



INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO **2019**

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

**MENSAJES CLAVE Y
PANORAMA GENERAL**





INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO 2019

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

**MENSAJES CLAVE Y
PANORAMA GENERAL**



© 2019, Naciones Unidas

La presente obra está disponible en libre acceso de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Se permite realizar fotocopias y reproducciones de extractos indicando la fuente.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/WIR/2019 (Overview)

PREFACIO

El *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* representa una ayuda para los encargados de la formulación de políticas, ya que en él se hace un seguimiento de las tendencias de la inversión extranjera directa a nivel mundial y regional y se documenta la evolución de las políticas nacionales e internacionales en materia de inversión. Este año, en el capítulo dedicado a las políticas se hace un balance de los esfuerzos encaminados a la reforma de los acuerdos internacionales de inversión y se reseñan las nuevas medidas adoptadas.

El logro de un desarrollo sostenible inclusivo requiere, a nivel mundial, un entorno de políticas que propicie las inversiones transfronterizas. El año pasado, los flujos mundiales de inversión extranjera directa descendieron un 13 %, a 1,3 billones de dólares, lo que representa el nivel más bajo desde la crisis financiera mundial y pone de relieve la ausencia de crecimiento de la inversión internacional en esta década. Aún no se vislumbra la considerable aceleración que sería precisa para cubrir las necesidades de inversión asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hemos de ser más ambiciosos en nuestra acción con respecto al clima, afrontar las vulnerabilidades derivadas de la deuda y reducir las tensiones comerciales con el fin de promover entornos que propicien la intensificación de las inversiones de largo plazo y sostenibles.

Uno de los principales medios para atraer inversiones son las zonas económicas especiales (ZEE). Su número ha crecido rápidamente en todo el mundo en esta década, hasta superar las 5.000, y están en proyecto aún muchas más. En el presente *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* se hace un resumen de la situación mundial de las zonas económicas especiales y se brindan recomendaciones sobre la manera de responder a los retos fundamentales que suponen para esas zonas el imperativo del desarrollo sostenible, la nueva revolución industrial y los cambios en los patrones productivos internacionales.

Recomiendo la lectura del *Informe sobre las Inversiones en el Mundo* de este año tanto a los encargados de las políticas industriales como a quienes se ocupan de las políticas de inversión, por ser una herramienta fundamental para la comunidad internacional del desarrollo.



António Guterres
Secretario General de las Naciones Unidas

PRÓLOGO

Desde hace algún tiempo, el clima político mundial en materia de comercio e inversión es menos benigno que en la época en que las exportaciones impulsaban el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, siguen teniendo la misma necesidad de atraer inversiones y promover las exportaciones para apoyar la industrialización, la diversificación económica y la transformación estructural.

La práctica totalidad de las numerosas políticas industriales nuevas adoptadas en los últimos años, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, están muy condicionadas a la atracción de inversiones. Al mismo tiempo, se observa que tienden a disminuir las inversiones transfronterizas productivas.

El mercado de las inversiones internacionales móviles destinadas a crear capacidad industrial resulta así cada vez más difícil y competitivo. La demanda de inversiones es mayor que nunca, la oferta se está reduciendo y el mercado es menos amistoso que antes.

En ese contexto se observa un crecimiento explosivo del uso de las zonas económicas especiales (ZEE) como instrumento de política fundamental para atraer inversiones que promuevan el desarrollo industrial. En los últimos 5 años se han creado más de 1.000 de estas zonas en todo el mundo, y al menos otras 500 están en fase de proyecto.

Abundan los ejemplos de zonas económicas especiales que han sido clave para transformar las economías, facilitar una mayor participación en las cadenas de valor mundiales y acelerar la modernización industrial. Con todo, por cada caso ejemplar hay muchas zonas que no atraen a los inversionistas esperados, y algunas se saldan con un oneroso fracaso.

En países con una cartera de zonas económicas especiales o programas ambiciosos para crearlas, los encargados de la formulación de políticas y los técnicos —de los ministerios a cargo de la industria, el comercio y la inversión; de las autoridades administrativas de las zonas económicas especiales; y de los organismos de promoción de las exportaciones y las inversiones, por citar solo

a algunos— procuran sanear las zonas que no presentan buenos resultados y garantizar que las nuevas zonas respondan a las expectativas.

En ese empeño, no solo deben lidiar con los retos propios de un clima de comercio e inversión más riguroso, sino que también afrontan la aparición de retos nuevos. Uno de ellos es la nueva revolución industrial, que podría restar importancia al bajo costo de la mano de obra, que era el factor competitivo de la mayoría de las zonas económicas especiales. Estas zonas tendrán que anticipar las tendencias de los sectores de producción que les interese atraer y adaptarse en consecuencia.

Aún más importante es el hecho de que, en la actualidad, la estrategia y las actividades de las zonas económicas especiales deben estar orientadas hacia el desarrollo sostenible, plasmado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Rompiendo con el pasado, la adopción de normas más exigentes en materia social, ambiental y de gobernanza se está convirtiendo en una ventaja competitiva.

En el *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019* se hace un repaso de la situación de las zonas económicas especiales actuales a nivel mundial, se presenta un panorama general de las leyes y reglamentaciones de esas zonas y se evalúa su impacto en el desarrollo sostenible. El *Informe* incluye recomendaciones desde tres puntos de vista: las enseñanzas del pasado, una perspectiva de cara al futuro y una idea pionera que consiste en crear “zonas modelo acordes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Espero que el *Informe* aporte ideas y revitalice en todo el mundo los esfuerzos tendentes a lograr que la inversión favorezca el desarrollo mediante las zonas económicas especiales. La UNCTAD está dispuesta a ayudar a las partes interesadas en esa tarea.



Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

AGRADECIMIENTOS

El *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019* fue preparado por un equipo liderado por James X. Zhan. Entre los miembros del equipo se encuentran Richard Bolwijn, Bruno Casella, Arslan Chaudhary, Hamed El Kady, Kumi Endo, Thomas van Giffen, Kálmán Kalotay, Joachim Karl, Isya Kresnadi, Oktawian Kuc, Jing Li, Anthony Miller, Kyoungmo Moon, Abraham Negash, Shin Ohinata, Diana Rosert, Astrit Sulstarova, Claudia Trentini, Elisabeth Tuerk, Joerg Weber y Kee Hwee Wee.

Jorun Baumgartner, Faicel Belaid, Magdalena Bulit Goni, Juan Carlos Castillo, Tiffany Grabski, Yulia Levashova, Luisa Sande Lemos, Sergey Ripinsky y Linli Yu contribuyeron a la investigación y realizaron aportes. También contribuyeron los pasantes Zahra Ejehi, Robert Kuhn, Alina Nazarova y Mxolisi Artwell Ngulube.

Se contó con las observaciones y contribuciones de Stephania Bonilla, Joseph Clements, Chantal Dupasquier, Ariel Ivanier, Mathabo Le Roux, Massimo Meloni, Jason Munyan, Yongfu Ouyang, Ian Richards, Christoph Spennemann y Paul Wessendorp.

Bradley Boicourt, Mohamed Chiraz Baly, Smita Lakhe y Lizanne Martinez proporcionaron asistencia estadística.

El manuscrito fue revisado con la ayuda de Caroline Lambert y editado por Lise Lingo. Pablo Cortizo se encargó del diseño de los gráficos, mapas e infografías; él y Laurence Duchemin realizaron la composición tipográfica. La producción del *Informe* recibió el apoyo de Elisabeth Anodeau-Mareschal, Nathalie Eulaerts, Rosalina Goyena, Sivanla Sikounnavong y Katia Vieu.

François Bost y Rajneesh Narula proporcionaron un extenso asesoramiento sobre el capítulo IV. En diversas etapas de la preparación, en particular durante las reuniones de expertos organizadas para analizar los borradores, el equipo recibió comentarios y aportes de los siguientes expertos: Aradhna Aggarwal, Xiangming Chen, Teresa Cheng, Manjiao Chi, Riccardo Crescenzi, Stefan Csordas, Thomas Farole, Masataka Fujita, Yeseul Hyun, N. Jansen Calamita, Markus Krajewski, Alexey Kuznetsov, Olga Kuznetsova, Guangwen Meng,

Maria Camila Moreno, Shree Ravi, Emily Sims, Ilan Strauss, Juan Torrents y Giovanni Valensisi.

El *Informe* también se benefició de la colaboración con colegas de las comisiones regionales de las Naciones Unidas para la redacción de sus secciones del capítulo II sobre las tendencias regionales. Wafa Aidi, Joseph Baricako, Mohamed Chemingui, Martin Kohout, Laura Páez Heredia, José Palacín, Maria Cecilia Plottier, Marc Proksch, Giovanni Stumpo y Heather Taylor hicieron aportes y comentarios.

Se agradecen también los comentarios recibidos de otras divisiones de la UNCTAD en el marco del proceso interno de examen entre homólogos, así como los comentarios de la Oficina del Secretario General. La Sección de Cartografía de las Naciones Unidas proporcionó asesoramiento sobre los mapas regionales.

Numerosos funcionarios y funcionarias de bancos centrales, organismos gubernamentales, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales contribuyeron también al *Informe*.

ÍNDICE

PREFACIO	iii
PRÓLOGO	iv
AGRADECIMIENTOS	vi
MENSAJES CLAVE	ix
PANORAMA GENERAL	1
TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS MUNDIALES	1
TENDENCIAS REGIONALES	10
TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN	18
LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES	26

MENSAJES CLAVE

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA INVERSIÓN

Los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) siguieron disminuyendo en 2018, en un 13 %, situándose en 1,3 billones de dólares.

La disminución, que representa el tercer año consecutivo de reducción de la IED, se debió principalmente a grandes operaciones de repatriación de los beneficios acumulados por las empresas multinacionales de los Estados Unidos, efectuadas en los dos primeros trimestres de 2018 como consecuencia de las reformas fiscales introducidas en ese país a finales de 2017.

Los flujos de IED hacia las economías desarrolladas cayeron a su punto más bajo desde 2004, tras registrar una reducción del 27 %. Las entradas en Europa se redujeron a la mitad, a menos de 200.000 millones de dólares, debido a las entradas negativas registradas en algunos de los grandes países receptores tras la repatriación de fondos, y a una reducción considerable en el Reino Unido. Las entradas en los Estados Unidos también disminuyeron, en un 9 %, y registraron un volumen de 252.000 millones de dólares.

Los flujos hacia los países en desarrollo se mantuvieron estables, con un ligero aumento del 2 %. Como resultado de ese aumento y de la anómala reducción de la IED en los países desarrollados, la participación de los países en desarrollo en la IED mundial aumentó hasta alcanzar el 54 %, lo que supone un récord.

- Los flujos de IED hacia África aumentaron un 11 %, a 46.000 millones de dólares, a pesar de la disminución registrada en los mayores países receptores. El aumento se debió a las entradas de fondos para la obtención de recursos naturales, algunas inversiones diversificadas y la recuperación de Sudáfrica después de varios años de recibir escasas entradas.
- Los flujos destinados a los países en desarrollo de Asia, la principal región receptora, aumentaron un 4 %. En una muestra de dinamismo continuado, el

-13% de IED mundial en 2018
\$1,3 billones de dólares

Tendencia a la disminución de la IED



valor de las inversiones en proyectos nuevos anunciadas en la región se duplicó, lo que puso fin a la pausa que habían marcado en 2017.

- *La IED en América Latina y el Caribe fue un 6 % menor, y no consiguió mantener el impulso que había tomado tras el aumento de 2017, que puso fin a un prolongado descenso. La IED en la región sigue estando en un nivel un 27 % inferior al máximo alcanzado durante el auge de los productos básicos.*
- *Las entradas de inversión extranjera directa (IED) en las economías estructuralmente débiles y vulnerables siguieron estando por debajo del 3 % del total mundial. Las entradas en los países menos adelantados se recuperaron tras su descenso de 2017, volviendo a alcanzar los 24.000 millones de dólares, el valor medio de la última década.*

Los flujos de entrada de IED en las economías en transición prosiguieron su disminución en 2018, cayendo un 28 %, a 34.000 millones de dólares, arrastrados por una reducción del 49 % de los flujos hacia la Federación de Rusia.

La caída de la IED por razones fiscales quedó amortiguada por el aumento de las transacciones realizadas en el segundo semestre de 2018. El valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas creció un 18 %, gracias a que las empresas multinacionales de los Estados Unidos utilizaron en sus filiales extranjeras la liquidez que ya no estaba sujeta a obligaciones tributarias.

Se prevé que la IED en las economías desarrolladas retome impulso en 2019, a medida que se disipen los efectos de las reformas fiscales de los Estados Unidos. Los anuncios de proyectos nuevos, los cuales reflejan los planes de gasto futuro, también apuntan a ese ascenso, dado que en 2018 crecieron un 41 % con respecto al mínimo registrado en 2017. A pesar de ello, *las proyecciones de la IED mundial solo presentan una modesta recuperación del 10 %, aproximadamente hasta 1,5 billones de dólares, sin alcanzar el promedio del último decenio. La tendencia subyacente de la IED sigue siendo débil. Las tensiones comerciales también suponen un riesgo de baja para 2019 y los años siguientes.*

La tendencia subyacente de la IED ha sido de un crecimiento endeble desde 2008. Una vez descontados factores puntuales como

La inversión en nuevas instalaciones de la industria manufacturera aumentó un 35%

las reformas fiscales, las megaoperaciones y los flujos financieros volátiles, la IED neta ha presentado en promedio un crecimiento de tan solo un 1 % anual durante un decenio, en comparación con el 8 % registrado entre 2000 y 2007, y más del 20 % antes de 2000.

Entre las explicaciones de esa tendencia figuran los menores rendimientos de la IED, las formas de inversión cada vez más livianas en activos y un clima de políticas de inversión menos favorable.

Las 100 principales empresas multinacionales representan más de $\frac{1}{3}$ de la I+D mundial financiada por empresas

El prolongado declive de las inversiones en proyectos de manufactura nuevos se interrumpió en 2018, cuando el valor de los proyectos anunciados aumentó un 35 % con respecto al bajo valor de 2017. En lo que respecta a los países en desarrollo, donde la inversión en el sector manufacturero es indispensable para el desarrollo industrial, el crecimiento se concentró principalmente en Asia, impulsado por proyectos de alto valor en las industrias de procesamiento de productos básicos.

Se estabilizó el número de empresas multinacionales estatales, mientras que las adquisiciones de estas en el extranjero se ralentizaron. Existen cerca de 1.500 empresas multinacionales estatales, igual que en 2017. Su presencia entre las 100 empresas multinacionales más importantes del mundo aumentó a 16, al sumar una más. El valor de sus fusiones y adquisiciones retrocedió al 4 % del total en 2018, tras un descenso gradual con respecto al promedio del período 2008-2013, que fue superior al 10 %.

Gran parte de la expansión continuada de la producción internacional es imputable a los bienes intangibles. Las modalidades de producción internacional sin participación en el capital están creciendo más rápidamente que la IED, como pone de manifiesto el crecimiento relativo de las regalías, los derechos de licencia y el comercio de servicios. La clasificación de las 100 principales empresas multinacionales en 2018 confirma la regresión de las multinacionales de tipo industrial, algunas de las cuales han desaparecido de la lista.

Las empresas que figuran en esa lista representan más de la tercera parte de las actividades de investigación y desarrollo (I+D) de financiación privada del mundo. El mayor gasto corresponde a las multinacionales de los sectores tecnológico, farmacéutico y automotor. La intensidad de I+D (en relación con las ventas) de los 100 principales países en desarrollo es mucho menor. La

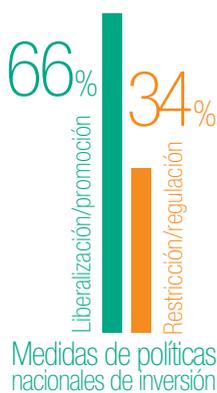
inversión internacional en nuevas actividades de I+D es considerable y continúa aumentando.

Gran parte de la inversión entre países en desarrollo (IED Sur-Sur) es, en último término, propiedad de empresas multinacionales de países desarrollados. Nuevos datos sobre la red mundial de IED bilateral directa e indirecta demuestran la importancia que los centros regionales de inversiones tienen para la IED intrarregional y la IED Sur-Sur. La inversión indirecta también influye en la cobertura de los acuerdos internacionales de inversión.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN

Las nuevas medidas de las políticas de inversión nacionales dejan entrever una actitud más crítica con respecto de la inversión extranjera. En 2018, 55 economías introdujeron no menos de 112 medidas que afectan a la inversión extranjera. Más de un tercio de esas medidas establecieron nuevas restricciones o regulaciones, la mayor cifra en veinte años. Principalmente, respondían al temor de que la seguridad nacional se viera afectada por la propiedad extranjera de infraestructuras vitales, tecnología esencial y otros activos comerciales. Además, se retiraron o bloquearon al menos 22 planes de fusión y adquisición por razones de políticas o regulatorias, lo que supone el doble que en 2017.

Cada vez son más importantes los mecanismos de control de las inversiones extranjeras. Desde 2011, al menos 11 países han introducido nuevos marcos de control, y se han hecho al menos 41 modificaciones de los regímenes existentes. Entre los cambios figuran la adición de sectores o actividades objeto



de control, la rebaja de los umbrales de activación de las medidas de control o la ampliación de la definición de la inversión extranjera. Otras regulaciones nuevas han extendido las obligaciones de informar de los inversionistas extranjeros, ampliado los plazos oficiales de los procedimientos de control o introducido nuevas sanciones civiles, penales o administrativas por incumplimiento de las obligaciones de notificación.

Sin embargo, sigue siendo prioritario atraer inversiones. La mayoría de las nuevas medidas de políticas de inversión han estado orientadas hacia la liberalización,

la promoción y la facilitación de las inversiones. Muchos países eliminaron o redujeron las restricciones de entrada de inversionistas extranjeros en diversos sectores de la economía. Prosiguió la tendencia hacia la simplificación o racionalización de los trámites administrativos para la inversión extranjera. Asimismo, varios países ofrecieron nuevos incentivos fiscales para la inversión en sectores o regiones específicos.

La formulación de políticas internacionales está en una fase dinámica, lo cual genera amplias repercusiones. En 2018, los países firmaron 40 acuerdos internacionales de inversión (AI). Asimismo, se terminaron 24 tratados existentes. Los elementos novedosos de los nuevos acuerdos, incluidos algunos tratados megarregionales con importantes países inversionistas, tendrán un impacto considerable en el régimen mundial de acuerdos internacionales de inversión. Muchos países están elaborando también nuevos tratados modelo y principios rectores que conformarán la futura elaboración de tratados.

La reforma de los acuerdos internacionales de inversión avanza, pero aún queda mucho por hacer. Casi todos los nuevos tratados contienen numerosos elementos acordes con el Paquete de Reformas para el Régimen Internacional de Inversiones de la UNCTAD. Las herramientas de política de la UNCTAD también han incitado a emprender la modernización de los tratados de vieja generación. Cada vez es más frecuente que los países interpreten, modifiquen, sustituyan o denuncien tratados obsoletos. Sin embargo, el número de tratados de vieja generación es 10 veces mayor que el de los tratados modernos, orientados a la reforma. Los inversionistas siguen acogidos a los tratados de vieja generación; en 2018, se instaron no menos de 71 nuevas acciones por controversias entre inversionistas y Estados.

Las reformas de los acuerdos internacionales de inversión también plantean nuevos retos. Los nuevos tratados pretenden ser más equilibrados y flexibles, pero también hacen que el régimen de acuerdos internacionales de inversión sea menos homogéneo. La complejidad sistémica se ve acrecentada por los diferentes enfoques de la reforma del sistema internacional de solución de controversias entre inversionistas y Estados (SCIE), que abarcan desde la creación de tribunales específicos o un tribunal permanente hasta la supresión del sistema de solución

A circular graphic with a teal background. Inside the circle, the number '40' is written in white, with a '+' sign to its left and 'en 2018' written below it.

Total de acuerdos internacionales de inversión vigentes

2 658

71 nuevos procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados

de controversias. Además, las actividades de reforma se desarrollan en paralelo y, a menudo, de manera aislada. El aprovechamiento efectivo de las relaciones internacionales de inversión en aras del desarrollo sostenible exige llevar a cabo una reforma holística y sincronizada mediante un proceso inclusivo y transparente. La UNCTAD puede cumplir una importante función como facilitadora en ese sentido.

Tendencias de los mercados de capitales sostenibles

Los instrumentos y las políticas de los mercados de capitales destinados a promover la integración de la sostenibilidad en las prácticas de las empresas y los inversionistas están perdiendo su carácter de nicho y se van generalizando. Cada vez son más los inversionistas que integran los factores ambientales, sociales y de gobernanza en la toma de decisiones para mejorar el desempeño y mitigar los riesgos. La buena evolución de los productos centrados en la sostenibilidad refuerza la opinión de los administradores de activos y los reguladores de valores de que tales factores son fundamentales para el buen resultado de las inversiones a largo plazo. A medida que las tendencias a la inversión sostenible arraigan y se extienden, puede crecer su influencia en las políticas y prácticas operacionales de las empresas multinacionales.

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES



5 400
zonas en
147
economías

Las zonas económicas especiales (ZEE) son ampliamente utilizadas en la mayoría de las economías en desarrollo y muchas economías desarrolladas. En esas zonas delimitadas geográficamente, las autoridades facilitan la actividad industrial proporcionando incentivos fiscales y regulatorios e infraestructuras de apoyo. Actualmente hay casi 5.400 ZEE en 147 economías, en comparación con 4.000 hace 5 años, mientras que otras 500 zonas están en proyecto. El auge de las ZEE forma parte de una nueva ola de políticas industriales y responde al aumento de la competencia por obtener inversiones internacionales volátiles.

Existen muchos tipos de ZEE. En los países desarrollados, las más comunes son las zonas francas básicas, centradas en facilitar la logística comercial. Las economías en transición tienden a utilizar zonas integradas orientadas hacia el desarrollo industrial, que pueden incluir varias industrias o especializarse en una sola, o bien centrarse en promover la capacidad de innovación. El grado y el tipo de especialización están estrechamente relacionados con el nivel de industrialización de los países, siguiendo la escalera del desarrollo de las ZEE.



Están surgiendo muchos tipos nuevos de ZEE y de programas de creación de zonas innovadoras. Algunas están centradas en las nuevas industrias, como la alta tecnología, los servicios financieros o el turismo, y ya no se limitan a las actividades comerciales y manufactureras intensivas en mano de obra, como las ZEE tradicionales. Otras se centran en el desempeño ambiental, la comercialización de la ciencia, el desarrollo regional o la regeneración urbana.

Cada vez es más habitual la cooperación internacional para el establecimiento de zonas. Muchas zonas de países en desarrollo se construyen mediante asociaciones bilaterales o en el marco de programas de cooperación para el desarrollo. Las zonas de desarrollo regional y las zonas transfronterizas, que unen dos o tres países se han convertido componentes habituales de la cooperación económica regional.

Las ZEE pueden contribuir mucho al crecimiento y el desarrollo. Pueden ayudar a atraer inversiones, crear empleo e impulsar las exportaciones, tanto de manera directa como indirecta cuando consiguen establecer vínculos con el conjunto de la economía. Las zonas también pueden favorecer la participación en las cadenas de valor mundiales, la modernización de la industria y la diversificación económica. Ahora bien, ninguno de esos beneficios es automático.

De hecho, *muchas zonas siguen presentando resultados inferiores a lo esperado.* Las ZEE no son ni una condición ni una garantía de un aumento de las entradas de IED o de participación en las cadenas de valor mundiales. Cuando impulsan el crecimiento económico, el estímulo suele ser temporal: una vez pasada la fase de crecimiento inicial, la mayoría de las zonas crecen al mismo ritmo que la economía nacional. Además, hay un número excesivo de

zonas que funcionan como enclaves y tienen escaso impacto fuera de sus límites.

Pocos países evalúan sistemáticamente el desempeño y el impacto económico de las zonas.

La evaluación resulta esencial porque es preciso establecer un diagnóstico oportuno para poder sanear las ZEE que no prosperan, especialmente cuando se han invertido cuantiosos fondos públicos en la creación de la zona. El estado de resultados de las ZEE en términos de desarrollo sostenible de la UNCTAD puede orientar a los encargados de la formulación de políticas a la hora de establecer un sistema de vigilancia y evaluación exhaustivo.

La experiencia adquirida durante varias décadas en materia de ZEE ofrece enseñanzas interesantes para el desarrollo de las zonas modernas;

- *Es fundamental el diseño estratégico del marco de políticas y el programa de desarrollo de las ZEE.* Las políticas relativas a esas zonas no deben formularse al margen de su contexto global de políticas, incluidas las de inversión, de comercio y fiscal. El tipo de las zonas y su especialización deben ajustarse a las ventajas competitivas y las capacidades existentes. Los planes de desarrollo a largo plazo de la zona deben estar guiados por la escalera del desarrollo de las ZEE.
- *Los programas de establecimiento de zonas deben ser modestos.* El estado de resultados en términos de desarrollo sostenible recalca la necesidad de que las zonas sean sostenibles desde el punto de vista financiero y fiscal, ya que su impacto en el crecimiento económico general, puede resultar incierto y tardar en concretarse. Los altos costos iniciales debidos a las especificaciones excesivas, las subvenciones para los ocupantes de la zona y el paso de las empresas preexistentes al régimen de las zonas son los mayores riesgos en lo que a viabilidad fiscal respecta.
- *El éxito de una ZEE dependerá de que cuente con las bases correctas.* La mayoría de los fracasos son atribuibles a problemas de mala ubicación, en lugares que requieren grandes gastos de inversión o que están lejos de los nodos de infraestructuras o de ciudades con suficientes reservas de mano de obra; a la inseguridad del abastecimiento energético; a la mala planificación de la zona, con unas instalaciones o un mantenimiento inadecuados; o bien, a procedimientos administrativos engorrosos.

- *Es indispensable promover activamente el establecimiento de clústeres y vínculos con el fin de maximizar el impacto de la zona en el desarrollo.* Las empresas que operan en las zonas tienen mayores posibilidades de colaborar, aunar recursos y compartir instalaciones, sobre todo en las zonas especializadas, aunque en las zonas que albergan actividades múltiples pueden obtener ciertos beneficios de la ubicación conjunta. La identificación proactiva de oportunidades, las medidas para promover la complementariedad entre empresas, y los programas de capacitación, en colaboración con empresas dentro y fuera de la zona, incrementan considerablemente su impacto.
- *Un marco regulador firme, instituciones sólidas y una buena gobernanza son factores indispensables para el éxito.* La infraestructura jurídica de las ZEE debería garantizar la aplicación coherente, transparente y previsible de las políticas de las ZEE. Las responsabilidades de los órganos rectores de las ZEE deben estar claramente definidas. Para las zonas resulta beneficiosa la presencia de representantes del sector privado en sus consejos de administración.

De cara al futuro, las ZEE afrontan nuevos retos:

- La agenda de desarrollo sostenible tiene cada vez mayor influencia en las decisiones estratégicas y las operaciones de las empresas multinacionales, lo que debe quedar reflejado en las propuestas de valor que las ZEE ofertan a los inversionistas. Las ZEE modernas pueden contribuir positivamente a mejorar el desempeño ambiental, social y de gobernanza de la base industrial de los países. Dentro de los confines de las ZEE resulta más fácil asegurar la realización de controles, el cumplimiento de las normas y la prestación de servicios (de inspección, de salud e higiene, de gestión de los residuos y energías renovables).

Las ZEE son tradicionalmente grandes empleadoras de mujeres, que, en promedio, representan alrededor del 60 % de los empleados. Algunas zonas modernas aplican directrices de igualdad de género, como normas para combatir la discriminación, y ofrecen servicios de apoyo, como guarderías y servicios escolares, sentando así nuevas normas de desempeño en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- La nueva revolución industrial y la economía digital están transformando las industrias manufactureras, que son los principales clientes de las ZEE. Las ZEE deberán adaptar sus propuestas de valor de modo que incluyan

el acceso a personal cualificado, un nivel elevado de conectividad de datos y proveedores de los servicios tecnológicos pertinentes. Las ZEE también pueden tener nuevas oportunidades de atraer empresas digitales.

- El difícil entorno de políticas de comercio e inversión actual, caracterizado por un aumento del proteccionismo, las modificaciones de las preferencias comerciales, y el predominio de la cooperación económica regional, está provocando cambios en los patrones productivos internacionales y en las cadenas de valor mundiales. Esos cambios pueden afectar considerablemente a la competitividad de las ZEE, que funcionan como nodos centrales en las cadenas de valor mundiales. Es probable que la cooperación internacional para la creación de zonas adquiera más importancia.

Por último, la Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad para el establecimiento de un tipo de ZEE totalmente nuevo: la zona modelo acorde con los ODS. Estas zonas tendrían por objetivo atraer inversión en actividades relevantes para los ODS, adoptar las normas ambientales, sociales y de gobernanza más exigentes, y promover un crecimiento inclusivo, generando eslabonamientos y efectos indirectos.

Las recomendaciones formuladas en el presente informe pretenden servir de orientación a los encargados de la formulación de políticas en sus esfuerzos por revitalizar y modernizar las zonas existentes, y por crear otras nuevas que eviten caer en los errores del pasado y estén preparadas para afrontar los retos futuros. El objetivo fundamental debería ser que las ZEE favorezcan el logro de los ODS: en vez de enclaves privilegiados serían fuentes de amplios beneficios.



Un nuevo tipo de ZEE:
la zona modelo acorde
con los ODS

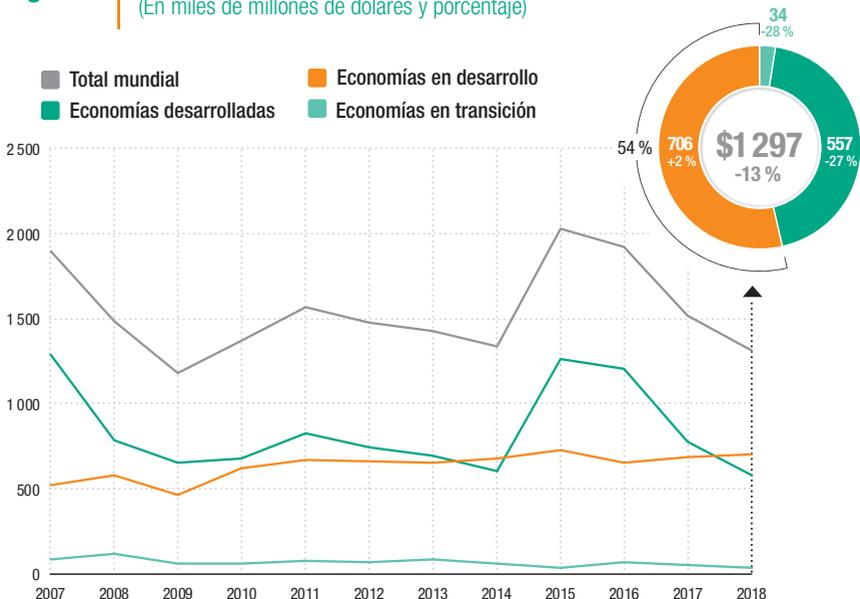
PANORAMA GENERAL

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS MUNDIALES

La IED mundial disminuyó por tercer año consecutivo

En 2018, los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) siguieron disminuyendo, en un 13 %, situándose en 1,3 billones de dólares (figura 1). La disminución, que representa el tercer año consecutivo de reducción de la IED, se debió principalmente a grandes operaciones de repatriación de los beneficios acumulados por las empresas multinacionales de los Estados Unidos, efectuadas en los dos primeros trimestres de 2018 como consecuencia de las reformas fiscales introducidas en ese país a finales de 2017.

Figura 1. Entradas de IED, mundiales y por grupo económico, 2007-2018
(En miles de millones de dólares y porcentaje)



Fuente: UNCTAD.

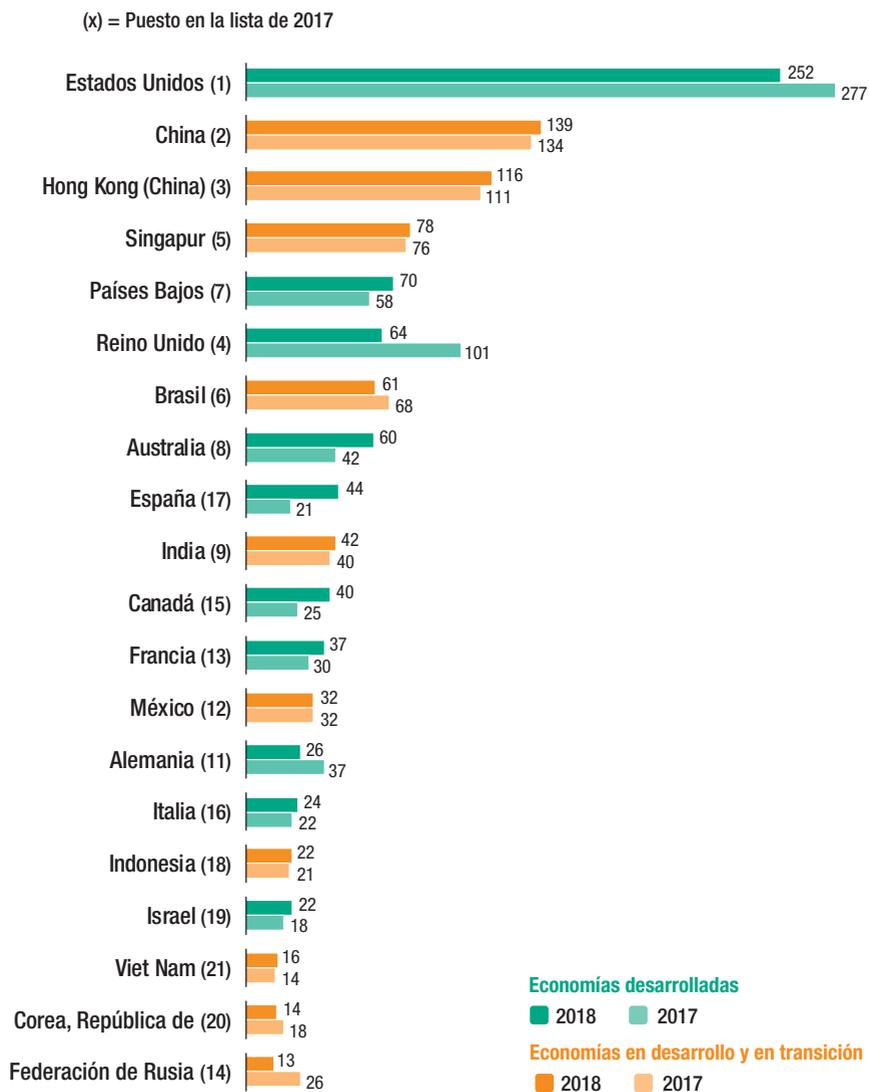
La caída de la IED por razones fiscales en el primer semestre de 2018 —que terminó con un nivel inferior en un 40 % al del mismo período en 2017— fue amortiguada en el segundo semestre por el aumento de las transacciones. El valor de las fusiones y adquisiciones transfronterizas se elevó un 18 %, gracias a que las empresas multinacionales de los Estados Unidos utilizaron en sus filiales extranjeras la liquidez que ya no estaba sujeta a obligaciones tributarias.

La IED destinada a los países desarrollados cayó al nivel más bajo en 15 años

Los flujos de IED hacia las economías desarrolladas cayeron a su punto más bajo desde 2004, tras registrar una reducción del 27 %. Las entradas de IED en Europa se redujeron a la mitad y se cifraron en menos de 200.000 millones de dólares; varios países receptores importantes con presencia de empresas multinacionales de los Estados Unidos registraron entradas negativas. (La repatriación de fondos por las empresas multinacionales de los Estados Unidos se tradujo en entradas negativas en los países receptores). Los flujos de IED hacia Irlanda y Suiza cayeron a -66.000 millones de dólares y -87.000 millones de dólares, respectivamente. Los flujos de IED hacia el Reino Unido también disminuyeron, en un 36 % a 64.000 millones de dólares, al reducirse a la mitad las nuevas inversiones en capital social. La IED en los Estados Unidos también se redujo, en un 9 % a 252.000 millones de dólares, lo que corresponde al promedio del último decenio. Esa disminución se debió principalmente a la caída de un tercio de las ventas transfronterizas en fusiones y adquisiciones. Las entradas de IED en Australia alcanzaron los 60.000 millones de dólares, lo que supone un nivel récord, debido a que las filiales extranjeras reinvertieron en el país la cifra sin precedentes de 25.000 millones de dólares de beneficios.

Los flujos de IED hacia las economías en desarrollo se mantuvieron estables, con un ligero aumento del 2 %, y una cifra de 706.000 millones de dólares. Como resultado de ese aumento y de la caída anómala de la IED en los países desarrollados, la participación de los países en desarrollo en la IED mundial creció hasta alcanzar el 54 %, lo que supone un récord. La presencia de estos países entre las 20 principales economías receptoras no varió (figura 2). Los Estados Unidos siguieron siendo el principal receptor de IED, seguidos por China, Hong Kong (China) y Singapur.

Figura 2. Entradas de IED en las 20 principales economías receptoras, 2017 y 2018
(En miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD.

La repatriación a gran escala de fondos realizada por las empresas multinacionales de los Estados Unidos se tradujo en salidas negativas de IED, lo que eliminó a los Estados Unidos de la lista de las 20 principales economías por inversión en el exterior en 2018 (figura 3). Globalmente, las salidas de IED del grupo de los países desarrollados cayó un 40 %, a 558.000 millones de dólares. Por consiguiente, su participación en las salidas mundiales de IED se desplomó al 55 %, el nivel más bajo registrado. Sin embargo, la inversión de las multinacionales europeas en el exterior aumentó un 11 %, hasta los 418.000 millones de dólares. Francia se convirtió en el tercer mayor país inversionista, al registrar salidas de IED superiores a los 100.000 millones de dólares en 2018.

La inversión realizada en el extranjero por las empresas multinacionales de las economías en desarrollo disminuyó un 10 %, a 417.000 millones de dólares. Las salidas de los países en desarrollo de Asia cayeron un 3 %, a 401.000 millones de dólares; las inversiones de las empresas multinacionales chinas disminuyeron por segundo año consecutivo. Las salidas de América Latina y el Caribe se contrajeron considerablemente.

Perspectivas: es probable un repunte, pero la tendencia subyacente sigue siendo débil

Se prevé que la IED en las economías desarrolladas retome impulso en 2019, a medida que se disipen los efectos de las reformas fiscales de los Estados Unidos. Los anuncios de proyectos nuevos, que reflejan los planes de gasto futuro, también apuntan a ese ascenso, dado que en 2018 crecieron un 41 % con respecto al mínimo registrado en 2017. A pesar de esos indicadores positivos, las proyecciones de la IED mundial solo presentan una modesta recuperación del 10 %, aproximadamente hasta 1,5 billones de dólares, sin alcanzar el promedio del último decenio. El potencial de crecimiento es limitado porque la tendencia subyacente de la IED sigue siendo débil. Las tensiones comerciales también suponen un riesgo de baja para 2019 y los años siguientes.

