



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/48
TD/B/COM.2/EM.12/3
4 de diciembre de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión de la Inversión, la Tecnología
y las Cuestiones Financieras Conexas
Reunión de Expertos en la dimensión de desarrollo
de la IED: políticas para potenciar el papel de
la IED en apoyo de la competitividad del sector
empresarial y de los resultados económicos de
las economías receptoras, teniendo en cuenta
la interacción entre comercio e inversión,
en el contexto nacional e internacional
Ginebra, 6 a 8 de noviembre de 2002

**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS EN LA DIMENSIÓN
DE DESARROLLO DE LA IED: POLÍTICAS PARA POTENCIAR
EL PAPEL DE LA IED EN APOYO DE LA COMPETITIVIDAD DEL
SECTOR EMPRESARIAL Y DE LOS RESULTADOS ECONÓMICOS
DE LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS, TENIENDO EN CUENTA LA
INTERACCIÓN ENTRE COMERCIO E INVERSIÓN, EN EL
CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL**

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 6 al 8 de noviembre de 2002

ÍNDICE

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. RESUMEN DEL PRESIDENTE.....	1 - 22	2
II. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN	23 - 27	8
Anexo: Asistencia		9

Capítulo I

RESUMEN DEL PRESIDENTE

1. De conformidad con el programa de la reunión, las deliberaciones versaron sobre tres temas principales: la función de las medidas adoptadas en el país receptor; la función de las medidas adoptadas en el país de origen, y el derecho a reglamentar y las salvaguardias.
2. Los expertos pusieron de relieve que las inversiones extranjeras directas (IED) podían aportar beneficios importantes a las economías receptoras en forma de corrientes de capital, efectos tecnológicos repercutibles, formación de capital humano, integración en el comercio internacional, impulso a las empresas y gobernanza eficiente. Ahora bien, se puso también de relieve que conseguir estos beneficios no era automático. Además, algunos expertos hicieron observar que las IED podían tener efectos negativos en sectores tales como la estructura del mercado y la balanza de pagos y podían dar lugar a la expulsión de empresas nacionales y tener además otros efectos sociales. Por consiguiente, era necesario que los poderes públicos adoptaran políticas destinadas a acrecentar los efectos positivos y a reducir los negativos.
3. Al examinar de qué modo las políticas de los países receptores podían ayudar a los países en desarrollo y a las economías en transición a atraer IED y a beneficiarse de éstas, los expertos hicieron referencia a la amplia gama de medidas que se aplicaban en los países receptores, por ejemplo, con los fines siguientes:
 - crear condiciones macroeconómicas y políticas sanas y estables y, concretamente, condiciones comerciales transparentes y previsibles;
 - establecer una infraestructura material y técnica e impulsar la formación de agrupaciones;
 - perfeccionar los recursos humanos;
 - ampliar la capacidad de las empresas nacionales (en particular, la de las empresas pequeñas y medianas);
 - resolver los problemas medioambientales y sociales;
 - poner en vigor leyes reguladoras de la competencia y reducir las prácticas comerciales restrictivas;
 - ejercer influencia sobre los inversionistas mediante el ofrecimiento de incentivos a la inversión y con la exigencia de resultados (combinando a menudo ambas medidas);
 - crear mercados de mayores dimensiones en cooperación en los planos regional y bilateral;
 - proteger las inversiones, así como los derechos de propiedad intelectual.

4. Los expertos pusieron de relieve que la política global adoptada debía responder a las circunstancias sociales reinantes en los distintos países y que tal vez debiera evolucionar a lo largo del tiempo. Los factores determinantes de la política eran el nivel de desarrollo, las dimensiones del mercado, las capacidades internas y el volumen existente de IED. La mundialización brindaba a las pequeñas economías mejores posibilidades de competencia para obtener IED destinadas a impulsar el comercio de exportación, pero creaba también mayor competencia entre los países. Así, pues, era cada vez más importante que los países determinaran cuál era la mejor política para atraer IED y que se beneficiaran de éstas en armonía con sus objetivos de desarrollo. Inclusive en una fase primeriza de su desarrollo, los países debían atribuir importancia no sólo al volumen de las IED, sino también a sus aspectos cualitativos.

