.2.2	3	33
Se especifica que no es aplicable a otras disposiciones de los acuerdos internacionales de inversión relativas a la solución de controversias entre los inversores y el Estado			
Trato justo y equitativo	4.3.1	4	40
Hace referencia al nivel mínimo de trato/derecho internacional consuetudinario			
Expropiación indirecta	4.5.1	4	35
Establece los criterios que deben tener en cuenta los tribunales			
Libre transferencia de fondos	4.7.2	8	70
Incluye excepciones para graves dificultades de la balanza de pagos u otras crisis financieras y económicas			
Excepciones en políticas públicas	5.1.1	12	58
Incluye excepciones en políticas públicas			

Fuente: UNCTAD.

^a La enumeración hace referencia a las opciones de política indicadas en el cuadro "Opciones de políticas para los acuerdos internacionales de inversión" (parte A), UNCTAD, 2015, *Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible*.

Resultados de la aplicación del instrumento de medición Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial