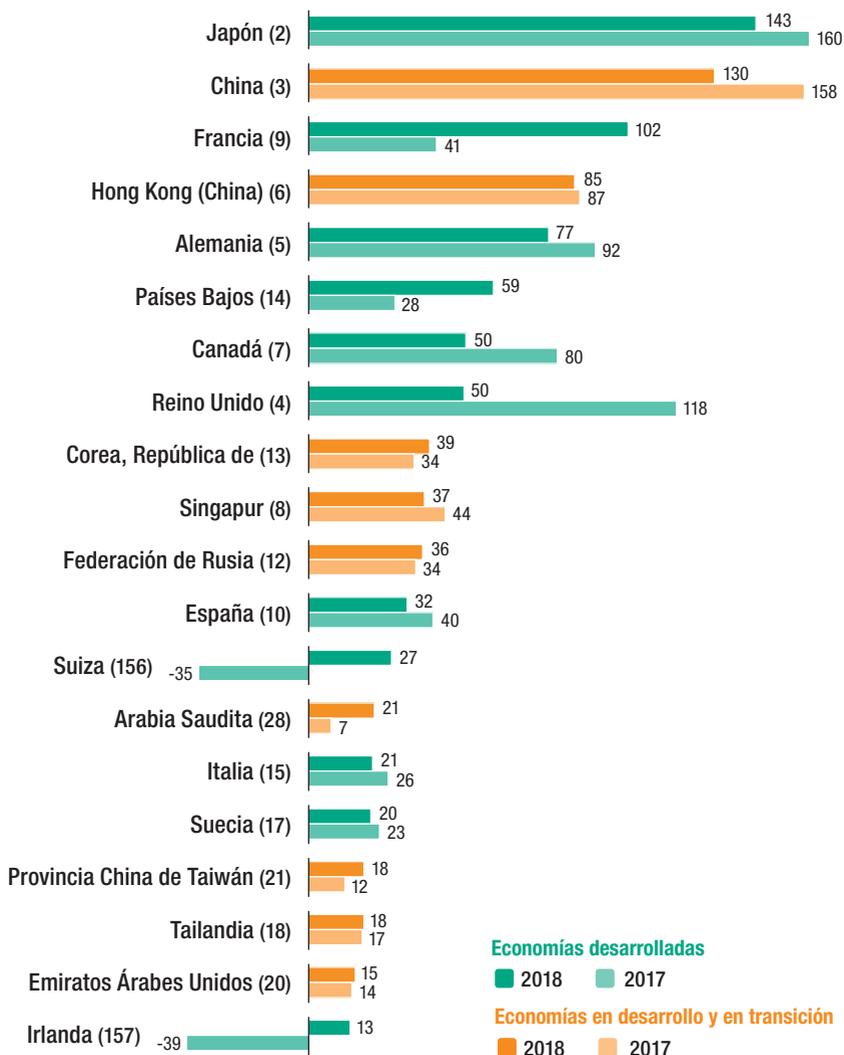
La tendencia subyacente de la IED ha sido de un crecimiento endeble desde 2008. La IED neta, una vez descontados factores puntuales como las reformas fiscales, los megaoperaciones y los flujos financieros volátiles ha presentado en promedio un crecimiento del 1 % anual durante un decenio, en comparación con el 8 % registrado entre 2000 y 2007, y más del 20 % antes de 2000 (figura 4).

Figura 3.

Salidas de IED en las 20 principales economías inversoras, 2017 y 2018

(En miles de millones de dólares)

(x) = Puesto en la lista de 2017



Fuente: UNCTAD.

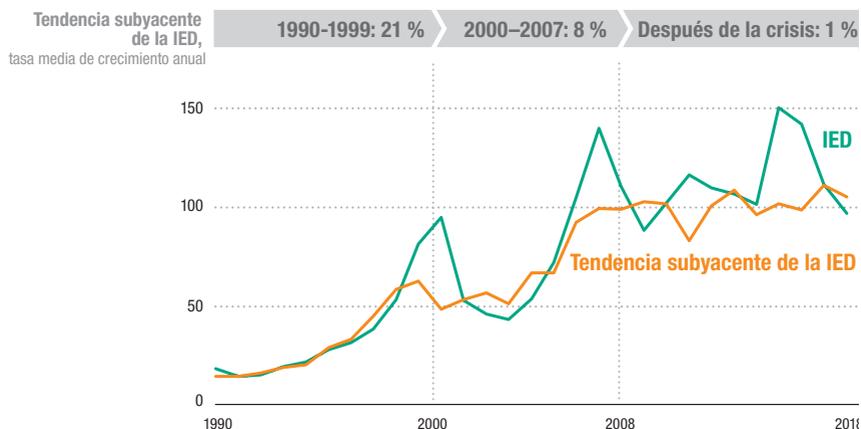
Entre los principales motivos de la prolongada ralentización de la IED figuran los menores rendimientos de la IED, las formas de inversión cada vez más livianas en activos y un clima de políticas de inversión menos favorable.

La inversión en proyectos nuevos se recuperó, pero de manera desigual

El valor de las inversiones anunciadas en proyectos nuevos retomó la trayectoria ascendente, tras su caída de 2017 y aumentó un 41 % hasta los 961.000 millones de dólares. El grueso del aumento se debió a la duplicación del número de proyectos anunciados en Asia.

En 2018 quedó interrumpido el prolongado declive de las inversiones en nuevas instalaciones en el sector de las manufacturas, que son vitales para el desarrollo industrial de los países en desarrollo. En las economías en desarrollo, el valor de los proyectos anunciados en el sector manufacturero aumentó un 68 %, a 271.000 millones de dólares. La mayor parte de ese aumento tuvo lugar en Asia, pero los proyectos anunciados también aumentaron considerablemente en África (un 60 %). En América Latina y el Caribe sus cifras se desplomaron.

Figura 4. Entradas de inversión extranjera directa y tendencia subyacente, 1990-2018
(Índice, 2010 = 100)



Fuente: UNCTAD.

Gran parte del aumento registrado en el sector de las manufacturas se debió a proyectos de gran escala, principalmente en las industrias de procesamiento basadas en los recursos naturales. El número de proyectos en los países en desarrollo registró un aumento más modesto, del 12 %. En cuanto al número de proyectos en las industrias características de las fases iniciales de la industrialización, es decir del tipo que suelen atraer las ZEE, su crecimiento fue mediocre.

Las empresas multinacionales estatales han ralentizado su expansión internacional

El número de empresas multinacionales de propiedad pública se ha estabilizado. Existen cerca de 1.500 empresas multinacionales estatales, una cifra similar a la de 2017. Las empresas multinacionales estatales europeas representan poco más de un tercio del total, mientras que el 45 % son de economías en desarrollo de Asia, incluido un 18 % de China. El número de multinacionales estatales que forman parte de las 100 principales empresas multinacionales del mundo aumentó de 15 a 16. En la lista figuran 5 multinacionales estatales de China y 11 de países desarrollados.

Las operaciones de fusión y adquisición realizadas por las multinacionales estatales han disminuido considerablemente. El valor de esas operaciones representó alrededor del 4 % del valor total de las fusiones y adquisiciones en 2018, tras un descenso gradual con respecto al promedio del 10 % registrado entre 2008 y 2013. Los sectores que más interesan a las empresas multinacionales estatales son los servicios públicos, las industrias extractivas y los servicios financieros.

La expansión internacional es liviana en activos

Gran parte de la expansión continuada de la producción internacional está impulsada por los bienes intangibles y por operaciones en el extranjero basadas en modalidades sin participación en el capital, como la venta de licencias y la fabricación por contrato. Esa tendencia queda de manifiesto por la divergencia de los indicadores fundamentales de la producción internacional, en una escala que va de los bienes tangibles a los intangibles, que muestra una evolución considerablemente plana para la IED y el comercio de mercancías y un crecimiento mucho más rápido del comercio de servicios y los pagos

internacionales correspondientes a bienes intangibles (regalías y derechos de licencia).

La clasificación de las 100 principales empresas multinacionales en 2018 confirma ese cuadro. El crecimiento de las ventas en el exterior de las 100 principales empresas multinacionales es más rápido que el de sus activos y empleados en el exterior, lo que indica que las multinacionales pueden alcanzar los mercados extranjeros con una huella operativa mucho menor. Además, las multinacionales industriales, que suelen tener mayor cantidad de activos, incluidas entre las 100 de la lista están perdiendo posiciones, y algunas han salido de la lista.

Las empresas multinacionales hacen un gasto elevado en investigación y desarrollo

En 2018, las empresas multinacionales incluidas en la lista de las 100 principales elaborada por la UNCTAD invirtieron más de 350.000 millones de dólares en I+D, lo que supone un tercio del total de los fondos que las empresas destinaron a I+D. Las que mayor gasto realizaron fueron las multinacionales tecnológicas, las farmacéuticas y las de automoción. La intensidad de I+D (en relación con las ventas) de las 100 principales empresas multinacionales de los países en desarrollo es considerablemente menor.

La inversión internacional en nuevas actividades de I+D es considerable y va en aumento. En los últimos cinco años, las multinacionales anunciaron 5.300 proyectos de I+D fuera de sus mercados de origen, lo que representa más del 6 % del total de los proyectos de inversión nuevos anunciados, y 4.000 más que en los cinco años anteriores. Las economías en desarrollo y en transición capturan el 45 % de esos proyectos. La mayoría de los proyectos de IED relacionados con la I+D corresponde a actividades de diseño, desarrollo y prueba con un valor añadido relativamente bajo, y no a la investigación básica.

La IED Sur-Sur es menor de lo que aparenta

El *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2019* presenta datos recientes y novedosos acerca de a quién pertenece en última instancia la IED y sobre la red mundial de relaciones directas e indirectas de la IED. Los nuevos datos revelan que gran parte de la inversión entre países en desarrollo (IED Sur-Sur) es, en último término, de empresas multinacionales de países desarrollados.

La participación de la inversión Sur-Sur en la inversión total en las economías en desarrollo se reduce del 47 %, medida en función de los datos estándar sobre IED, al 28 %, si se mide en función del inversionista en último término. Los centros regionales de inversiones cumplen un papel importante en la conducción de los flujos de inversión indirecta e impulsan gran parte de la IED intrarregional y Sur-Sur.

Los nuevos datos también ofrecen una perspectiva diferente de la cobertura de los acuerdos internacionales de inversión. Al tener en cuenta quién es el inversionista real se pone de relieve el efecto multilateralizador de la IED indirecta. En algunos tratados y grupos económicos, como la Zona de Libre Comercio Continental Africana y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, donde los centros regionales de inversiones cumplen un papel importante, la proporción de la inversión directa abarcada por los acuerdos es mayor que la proporción de las inversiones realizadas por el inversionista real.

TENDENCIAS REGIONALES

Aumenta la IED en África

Los flujos de IED hacia África desafiaron la tendencia bajista mundial en 2018, ascendiendo a 46.000 millones de dólares, lo que representa un aumento del 11 %, tras sucesivas disminuciones en 2016 y 2017. El aumento tanto de los precios como de la demanda de algunos productos básicos hizo que continuaran las inversiones en la explotación de recursos naturales. Unas pocas economías, como Kenya, Marruecos y Túnez, registraron un aumento de la diversificación de las inversiones que resulta alentador. La IED en Sudáfrica se recuperó considerablemente, después de varios años de un nivel bajo de entradas. Por el contrario, la inversión en algunos de los otros grandes receptores, como Nigeria, Egipto y Etiopía, disminuyó en 2018.

Las entradas de IED en *África Septentrional* aumentaron en un 7 % para situarse en 14.000 millones de dólares. Egipto siguió siendo el principal receptor de IED en África en 2018, aunque las entradas disminuyeron en un 8 %, y fueron de 6.800 millones de dólares. La estabilidad del crecimiento de Marruecos atrajo inversiones en varios sectores, como los de la automoción y el financiero; la IED en el país aumentó hasta los 3.600 millones de dólares. La IED en *África Occidental* cayó un 15 % y fue en total de 9.600 millones de dólares, el nivel más bajo desde 2006, debido a la importante disminución registrada en Nigeria por segundo año consecutivo. Los flujos de IED hacia *África Oriental* en gran medida se mantuvieron sin cambios, en una cifra de 9.000 millones de dólares, a pesar de que Etiopía registró una disminución del 18 % y un total de 3.300 millones de dólares. Las entradas en Kenya aumentaron un 27 %, hasta alcanzar los 1.600 millones de dólares, e incluyeron algunas inversiones en grandes proyectos de infraestructura. Las medidas de facilitación del comercio y la existencia de ZEE listas para recibir inversiones alimentaron esa tendencia. Los flujos de IED hacia *África Central* se estancaron en una cifra de 8.800 millones de dólares. El Congo registró entradas por valor de 4.300 millones de dólares, destinados principalmente a la exploración y producción petrolera. Las continuas inversiones en la explotación de minerales, especialmente cobalto, sustentaron las entradas de inversión a la República Democrática del Congo, que aumentaron un 11 %, hasta los 1.500 millones de dólares. Las entradas en *África Meridional* dieron un rápido giro, pasando de 900 millones a 4.200

millones de dólares, principalmente gracias a la recuperación de Sudáfrica, donde las inversiones aumentaron de 2.000 millones a 5.300 millones de dólares, e incluyeron considerables inversiones en los sectores de la automoción y las energías renovables. Mozambique también recibió mayores entradas, con un aumento del 18 % que impulsó la IED hasta los 2.700 millones de dólares. Sin embargo, ello se debió en gran medida a las transferencias realizadas en el seno de las propias empresas ya establecidas en el país, principalmente dedicadas a actividades de exploración de petróleo y gas.

La prevista aceleración del crecimiento económico en África, el avance en la implementación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y la posibilidad de que se concreten algunos de los grandes proyectos de inversión nuevos anunciados en 2018 podrían impulsar un aumento de los flujos de IED hacia el continente en 2019.

Los flujos de IED hacia los países en desarrollo de Asia aumentaron ligeramente

Las entradas de IED en los países asiáticos aumentaron un 4 % en 2018, situándose en 512.000 millones de dólares. Este crecimiento se registró sobre todo en China, Hong Kong (China), Singapur e Indonesia, entre otros países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), así como en la India y Turquía. La región siguió siendo el principal receptor de IED del mundo; en 2018 absorbió el 39 % de las entradas mundiales de IED, en comparación con el 33 % en 2017.