5. Refiriéndose en concreto a los incentivos, los expertos pusieron de relieve que éstos eran objeto de una amplia utilización y que a menudo eran necesarios para atraer IED y para conseguir un mayor desarrollo. Algunos expertos indicaron que los incentivos podían ser útiles para acumular una masa crítica de IED con posibles efectos de aglomeración. Ahora bien, se manifestaron opiniones diversas acerca de la eficacia de los incentivos. Era necesario que los países tuvieran cuidadosamente en cuenta los beneficios y los costos de los incentivos. En particular, se puso de relieve que, para beneficiarse de las IED atraídas en parte por la creación de incentivos, era necesario que los países receptores prestaran atención al fortalecimiento de la capacidad interna. Sin un nivel mínimo de capacidad de absorción en los países receptores, la posibilidad de establecer relaciones positivas con el exterior y de conectarse con las empresas nacionales era limitada. A este respecto, algunos expertos insistieron en la necesidad de que los países estudiaran la posibilidad de ofrecer incentivos de manera no discriminatoria, sin hacer distinción entre las empresas extranjeras y las nacionales e integrando los incentivos dentro de la política industrial global.

6. Con relación a la cuestión de la exigencia de resultados, hubo división de opiniones acerca de la eficacia de estas medidas. Se señaló que casi todos los países -tanto los países desarrollados como los países en desarrollo- habían recurrido a exigencias de esta clase en algún momento de su desarrollo. Entre los objetivos concretos aducidos para justificar la exigencia de resultados figuraban los siguientes:

- consolidar y ampliar la base industrial;
- crear posibilidades de empleo;
- promover conexiones;
- impulsar las exportaciones y las actividades conexas;
- equilibrar el comercio;
- propulsar el desarrollo regional;
- transferir tecnología;
- evitar las prácticas comerciales restrictivas;

- conseguir diversos objetivos no económicos, entre ellos la independencia política y la distribución del poder político.

7. Por lo general, se recurría a la exigencia de resultados en el caso de fracasos comerciales o políticos. Algunos expertos subrayaron la importancia de la asimetría de las informaciones como argumento para justificar el recurso a dichas exigencias. Otros se manifestaron decididamente partidarios de que la determinación de las prioridades en materia de desarrollo fuera una cuestión que incumbiera a los países receptores, que debían tener en consecuencia derecho a definir las exigencias en materia de resultados que correspondieran a sus objetivos de desarrollo. Algunos expertos señalaron que, aun cuando estas exigencias podían estar justificadas para atraer IED y beneficiarse de éstas, su aplicación y administración podían requerir gastos y el despliegue de esfuerzos considerables para obtener informaciones, así como para definir claramente los objetivos básicos de las medidas. Algunos expresaron la opinión de que los países que impusieran exigencias demasiado estrictas podían reducir las posibilidades de conectarse con las redes internacionales de producción de las empresas transnacionales (ETN).

8. El recurso a algunas exigencias había quedado regulado por el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Los expertos no pudieron ponerse de acuerdo acerca de la cuestión de saber si los países podían beneficiarse de un recurso más o menos restrictivo de la exigencia de resultados. A juicio de algunos expertos, correspondía a cada gobierno -en el ejercicio de su derecho a reglamentar- decidir si procedían las exigencias en materia de resultados; en cambio, otros expertos afirmaron que una regulación internacional más intensa iba en interés de los países.

9. Los efectos de la exigencia de resultados tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se han reducido a lo largo del tiempo por diversos motivos. Algunos expertos pusieron de relieve que la política global se había modificado y que los poderes públicos, en particular los de los países desarrollados, recurrían cada vez más a otras soluciones, entre ellas las medidas antidumping y las medidas compensatorias, así como las políticas generales de comercio e inversión, para conseguir objetivos parecidos. Algunos expertos indicaron que tal vez conviniera prestar más atención a este cambio de política.

10. En relación con la cuestión de las medidas adoptadas en el país de origen, los expertos pusieron de relieve que a menudo se pasaba por alto este aspecto de la relación triangular en las IED, en la que participaban las ETN, los países receptores y los países de origen. Sin embargo, las medidas referidas podían desempeñar una función importante sobre la dirección, la magnitud y la calidad de las IED que se dirigían a los países en desarrollo, así como sobre los beneficios que se podían obtener de dichas inversiones. Las medidas adoptadas en el país de origen eran por su misma naturaleza de carácter voluntario y no estaban regidas por acuerdos internacionales. Existían, sin embargo, excepciones importantes y se hizo una referencia especial al Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, a los Convenios de Lomé y al Acuerdo de Cotonú.

11. Los expertos señalaron que las medidas adoptadas en el país de origen eran utilizadas sobre todo por países desarrollados, pero que algunas habían sido utilizadas recientemente por algunos países en desarrollo. Habida cuenta de sus objetivos, estas medidas se podían clasificar de diferentes modos, a saber:

- declaraciones de política;
- informaciones y facilitación de contactos;
- medidas de transferencia de tecnología;
- incentivos financieros y fiscales;
- seguros de inversión;
- disposiciones reguladoras del acceso a los mercados;
- desarrollo de la infraestructura y marcos judiciales.