Los flujos hacia *Asia Oriental* crecieron un 4 % y ascendieron a 280.000 millones de dólares en 2018, pero siguieron siendo muy inferiores a su máximo de 2015, que fue de 318.000 millones de dólares. Las entradas en China aumentaron un 4 %, y alcanzaron la cifra histórica de 139.000 millones de dólares. Los flujos hacia *Asia Sudoriental* presentaron un aumento del 3 % y alcanzaron la cifra récord de 149.000 millones de dólares. La robustez de la inversión procedente de otras economías asiáticas, incluida la derivación de inversiones y la reubicación de actividades manufactureras desde China respaldaron el crecimiento de la IED en la región. La importante actividad inversora en el seno de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental también contribuyó a esa tendencia, aunque, en ese sentido, Singapur cumplió un papel importante en calidad de centro regional de inversiones.

Los flujos hacia *Asia Meridional* aumentaron en un 4 % y ascendieron a 54.000 millones de dólares. Las inversiones en la India aumentaron un 6 %, a una cifra de 42.000 millones de dólares, impulsadas por el aumento de las fusiones y adquisiciones en el sector de los servicios, incluidos el comercio al por menor, el comercio electrónico y las telecomunicaciones. En *Asia Occidental* se observó un aumento del 3 % de la inversión que alcanzó los 29.000 millones de dólares, poniendo fin a una tendencia a la baja que había durado diez años. Los mayores aumentos se observaron en Turquía y la Arabia Saudita.

Las salidas de inversiones de Asia disminuyeron un 3 %, a 401.000 millones de dólares, lo que representa el 40 % de las salidas mundiales de IED. Ello se debe principalmente a que, por segundo año consecutivo, las inversiones de China fueron reducidas, debido a políticas de desincentivación de la salida de capitales, así como al aumento del control de las inversiones entrantes en Europa y los Estados Unidos. En cambio, aumentaron las inversiones en el exterior de la República de Corea, la Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Tailandia.

Las perspectivas con respecto a los flujos de IED hacia la región son moderadamente optimistas, a la luz de las previsiones económicas favorables y los esfuerzos que se están haciendo por mejorar el clima de inversión en varias de las principales economías. En 2018 se duplicó el valor de los proyectos de inversión nuevos anunciados en Asia, lo que apunta a que la IED mantenga sus posibilidades de crecimiento. Las tensiones comerciales mundiales podrían afectar negativamente a la actitud de los inversionistas y también podrían llevar a una mayor derivación de inversiones.

La IED en América Latina y el Caribe ha disminuido

Los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe disminuyeron un 6 % en 2018, y se cifraron en 147.000 millones de dólares, al estancarse la recuperación iniciada en 2017 y al existir factores externos que rebajaron las perspectivas de crecimiento. Las inversiones en el extranjero de las empresas multinacionales de América Latina cayeron en 2018 a un mínimo histórico de 6.500 millones de dólares, debido a las salidas negativas registradas en el Brasil y a la disminución de las inversiones de Chile.

En *América del Sur*, se estima que la IED se redujo en un 6 % al menguar los flujos destinados al Brasil y Colombia. En el Brasil, los flujos cayeron un

9 %, a 61.000 millones de dólares, como consecuencia de la difícil situación económica y la abrupta disminución de las cifras de acuerdos de fusión y adquisición, que habían alcanzado niveles récord en 2017. En Colombia, las entradas descendieron un 20 %, a 11.000 millones de dólares. Los flujos hacia la Argentina consiguieron mantenerse en 12.000 millones de dólares, animados por la entrada de inversiones en la producción de gas de esquisto. Las entradas en Chile registraron un aumento marginal —de un 4 % y una cifra de 7.200 millones de dólares— apoyadas por el alza de los precios del cobre y los niveles nunca vistos de fusiones y adquisiciones en los sectores de la minería, los servicios de salud y la electricidad. En el Perú, los flujos decayeron en un 9 % y fueron de 6.200 millones de dólares, a pesar del firme crecimiento económico y de las grandes inversiones en la industria minera. En *Centroamérica*, los flujos se mantuvieron estables, en 43.000 millones de dólares. En México, el incremento de la reinversión de utilidades por filiales extranjeras existentes hizo que las entradas se mantuvieran en 32.000 millones de dólares. Las entradas a Panamá ascendieron un 21 %, a 5.500 millones de dólares, impulsadas por un nivel sin precedentes de fusiones y adquisiciones y proyectos mineros. En Costa Rica, la interrupción repentina de la inversión en el sector turístico fue la principal causa de la disminución de las entradas de IED, que fueron de 2.100 millones de dólares. En el *Caribe*, si se excluyen los centros financieros extraterritoriales, los flujos cayeron un 32 %. La contracción obedeció al descenso de la IED (2.500 millones de dólares) en la República Dominicana, el mayor receptor de la subregión, a pesar del vigoroso crecimiento económico que se registró en 2018. Los flujos hacia Haití y Jamaica también se redujeron, a 105 y 775 millones de dólares, respectivamente.

Las entradas y salidas de inversiones en la región podrían quedar al mismo nivel en 2019, de la mano de una estabilización de los precios de los productos básicos y de las condiciones en las principales economías. Los recursos naturales, las infraestructuras y los bienes de consumo (especialmente los bienes y servicios relacionados con la tecnología de la información y las comunicaciones) deberían seguir atrayendo a los inversionistas extranjeros. No obstante, unas proyecciones de crecimiento más bajas que las previsiones del año anterior para la región, así como la vulnerabilidad de esta ante factores externos como la política monetaria de los Estados Unidos y las tensiones comerciales entre socios comerciales clave, conllevan un riesgo de disminución de las futuras entradas de IED.

Los flujos de IED hacia las economías en transición siguen menguando

Los flujos de IED hacia las economías en transición de *Europa Sudoriental* y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) disminuyeron en 2018 por segundo año consecutivo. La inversión en la región cayó un 28 %, a 34.000 millones de dólares. La contracción comenzó al caer a la mitad los flujos hacia la Federación de Rusia —con diferencia la mayor economía y el mayor receptor del grupo— que pasaron de 26.000 millones de dólares a 13.000 millones, debido en parte a factores de política internacional y a políticas internas destinadas a reducir las operaciones de inversión “de ida y vuelta”. Algunos de los mayores receptores de la región, como Azerbaiyán, Kazajistán y Ucrania, también registraron una disminución de las entradas. Por el contrario, los flujos prosperaron en *Europa Sudoriental*, especialmente en Serbia y Macedonia del Norte. Serbia se convirtió en el segundo mayor receptor de IED entre las economías en transición, ya que las entradas en ese país crecieron un 44 % hasta la cifra de 4.100 millones de dólares, impulsadas por un aumento de las nuevas inversiones en capital social.

Las salidas de IED de las economías en transición se mantuvieron estables en 38.000 millones de dólares, lo que convirtió a la región en un exportador neto de capital de IED en 2018. La Federación de Rusia fue origen del 95 % de ese capital, con salidas de 36.000 millones de dólares, un nivel tres veces superior al de las entradas. El aumento fue impulsado sobre todo por la reinversión de beneficios en las filiales ya existentes y los préstamos a estas. La inversión en el capital social de proyectos nuevos y adquisiciones en el extranjero disminuyó casi en la mitad, lo que es una muestra de actitud prudente respecto de la expansión en el extranjero.

Se prevé que las entradas de IED en las economías en transición se estabilicen en 2019. Más halagüeñas son las perspectivas de crecimiento de las entradas en Europa Sudoriental, donde en 2018 se duplicó el número de proyectos nuevos anunciados.

La IED en las economías desarrolladas disminuye bruscamente

Los flujos de IED hacia las economías desarrolladas menguaron en un 27 %, a 557.000 millones de dólares, lo que supone el tercer año consecutivo de

reducción. La desaceleración de 2017 se debió principalmente a la escasa actividad en el ámbito de las fusiones y adquisiciones, mientras que el principal factor de la caída de 2018 fue la repatriación de los beneficios acumulados por las empresas multinacionales de los Estados Unidos, tras las reformas fiscales en ese país. Las salidas de IED procedentes de las economías desarrolladas disminuyeron un 40 %, situándose en 558.000 millones de dólares. Se registró un aumento de las salidas de IED de las economías europeas, mientras que las salidas de los Estados Unidos cayeron un nivel de desinversión neta de -64.000 millones de dólares, lo que representa una disminución de 364.000 millones de dólares con respecto a 2017.

Las entradas en Europa se redujeron a la mitad, a 172.000 millones de dólares, la cifra más baja desde 1997. La IED en las economías con una importante presencia de empresas multinacionales de los Estados Unidos, como Irlanda y Suiza, presentó un saldo negativo, porque los fondos repatriados a los Estados Unidos representaron entradas negativas para los países receptores. En el Reino Unido, que también alberga un gran número de multinacionales de los Estados Unidos, las entradas se contrajeron en más de un tercio. No obstante, los proyectos de inversión nuevos anunciados siguieron una tendencia al alza. Los Países Bajos se convirtieron en el mayor receptor de IED en Europa, seguidos por el Reino Unido y España.

En los Estados Unidos, las entradas disminuyeron un 9 %, a 252.000 millones de dólares, como resultado de las cifras negativas de los préstamos intraempresariales. Con todo, en un contexto de crecimiento económico estable, los ingresos por inversiones correspondientes a entradas de IED aumentaron a 200.000 millones de dólares, de los cuales 119.000 millones (un 28 % más que en 2017) se quedaron en los Estados Unidos como beneficios reinvertidos.

Las salidas de IED de las economías europeas aumentaron un 11 %, y ascendieron a 418.000 millones de dólares. Las inversiones en el exterior de las empresas multinacionales francesas se duplicaron con creces, alcanzando 102.000 millones de dólares, lo que las convierte en la mayor fuente de IED procedente de Europa.

En 2018, los proyectos de inversión nuevos anunciados en las economías desarrolladas aumentaron un 17 %, lo que es indicio de una posible recuperación de la IED. Se prevé que en las economías desarrolladas, especialmente en

Europa, la IED repunte después de haber caído a niveles anormalmente bajos en 2018.

Los flujos de IED hacia las economías estructuralmente débiles siguen siendo frágiles

Las entradas de IED en el conjunto de los 47 *países menos adelantados (PMA)* aumentaron un 15 %, pasando a situarse en 24.000 millones de dólares, lo que representa el 1,8 % de la IED mundial. Aunque la IED se recuperó en los PMA africanos con respecto al mínimo registrado en 2017, y ascendió en 2018 a 12.000 millones de dólares (un aumento del 27 %) , el nivel sigue siendo un 40 % inferior al promedio anual de 2012-2016. En cambio, gracias al impulso de Bangladesh (que registró un aumento del 68 % y una cifra de 3.600 millones de dólares), los PMA de Asia y Oceanía alcanzaron un nuevo máximo de flujos de IED (que aumentaron un 8 %, a 12.000 millones de dólares).

En cuanto a los anuncios de proyectos de IED nuevos, las tendencias permiten predecir que las inversiones más voluminosas seguirán estando dirigidas a proyectos de explotación de recursos naturales en África y de generación de energía en Asia. Muchos de los mayores receptores de inversiones, tanto en África como en Asia, esperan que la IED se recupere en los próximos años gracias a las inversiones en recursos naturales y en las zonas económicas especiales. Es probable que la participación de los inversionistas de las economías en desarrollo en los PMA siga siendo elevada con respecto a la de las empresas multinacionales de las economías desarrolladas.

Después de una recuperación pasajera en 2017, las entradas de IED a los 32 *países en desarrollo sin litoral* volvieron a disminuir en 2018, un 2 %, a 23.000 millones de dólares, lo que equivale al 1,7 % de las entradas mundiales de IED. En las economías en transición y la mayoría de los países en desarrollo sin litoral de Asia, el descenso fue leve, mientras que los países en desarrollo sin litoral de América Latina registraron una caída más pronunciada. Los flujos siguieron concentrados en unas pocas economías; los cinco principales receptores (Kazajstán, Etiopía, Mongolia, Turkmenistán y Azerbaiyán) reunieron el 56 % del total de la IED en el grupo. Las empresas multinacionales chinas son fuentes cada vez más activas de inversión y están presentes en prácticamente todos los países en desarrollo sin litoral. Las perspectivas de la IED varían según el nivel

de desarrollo e industrialización de los países: se proyecta un mayor crecimiento en aquellos que tienen más posibilidades de diversificación económica.

Las entradas de IED a los 28 *pequeños Estados insulares en desarrollo* descendieron por segundo año consecutivo, a 3.700 millones de dólares; en el Caribe, la baja fue del 11 %. En Asia y Oceanía, los flujos se estancaron en 1.000 millones de dólares. En África, se redujeron un 22 %, a 600 millones.

Los flujos de IED hacia los pequeños Estados insulares en desarrollo seguirán siendo frágiles y dependiendo de unos pocos proyectos intensivos en capital. En relación con los proyectos nuevos anunciados, las tendencias indican una mayor concentración de la IED en un acotado grupo de actividades del sector de los servicios (actividades comerciales, hoteles y restaurantes). Varios pequeños Estados insulares en desarrollo de África y el Caribe pueden esperar inversiones cuantiosas en nuevos proyectos turísticos. En algunos de esos Estados, las zonas económicas especiales que se están creando podrían generar nuevas oportunidades de inversión.

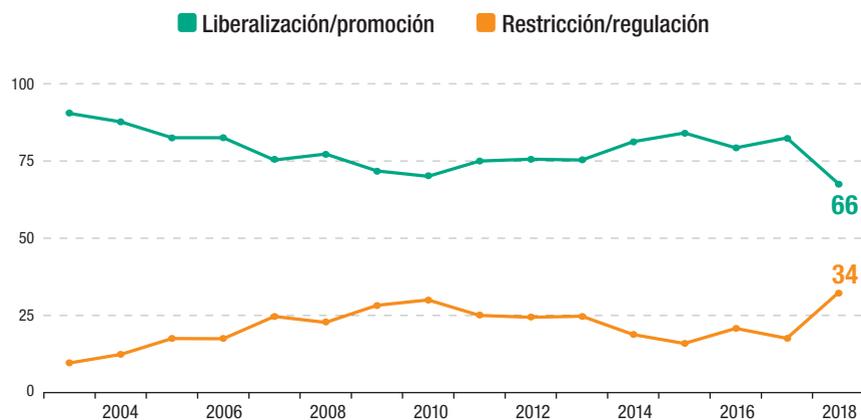
TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN

Aumentan las restricciones y la regulación de la inversión extranjera

En 2018, en 55 países y economías se introdujeron no menos de 112 medidas que afectaban a la inversión extranjera. Dos tercios de esas medidas tenían por objeto liberalizar, promover o facilitar las nuevas inversiones. El 34 % de esas medidas establecieron nuevas restricciones o regulaciones de la IED, el mayor porcentaje desde 2003 (figura 5).

Las medidas de liberalización afectaron a varios sectores, como la agricultura, los medios de comunicación, la minería, la energía, el comercio minorista, las finanzas, la logística, el transporte, las telecomunicaciones y los negocios de Internet. Los países en desarrollo de Asia adoptaron aproximadamente el 60 % de esas medidas. Algunos países avanzaron en la privatización de empresas públicas. Además, continuó la tendencia hacia la simplificación o racionalización de los procedimientos administrativos para los inversionistas extranjeros, por ejemplo, mediante la supresión de los requisitos de aprobación o mediante la

Figura 5. Cambios en las políticas nacionales de inversión, 2003-2018 (Porcentaje)



Fuente: UNCTAD, Investment Policy Hub.

creación de portales para presentar solicitudes en línea. Asimismo, muchos países ofrecieron nuevos incentivos fiscales para la inversión en sectores económicos o regiones específicos.

Entre las nuevas restricciones y regulaciones, los países desarrollados aprobaron una serie de medidas para proteger la seguridad nacional. En los países en desarrollo, las medidas incluyeron umbrales máximos de propiedad extranjera en ciertos sectores económicos o bien restricciones a la adquisición de inmuebles residenciales. Asimismo se introdujeron nuevos requisitos en cuanto a contenido nacional y obligaciones de empleo de trabajadores locales, también en el marco de las normas de contratación pública.

Se anularon numerosos acuerdos de fusiones y adquisiciones transfronterizas (por un valor superior a 50 millones de dólares) en 2018 debido a la intervención de las autoridades. Se retiraron o bloquearon al menos 22 planes de fusión y adquisición por motivos políticos o regulatorios, el doble que en 2017. De ellos, 9 se interrumpieron por razones de seguridad nacional, 3 se retiraron ante la inquietud expresada por las autoridades de defensa de la competencia y otros 3 se abortaron por otros motivos regulatorios. Fueron abandonados 7 acuerdos más debido a los plazos de aprobación por las autoridades de los países receptores.

Los países están reforzando sus marcos regulatorios de control de las inversiones extranjeras

Ese control de la IED se ha ido generalizando en los últimos años. Al menos 24 países, que representan en conjunto el 56 % de la IED mundial cuentan con un sistema específico de control de la inversión extranjera. El reforzamiento del control de las adquisiciones extranjeras por razones de seguridad y de interés público también se aborda a nivel regional.

La invocación de motivos de seguridad nacional en el marco de la política de inversión, al comienzo, era un medio para controlar la participación extranjera en la industria de defensa. Desde entonces su uso se ha ido ampliando para proteger otros sectores estratégicos e infraestructuras vitales y en la actualidad se utiliza también para salvaguardar las tecnologías básicas y el conocimiento nacionales que se consideran esenciales para la competitividad del país en la era de la nueva revolución industrial.

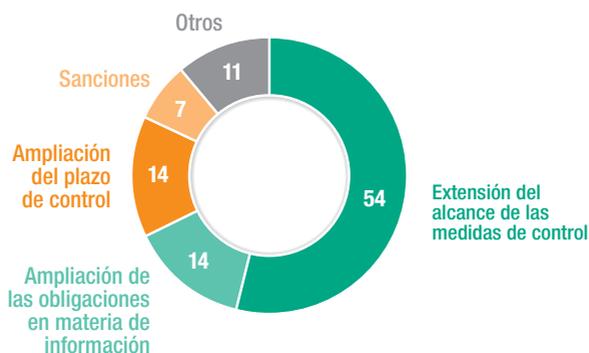
Desde 2011 hasta marzo de 2019 se formularon al menos 41 modificaciones importantes de los métodos de control de la IED y al menos 11 países establecieron nuevos marcos de control. La mayoría de esas modificaciones ampliaron el alcance de las normas de control, añadiendo nuevos sectores o actividades, rebajando los umbrales de activación de los controles o ampliando la definición de la inversión extranjera. Otras regulaciones nuevas ampliaron la obligación de informar de los inversionistas extranjeros, ampliaron los plazos oficiales de los procedimientos de control o introdujeron sanciones por incumplimiento de las obligaciones de notificación (figura 6).

La formulación de políticas internacionales de inversión mantiene un gran dinamismo

En 2018, se firmaron 40 nuevos acuerdos internacionales de inversión. Entre ellos había 30 tratados bilaterales de inversión (TBI) y 10 tratados con disposiciones sobre inversión. El país más activo en la celebración de acuerdos internacionales de inversión fue Turquía, que suscribió 8 tratados bilaterales, seguido de los Emiratos Árabes Unidos que firmaron 6 y Singapur que firmó 5 tratados (2 bilaterales y 3 con disposiciones sobre inversión).

Algunos de los nuevos tratados son megaregionales, con características novedosas y conciernen a los países inversionistas clave. Tras la celebración

Figura 6. Nuevas políticas restrictivas de control de la IED, por categoría, enero de 2011 a marzo de 2019 (Porcentaje)



Fuente: UNCTAD.

de los nuevos tratados, el número de acuerdos internacionales de inversión es de 3.317 (2.932 tratados bilaterales y 385 tratados con disposiciones sobre inversiones). A final del año, estaban vigentes al menos 2.658 acuerdos internacionales de inversión (figura 7).

Al mismo tiempo, siguió creciendo el número de acuerdos internacionales de inversión denunciados. En 2018 se hizo efectiva la terminación de al menos 24 acuerdos (“terminación efectiva”), 20 de ellos fueron denunciados de manera unilateral y 4 reemplazados (al entrar en vigor un nuevo tratado). Entre ellos figuraban 12 tratados bilaterales de inversión denunciados por el Ecuador y 5 por la India. Al final del año, la cifra total de terminaciones efectivas ascendió a 309 (el 61 % de ellas tuvo lugar desde 2010).

Muchos países están elaborando también nuevos tratados modelo y principios rectores para definir la futura elaboración de tratados. Ello tendrá repercusiones

Figura 7. | Número de AI firmados, 1980-2018



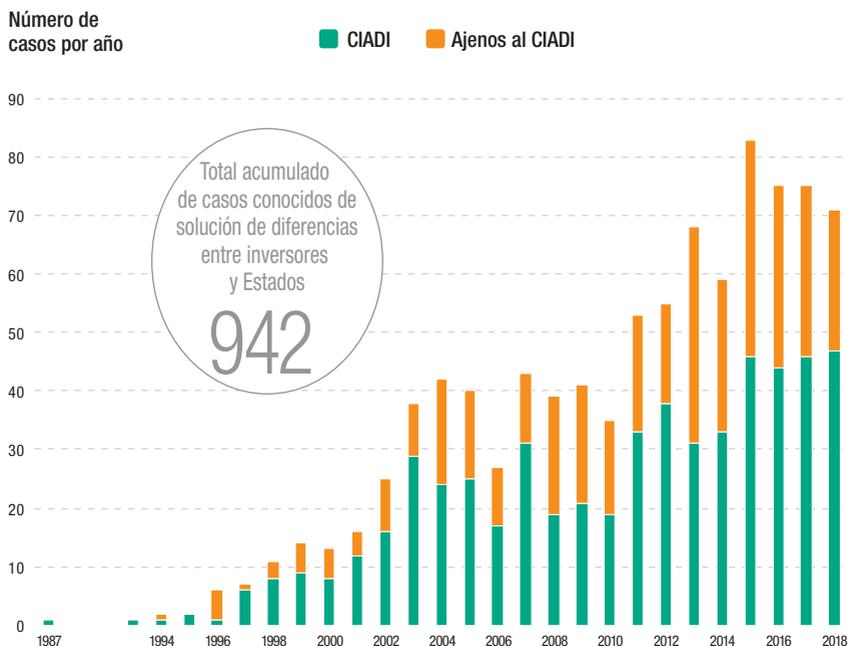
Fuente: UNCTAD, IIA Navigator.

significativas en el régimen mundial de acuerdos internacionales de inversión. Muchas de esas innovaciones han podido beneficiarse de la labor de asistencia técnica y fomento de la capacidad en materia de AI que realiza la UNCTAD.

Sigue aumentando el número de procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados

En 2018, los inversionistas iniciaron 71 procedimientos que se hayan hecho públicos en relación con AI (figura 8), casi tantos como en cada uno de los tres años anteriores. Al 1 de enero de 2019, el número total de demandas de arbitraje entre inversionistas y Estados de las que se tenga conocimiento había llegado a 942. Casi todos los procedimientos se han basado hasta la fecha en tratados de inversión de la vieja generación. Por el momento, 117 países han sido objeto de una o más demandas de SCIE. Dado que los arbitrajes pueden

Figura 8. Número de casos conocidos de SCIE basados en tratados, 1987-2018



Fuente: UNCTAD, ISDS Navigator.

mantenerse confidenciales en determinadas circunstancias, es probable que el número real de controversias planteadas en 2018 y en los años anteriores sea mayor.

Más de dos tercios de los laudos arbitrales que se han hecho públicos dictados en 2018 fueron favorables al inversionista, bien por motivos de jurisdicción o por cuestiones de fondo. A finales de año, se habían concluido 602 procedimientos de SCIE.

La reforma progresista de los AI ya está en marcha

Todos los nuevos tratados concluidos en 2018 contienen varias reformas acordadas con el Paquete de Reformas para el Régimen Internacional de Inversiones de la UNCTAD. De los 29 AI concluidos en 2018 cuyo texto se conoce, 27 contienen al menos 6 elementos de reforma. Las disposiciones que se consideraban innovadoras en los AI anteriores a 2012, se han vuelto habituales. Los tratados modernos incluyen a menudo una orientación hacia el desarrollo sostenible, la preservación del espacio regulatorio y la mejora o la omisión del sistema de solución de controversias en materia de inversión. El ámbito de reforma más habitual es la preservación del espacio regulatorio. Algunos tratados modelo o AI recientes contienen asimismo referencias explícitas a la igualdad de género.

El arbitraje entre inversionistas y Estados también es un tema central de la reforma de los AI. Sigue estando sujeto a controversia, suscitando debates en los círculos de la inversión y el desarrollo y en la sociedad. Alrededor del 75 % de los AI celebrados en 2018 contienen al menos un elemento de reforma del sistema de solución de controversias entre inversionistas y Estados, y muchos de ellos contienen varias. La mayoría de estos elementos de reforma se ajustan a las opciones señaladas por la UNCTAD en el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible. En los AI firmados en 2018 se distinguen cinco enfoques principales (utilizados de manera individual o combinada): i) No se contempla la SCIE (4 acuerdos la omiten); ii) se prevé un tribunal permanente encargado de la SCIE (1 acuerdo); iii) se contempla un sistema limitado de SCIE (19 acuerdos); iv) procedimientos de SCIE mejorados (15 acuerdos); y v) un mecanismo de SCIE sin reformar (6 acuerdos). Algunos de los enfoques de la reforma tienen mayores repercusiones que otros.

La reforma de la SCIE se está llevando a cabo en distintas regiones y en países con distintos niveles de desarrollo. En paralelo, toma auge la participación multilateral en la reforma de la SCIE, que incluye a una serie de instituciones como la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

Pero la reforma exhaustiva solo es el comienzo

La reforma de los acuerdos internacionales de inversión continúa progresando, pero aún queda mucho por hacer. Las herramientas de política de la UNCTAD también han incitado a emprender la modernización de los tratados de vieja generación. Cada vez es más frecuente que los países interpreten, modifiquen, sustituyan o denuncien tratados obsoletos. Sin embargo, el número de tratados de vieja generación es diez veces mayor que el de los tratados modernos, orientados a la reforma. La inmensa mayoría de los procedimientos de SCIE hasta la fecha se han basado en tratados de inversión de la vieja generación.

Las medidas encaminadas a reformar los acuerdos internacionales de inversión plantean a su vez nuevos retos. Los nuevos tratados pretenden ser más equilibrados y flexibles, pero también hacen que el régimen de acuerdos internacionales de inversión sea menos homogéneo. Además, las cláusulas innovadoras incluidas en los nuevos tratados todavía no se han puesto a prueba en los procedimientos de arbitraje. La complejidad sistémica se ve acrecentada por los diferentes enfoques de la reforma del sistema de solución de controversias entre inversionistas y Estados, que abarcan desde la creación de tribunales específicos o un tribunal permanente hasta la supresión del sistema de solución de controversias. Además, las actividades de reforma se desarrollan en paralelo y, a menudo, de manera aislada.

El aprovechamiento efectivo de las relaciones internacionales de inversión en aras del desarrollo sostenible exige llevar a cabo una reforma holística y sincronizada mediante un proceso inclusivo y transparente. La UNCTAD puede cumplir una importante función como facilitadora en ese sentido.

Los mercados financieros cada vez tienen más en cuenta los factores ambientales, sociales y de gobernanza

Los mercados de capitales cumplen un papel importante en la cadena mundial de inversiones. Las inversiones de cartera ocupan el tercer lugar entre las principales modalidades de financiación externa de los países en desarrollo y las prácticas de los mercados de capital pueden definir las prácticas en materia de desarrollo sostenible que seguirán las empresas multinacionales que llevan a cabo IED en todo el mundo. Los principales agentes que influyen en los mercados de capitales son los reguladores del mercado de valores, las bolsas, los emisores (empresas cotizadas), los propietarios de activos y los gestores de activos (inversionistas). Las bolsas de valores se sitúan en el centro de esta red de agentes, por lo que sus prácticas en materia de sostenibilidad pueden servir de referente para observar las tendencias de las finanzas sostenibles.

En los últimos años se ha observado en las bolsas de valores de todo el mundo un gran interés por las actividades relativas a la sostenibilidad. Se prevé que esta tendencia siga creciendo. En varias jurisdicciones se están reforzando las políticas públicas de promoción del desarrollo sostenible. Además, los reguladores de los mercados y el sector bursátil cada vez reconocen más el importante papel que los factores ambientales, sociales y de gobernanza pueden tener en la promoción de las inversiones en el desarrollo sostenible y los mercados emergentes.

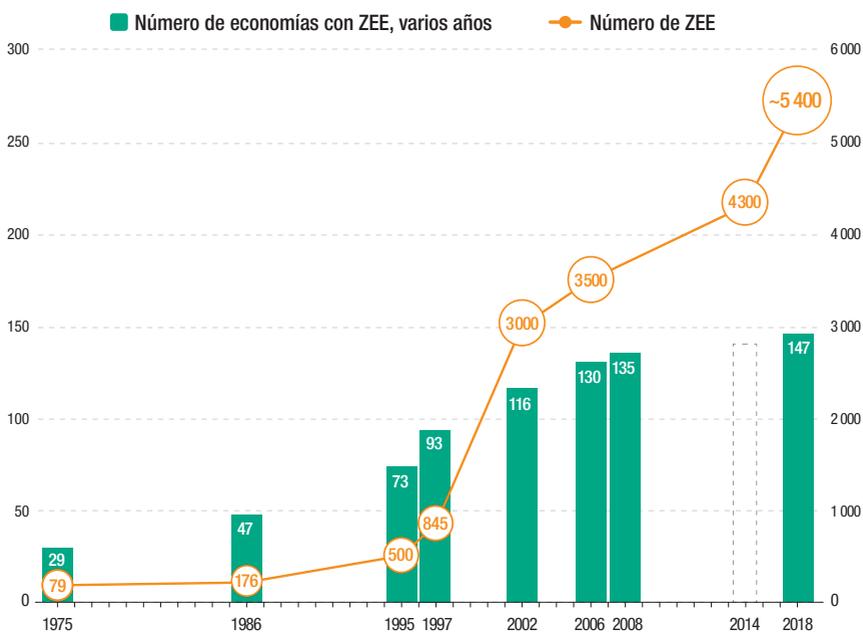
A medida que la inclusión de esos factores deja de ser una práctica de nicho y se generaliza, será necesario resolver retos fundamentales, como la plena integración de la sostenibilidad a lo largo de la cadena de inversión, conectando a los gestores de activos al comienzo de la cadena con los proyectos de inversión de final de la cadena y ampliando el número de productos financieros dedicados a cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza.

LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Las zonas económicas especiales se están extendiendo rápidamente en todo el mundo

Las zonas económicas especiales (ZEE) son ampliamente utilizadas en la mayoría de las economías en desarrollo y muchas economías desarrolladas. En esas zonas delimitadas geográficamente, las autoridades facilitan la actividad industrial proporcionando incentivos fiscales y regulatorios e infraestructuras de apoyo. Actualmente hay unas 5.400 ZEE en 147 economías, en comparación con 4.000 hace cinco años, mientras que otras 500 zonas están en proyecto (figura 9). El auge de las ZEE forma parte de una nueva ola de políticas industriales y responde al aumento de la competencia por obtener inversiones internacionales móviles.

Figura 9. Tendencias históricas de las zonas económicas especiales
(Número de países y zonas)



Fuente: UNCTAD.

La mayoría de las zonas ofrecen incentivos fiscales, exenciones de derechos de aduana y de aranceles; normas favorables a las empresas en cuanto al acceso a la tierra, la obtención de permisos y licencias o las condiciones de empleo; y la racionalización y facilitación de los trámites administrativos. Otro aspecto importante son las infraestructuras de apoyo, especialmente en los países en desarrollo que, fuera de esas zonas, pueden presentar carencias de infraestructuras básicas para las empresas.

El tipo de zonas varía en función de la escalera del desarrollo de las ZEE

Existen muchos tipos de ZEE. En los países desarrollados, las más comunes son las zonas francas básicas centradas en facilitar la logística comercial. Las economías en transición tienden a utilizar zonas integradas orientadas hacia el desarrollo industrial, que pueden incluir varias industrias o especializarse en una sola, o bien centrarse en promover la capacidad de innovación. El grado y el tipo de especialización están estrechamente relacionados con el nivel de industrialización de los países, siguiendo la escalera del desarrollo de las ZEE (cuadro 1).

Están surgiendo muchos tipos nuevos de ZEE y de programas de creación de zonas innovadoras. Algunas están centradas en las nuevas industrias, como la alta tecnología, los servicios financieros o el turismo, y ya no se limitan a las actividades comerciales y manufactureras intensivas en mano de obra, como las ZEE tradicionales. Otras se centran en el desempeño ambiental, la comercialización de la ciencia, el desarrollo regional o la regeneración urbana.

A pesar de la aparición de nuevos tipos de zonas vinculadas a los recursos naturales, orientadas a los mercados nacionales o destinadas a convertirse en incubadoras de empresas emergentes y pequeñas y medianas empresas, básicamente, la mayor parte de las ZEE siguen formando parte del paquete de medidas de promoción de las inversiones competitivas que aplican los países, junto con otras formas de incentivos.

Cada vez es más habitual la cooperación internacional para el establecimiento de zonas

Las zonas establecidas en colaboración con un socio extranjero van resultando más comunes. A pesar de haber atraído mucha atención, las zonas creadas

Cuadro 1.

La escalera del desarrollo de las ZEE

	Objetivos de política de las zonas	Tipos de zona más comunes
Economías de ingreso alto	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar una plataforma eficaz para las cadenas de suministro transfronterizas complejas • Centrarse en evitar las distorsiones de la economía 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas francas que son únicamente nodos logísticos (no zonas francas industriales) • Se pretende cumplir los objetivos relativos a la innovación y la nueva revolución industrial mediante parques científicos sin un marco regulador propio, o mediante incentivos desligados de las zonas
Economías de ingreso medio-alto	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la transición hacia una economía de servicios • Atraer nuevas industrias de alta tecnología • Centrarse en mejorar la capacidad de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas tecnológicas (por ejemplo, I+D, alta tecnología, biotecnología) • Zonas especializadas destinadas tanto a industrias como a segmentos de la cadena de valor de alto valor añadido • Zonas de servicios (por ejemplo, servicios financieros)
Economías de ingreso medio	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la modernización industrial • Promover la integración y el ascenso de puestos en las cadenas de valor mundiales • Centrarse en la difusión de la tecnología y en sus efectos indirectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas especializadas centradas en industrias que hacen un uso intensivo de las cadenas de valor mundiales (por ejemplo, automoción, electrónica) • Zonas de servicios (por ejemplo, externalización de procesos empresariales, centros de llamadas)
Economías de ingreso bajo	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular el desarrollo industrial y la diversificación • Compensar las carencias del clima de inversión • Implementar o dirigir las reformas económicas en un ámbito limitado • Concentrar las inversiones en infraestructuras en un espacio limitado • Centrarse en los beneficios en términos de exportaciones y empleo directo 	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de actividades múltiples • Zonas basadas en los recursos para atraer industrias transformadoras

Fuente: UNCTAD.

gracias a la colaboración interestatal se establecen mayoritariamente con empresas internacionales privadas que construyen las zonas, sin formalizar un acuerdo con el gobierno extranjero.

No obstante, la cooperación internacional oficial en el establecimiento de zonas es un fenómeno que toma auge. La combinación de la asistencia para el desarrollo, la cooperación económica y las consideraciones estratégicas impulsa la creación de zonas en asociación, con el apoyo de los países de origen de los inversionistas. Los principales países donantes y las instituciones multilaterales de desarrollo han incluido en sus programas de cooperación para el desarrollo el establecimiento de ZEE.

La construcción de ZEE con un socio extranjero presenta para los países en desarrollo ventajas como las de compartir los costos de creación de la zona, aprovechar la especialización y la experiencia de los países asociados y los promotores de la zona extranjeros, y obtener acceso preferente a una red establecida de inversionistas.

Las iniciativas de integración regional también han promovido el establecimiento de ZEE a lo largo de los corredores económicos regionales. Las zonas de desarrollo regional y las zonas transfronterizas, que unen dos o tres países se están volviendo componentes habituales de la cooperación económica regional.

Las ZEE pueden contribuir mucho al crecimiento y el desarrollo

Pueden ayudar a atraer inversiones, crear empleo e impulsar las exportaciones, tanto de manera directa como indirecta cuando consiguen establecer vínculos con el conjunto de la economía. Las zonas también pueden favorecer la participación en las cadenas de valor mundiales, la modernización de la industria y la diversificación económica.

Son una herramienta fundamental de promoción de las inversiones. Las ventajas derivadas de la agrupación de empresas y los ahorros que depara la ubicación conjunta son un factor importante de atracción para los inversionistas. En muchos países, los incentivos, las infraestructuras de apoyo y la facilitación de las actividades empresariales en las ZEE tienen por objeto compensar las carencias del clima de inversión. No obstante, las zonas no son ni una condición previa ni una garantía de que se vaya a atraer una cantidad de IED superior a

la media. Aproximadamente, solo la mitad de los organismos de promoción de inversiones de todo el mundo creen que las zonas de su país han impulsado la atracción de IED de manera significativa.

En muchos países, los programas de las zonas representan una porción importante de las exportaciones, particularmente de manufacturas. Las ZEE han sido un componente crucial en la diversificación de las exportaciones acometida por los países en desarrollo, y han sido esenciales para incrementar la participación de los países en las cadenas de valor mundiales. Los costos del comercio, como los aranceles, los derechos y otros gastos de aduana, van acumulándose cuando se importan productos intermedios, que se transforman y se reexportan en el marco de complejas cadenas de valor mundiales. Al rebajar esos costos de transacción, las ZEE se han convertido en importantes nodos de las cadenas de valor mundiales.

Las zonas a menudo son una herramienta eficaz para la creación de empleo, sobre todo femenino. El impacto que tienen los empleos de las ZEE en los países con elevadas tasas de desempleo y subempleo es considerable. Las ZEE, especialmente en los países pobres, pueden ser una importante vía hacia el empleo formal.

Sin embargo, ninguna de las posibles contribuciones de las ZEE a la economía es automática. De hecho, muchas zonas siguen presentando resultados inferiores a lo esperado. Cuando impulsan el crecimiento económico, el estímulo suele ser temporal: una vez pasada la fase de crecimiento inicial, la mayoría de las zonas crecen al mismo ritmo que la economía nacional. Además, hay un número excesivo de zonas que funcionan como enclaves y tienen escaso impacto fuera de sus límites.

A ello se añade la necesidad de considerar los impactos sociales y ambientales de las ZEE. Las normas laborales de las zonas, en particular, han sido motivo de preocupación en el pasado. La situación en las zonas modernas no es la misma. Las prácticas ambientales, sociales y de gobernanza están mejorando; más de la mitad de las ZEE encuestadas para un estudio de la UNCTAD han establecido normas y reglamentos ambientales, y algunas han adoptado las normas ambientales internacionales.

Hasta la fecha, son pocos los países que evalúan sistemáticamente el desempeño y el impacto de las ZEE, y menos aún los que han establecido mecanismos para corregir las deficiencias en el desempeño. La evaluación

resulta esencial, porque es preciso establecer un diagnóstico oportuno para poder sanear las ZEE que no prosperan, especialmente cuando se han invertido cuantiosos fondos públicos en su creación. El estado de resultados de las ZEE en términos de desarrollo sostenible de la UNCTAD puede orientar a los encargados de la formulación de políticas a la hora de establecer un sistema de vigilancia y evaluación exhaustivo (cuadro 2).

Enseñanzas aplicables al establecimiento de zonas modernas

Es fundamental el diseño estratégico del marco de políticas y el programa de desarrollo de las ZEE. El tipo de las zonas y su especialización deben ajustarse a las ventajas competitivas y las capacidades existentes. Algunos países menos adelantados han procurado atraer a las ZEE a inversionistas en alta tecnología para dar el salto hacia actividades con mayor valor añadido y acelerar el crecimiento económico. Ahora bien, las zonas de alta tecnología situadas en entornos carentes de ventajas para la ubicación de esas actividades, como la existencia de personal con suficiente capacitación, instituciones de investigación y comodidades para atraer a personal especializado extranjero, pueden resultar inviables. Los planes de desarrollo a largo plazo de las zonas deben estar guiados por la escalera del desarrollo de las ZEE.

Los programas de establecimiento de zonas deben ser modestos. El estado de resultados en términos de desarrollo sostenible de las ZEE recalca la necesidad de que las zonas sean sostenibles desde el punto de vista financiero y fiscal, ya que su impacto en el crecimiento económico general puede resultar incierto y tardar en concretarse.

Son pocos los países que llevan a cabo evaluaciones completas de los costos y beneficios de las zonas, incluidos el gasto de inversión inicial y los gastos de funcionamiento. Aparte de las ganancias económicas y financieras directas, las zonas pueden proporcionar beneficios para el desarrollo, ayudar a conseguir los objetivos de transformación económica, fomentar el desarrollo tecnológico y profesional, y brindar oportunidades para experimentar políticas. Esos beneficios para el desarrollo pueden justificar la inversión de fondos públicos en las zonas. Ahora bien, es importante que sean viables desde el punto de vista financiero y fiscal, para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Los altos costos iniciales debidos a las especificaciones excesivas, las subvenciones para los ocupantes

Cuadro 2.

“Estado de resultados” de las ZEE en términos de desarrollo sostenible

Relación costo-beneficios	Elementos clave
Contribuciones económicas directas	<ul style="list-style-type: none"> • Atracción de IED • Creación de empleo • Crecimiento de las exportaciones • Ingreso de divisas
+	
Contribuciones económicas indirectas	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos con proveedores fuera de las zonas • Creación de empleos indirectos e inducidos
=	
Efectos económicos combinados	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento adicional del PIB
+/-	
Costo neto/beneficios de las zonas	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de inversión • Gastos de funcionamiento • Pérdida de ingresos y subvenciones • Ingresos de las zonas
=	
Viabilidad fiscal/financiera de las zonas	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo de amortización de la inversión en la zona • Carga fiscal
+	
Contribuciones que dinamizan la economía	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de tecnología • Transferencias de competencias y conocimientos especializados • Diversificación y modernización de la industria • Aumento de la cooperación regional
+/-	
Impactos y externalidades sociales y ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones laborales • Impacto ambiental • Apropiación o uso indebido de tierras • Flujos ilícitos
+/-	
Enseñanzas en materia de políticas e impacto general de la reforma	<ul style="list-style-type: none"> • Las zonas sirven de experiencia piloto • Función aceleradora de las reformas • Menor motivación para reformar
=	
Impacto general en el desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución del papel de las zonas dentro de la economía • Transformaciones de la zona a largo plazo

Fuente: UNCTAD.

de la zona y el paso de las empresas preexistentes al régimen de las zonas son los mayores riesgos en lo que a viabilidad fiscal respecta. La externalización de la creación de zonas al sector privado puede reducir sustancialmente la inversión de capital público, así como los riesgos que conlleva.

El éxito de una ZEE dependerá de que cuente con las bases correctas. La mayoría de los fracasos son atribuibles a problemas de mala ubicación, en lugares que requieren grandes gastos de inversión o están alejados de los nodos de infraestructuras o de ciudades con suficientes reservas de mano de obra; a la inseguridad del abastecimiento energético; a la mala planificación de la zona, con unas instalaciones o un mantenimiento inadecuados; o bien, a procedimientos administrativos excesivamente engorrosos. Un elemento indispensable, es la facilitación de los procedimientos administrativos de las empresas y los inversionistas en la zona, mediante la simplificación regulatoria y la creación de sistemas de ventanilla única.

Es indispensable promover activamente el establecimiento de clústeres y de vínculos con el fin de maximizar el impacto de la zona en el desarrollo. Las empresas que operan en las zonas pueden beneficiarse de efectos de red y economías de escala. La especialización de las zonas favorece la formación de *clústeres*. Las empresas que se dedican a un mismo sector o a sectores afines tienen mayores posibilidades de colaborar, aunar recursos y compartir instalaciones que las empresas que se dedican a sectores que no guardan relación entre sí. No obstante, incluso las zonas que albergan actividades múltiples pueden obtener ciertos beneficios de la ubicación conjunta. Las empresas de distintos sectores pueden compartir los servicios comunes de la zona. La identificación proactiva de oportunidades, las medidas para promover la complementariedad entre empresas, y los programas de capacitación, en colaboración con empresas dentro y fuera de la zona, incrementan considerablemente su impacto.

Un marco regulatorio sólido, instituciones fuertes y una buena gobernanza son factores determinantes del éxito. La infraestructura jurídica de las ZEE debería garantizar la aplicación coherente, transparente y previsible de las políticas de las ZEE. Las responsabilidades de los órganos rectores de las ZEE deben estar claramente definidas. Es importante velar por la autonomía del órgano rector, particularmente ante el creciente número de zonas de gestión privada, a fin de minimizar los conflictos de interés.

El modelo elegido para el establecimiento de zonas —público, privado o de asociación público-privada— depende de la política específica y el contexto legal del país y del tipo de ZEE que las autoridades pretenden crear. La creación de zonas por el sector privado ofrece ventajas, como una mejor comprensión de los niveles de inversión adecuados y de las instalaciones que mejor se adaptan a la zona y el acceso a una red existente de inversionistas (arrendatarios) en la zona.

Las ZEE modernas afrontan un triple reto

Cuando los encargados de la formulación de políticas necesitan sanear ZEE en dificultades o ajustar los programas de zonas que no cumplen los objetivos previstos, han de disponer de opciones para reorientar su enfoque estratégico, reformar la reglamentación de la zona y reformular la presentación de las ventajas que ofrece. Esa necesidad puede agudizarse en función de la evolución de tres retos clave: el imperativo del desarrollo sostenible, la nueva revolución industrial y la economía digital, y los cambios en los patrones productivos internacionales y las cadenas de valor mundiales.

La agenda de desarrollo sostenible tiene cada vez mayor influencia en las decisiones estratégicas y las operaciones de las empresas multinacionales, lo que debe quedar reflejado en las propuestas de valor que las ZEE ofertan a los inversionistas. La adopción de normas o controles más laxos en materia social y ambiental no es una ventaja competitiva viable a largo plazo para atraer inversión a las zonas. Ya están surgiendo ZEE que publicitan su desempeño ambiental (ecozonas), mientras que las medidas para asegurar el cumplimiento y la promoción activa de normas ambientales, sociales y de gobernanza exigentes se están convirtiendo en una característica habitual de las ZEE.

Las ZEE modernas pueden contribuir positivamente a mejorar el desempeño ambiental, social y de gobernanza de la base industrial de los países. Dentro de los confines de las ZEE resulta más fácil asegurar la realización de controles, el cumplimiento de las normas y la prestación de servicios (de inspección, de salud e higiene, de gestión de los residuos y energías renovables). Los incentivos fiscales sujetos a condiciones no solo en relación con el desempeño en materia de empleo, inversión o exportaciones, sino también con una serie de indicadores sociales y ambientales pueden convertirse en una herramienta

clave para orientar el desempeño de las ZEE en materia ambiental, social y de gobernanza, así como su impacto en el desarrollo sostenible.

En consonancia con los ODS, ese impacto debería abarcar la igualdad de género. Las ZEE son tradicionalmente grandes empleadoras de mujeres, que, en promedio, representan alrededor del 60 % de los empleados. Algunas zonas modernas aplican directrices de igualdad de género, como normas para combatir la discriminación, y ofrecen servicios de apoyo, como guarderías y servicios escolares, sentando así nuevas normas de desempeño en cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La nueva revolución industrial y la economía digital están transformando las industrias manufactureras, que son los principales clientes de las ZEE. El hecho de que los costos laborales estén perdiendo importancia a la hora de determinar la ubicación de la inversión tendrá implicaciones fundamentales para las ZEE. Los programas de establecimiento de ZEE deberán adaptar sus propuestas de valor, de modo que incluyan el acceso a personal cualificado, un nivel elevado de conectividad de datos y proveedores de los servicios tecnológicos pertinentes, posiblemente a través de la asociación con proveedores de plataformas. La prestación de servicios digitales por operadores de la ZEE, por ejemplo, mediante sistemas de ventanilla única electrónica para realizar los trámites administrativos, es un indicador cada vez más importante para los inversionistas potenciales. En el plano estratégico, las ZEE pueden tener nuevas oportunidades de atraer a empresas digitales y orientar las ventajas estratégicas de que gozan en materia de facilitación logística hacia las actividades de distribución en el marco de las cadenas de valor digitales. Las ZEE podrían servir también de incubadoras y promover la formación de *clústeres* y vínculos con empresas digitales emergentes dentro y fuera de sus confines.

Los cambios en los patrones productivos internacionales y las cadenas de valor mundiales son una característica del difícil entorno de políticas de comercio e inversión, que incluyen el aumento del proteccionismo, las modificaciones de las preferencias comerciales y el predominio de la cooperación económica regional. Esos cambios pueden afectar considerablemente a la competitividad de las ZEE, que funcionan como nodos centrales en las cadenas de valor mundiales. Es probable que la cooperación internacional para la creación de zonas adquiera más importancia. La tendencia hacia una mayor cooperación económica en el ámbito regional, y no multilateral, probablemente impulse aún más el establecimiento de zonas regionales y transfronterizas.

El futuro: zonas modelo acordes con los ODS

Cabe afirmar que el imperativo del desarrollo sostenible es el reto más acuciante que actualmente enfrentan los encargados de la formulación de políticas, los promotores de programas de zonas y los administradores de zonas. La Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representa una oportunidad de promover un tipo de ZEE totalmente nuevo: las zonas modelo acordes con los ODS. Estas tendrían por objetivo atraer inversión en actividades relevantes para los ODS, adoptar las normas ambientales, sociales y de gobernanza más exigentes, y promover un crecimiento inclusivo mediante eslabonamientos y efectos indirectos.

Las zonas modelo acordes con los ODS podrían acelerar la transición desde una “carrera a la baja” para atraer inversiones (mediante rebajas fiscales, menor regulación y normas menos exigentes) a una carrera hacia la cumbre, que convierta el impacto en el desarrollo sostenible en una ventaja de ubicación.

Ese proceso de modernización de las zonas y la creación de zonas modelo acordes con los ODS puede beneficiarse del intercambio de experiencias y buenas prácticas a nivel mundial. Además, dado el número creciente de zonas creadas mediante asociaciones internacionales, el hecho de contar con una plataforma mundial que reúna a los asociados para la financiación, los promotores de ZEE, los países que las albergan, los organismos de promoción de inversiones y los de promoción de la inversión en el exterior, así como los inversionistas de impacto, puede acelerar la transición hacia unas zonas que sean sostenibles y se orienten al desarrollo. La UNCTAD puede cumplir un papel fundamental en el establecimiento de esa plataforma vinculada con su Foro Mundial de Inversiones y en el apoyo a la formación de alianzas, mediante sus programas de asesoramiento sobre políticas, asistencia técnica y capacitación. El objetivo fundamental debería ser el de poner a las ZEE al servicio de los ODS: en vez de enclaves privilegiados serían fuentes de amplios beneficios.

EDICIONES ANTERIORES DEL INFORME SOBRE LAS INVERSIONES EN EL MUNDO

- WIR 2018: Investment and New Industrial Policies
- WIR 2017: Investment and the Digital Economy
- WIR 2016: Investor Nationality: Policy Challenges
- WIR 2015: Reforming International Investment Governance
- WIR 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan
- WIR 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development
- WIR 2012: Towards a New Generation of Investment Policies
- WIR 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development
- WIR 2010: Investing in a Low-carbon Economy
- WIR 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development
- WIR 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge
- WIR 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development
- WIR 2006: FDI from Developing and Transition Economies:
Implications for Development
- WIR 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D
- WIR 2004: The Shift Towards Services
- WIR 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives
- WIR 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness
- WIR 2001: Promoting Linkages
- WIR 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development
- WIR 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development
- WIR 1998: Trends and Determinants
- WIR 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy
- WIR 1996: Investment, Trade and International Policy Arrangements
- WIR 1995: Transnational Corporations and Competitiveness
- WIR 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace
- WIR 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production
- WIR 1992: Transnational Corporations as Engines of Growth
- WIR 1991: The Triad in Foreign Direct Investment

SELECCIÓN DE PROGRAMAS DE LA UNCTAD SOBRE INVERSIÓN Y EMPRESA

Informe sobre las Inversiones en el Mundo

worldinvestmentreport.org

Foro Mundial de Inversiones

worldinvestmentforum.unctad.org

Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD

investmentpolicyhub.unctad.org/ipfsd

Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial de la UNCTAD

unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeed2012d1_en.pdf

Iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles

sseinitiative.org

Facilitación de la Actividad Empresarial

businessfacilitation.org

Business Schools for Impact

business-schools-for-impact.org

Centro de Políticas de Inversión

investmentpolicyhub.unctad.org

Estadísticas de la IED

unctad.org/fdistatistics

Investment Trends and Policies Monitors

unctad.org/diae

Acuerdos Internacionales de Inversión

unctad.org/ia

Análisis de las Políticas de Inversión

unctad.org/ipr

Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes

unctad.org/isar

Transnational Corporations Journal

unctad.org/tnc



worldinvestmentreport.org

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES

Las publicaciones pueden adquirirse en los distribuidores de las publicaciones de las Naciones Unidas de todo el mundo o encargarse a la dirección siguiente:

United Nations Publications
Customer Service
c/o National Book Network
15200 NBN Way
PO Box 190
Blue Ridge Summit, PA 17214
email: unpublications@nbnbooks.com

unp.un.org

Para más información sobre la labor relacionada con la inversión extranjera directa y las empresas transnacionales, sírvanse dirigirse a:

Division on Investment and Enterprise
United Nations Conference on
Trade and Development
Palais des Nations, Room E-10052
CH-1211 Geneva 10 (Suiza)

Teléfono: +41 22 917 4533
Fax: +41 22 917 0498
unctad.org/diae



worldinvestmentreport.org