12. No hubo acuerdo entre los expertos acerca de la efectividad y la eficacia de las diversas medidas. Algunos expertos hicieron notar que era necesario hacer una evaluación cuidadosa al respecto. Era menester realizar más análisis acerca de la manera en que las medidas adoptadas en el país de origen se completaban o eran incompatibles entre sí en el plano nacional, regional o multilateral. Algunos expertos hicieron notar que, por lo general, estas medidas se adoptaban, no sólo en interés de los países receptores, sino también para promover los intereses de los países de origen. Ello podía plantear un problema cuando el objetivo era aumentar los resultados positivos para el desarrollo de los países receptores.

13. Se indicó que en los futuros acuerdos en materia de inversión tal vez conviniera prestar mayor atención a la función de las medidas adoptadas en el país receptor. Además, estudiar de qué manera prestar mayor atención a los intereses de los países en desarrollo en la concepción y aplicación de las medidas podía ser útil para dar mayor importancia a las IED como factor promotor de desarrollo. Por último, algunos expertos hicieron notar que era importante tener en cuenta las relaciones recíprocas entre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y las IED. Por ejemplo, la AOD desempeñaba una función importante en la financiación de las inversiones (por ejemplo, en infraestructura y perfeccionamiento de los recursos humanos) que se podían necesitar para crear un entorno propicio para las IED, pero podía ser difícil obtener capital privado con esta finalidad.

14. En relación con la cuestión del equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los inversionistas en el plano internacional, los expertos reconocieron que existía un gran número de posibilidades en el caso de las cuestiones relativas a la responsabilidad social de la empresa. Existía una distinción fundamental entre las normas vinculantes y los códigos de carácter voluntario y cabía hacer otra distinción entre las iniciativas que convenía adoptar en el plano nacional y en el plano internacional, respectivamente. Se podía analizar con mayor detenimiento la cuestión de las relaciones entre las iniciativas en materia de responsabilidad social de la empresa y el sistema de comercio y de inversión.

15. En el plano internacional, se había llegado ya a acuerdos sobre un gran número de iniciativas. Algunas eran de alcance universal y se aplicaban a todas las empresas (por ejemplo, la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo y las Directrices de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico para las empresas multinacionales); en cambio, otras se referían a industrias o actividades concretas. Además, un gran número de empresas importantes había puesto en vigor normas y códigos de conducta internos en esta esfera.

16. Hubo división de opiniones acerca del criterio más eficaz para conseguir que las cuestiones de la responsabilidad social de la empresa fueran objeto de un tratamiento adecuado en relación con las IED. Algunos expertos eran partidarios de las normas vinculantes, con preferencia a las reglamentaciones internas y a los códigos voluntarios, como instrumento para reducir el riesgo de una "carrera hacia el abismo" en la esfera de las normas medioambientales y sociales, teniendo en cuenta además la aplicación, por lo general poco rigurosa, en los países receptores. Otros expertos afirmaron que era corriente establecer normas legalmente vinculantes menos estrictas y limitar el derecho soberano de los países a reglamentar en interés propio. Algunos expertos mencionaron el riesgo de que los compromisos en relación con la responsabilidad social de la empresa redujeran la capacidad de los países en desarrollo para aprovecharse de sus ventajas comparativas. Los expertos se refirieron además a la posible responsabilidad de las empresas matrices por los actos de sus filiales. Se mencionaron también al respecto las dificultades de procedimiento.

17. Era necesario establecer un equilibrio entre la promoción y protección del mercado liberalizado en beneficio de los inversionistas y la obligación que incumbía a los poderes públicos de propulsar el desarrollo. Las normas de responsabilidad social se debían aplicar teniendo en cuenta las condiciones efectivamente reinantes en los países en desarrollo y no se debían utilizar con objetivos proteccionistas. Era también importante que las empresas actuaran dentro de un marco normativo -en el plano nacional y en el internacional- que contribuyera a un desarrollo sostenible y que no diera estímulos favorables a una gestión deficiente del medio ambiente o a abusos sociales.

18. Algunos expertos señalaron que las normas de responsabilidad social debían ir más allá de la protección ambiental y social y abarcar consideraciones tales como la transferencia de tecnología, los nexos con las empresas locales, el perfeccionamiento de los recursos humanos, la promoción de las exportaciones, la protección del consumidor y los criterios en materia de contabilidad y presentación de memorias financieras.

19. En relación con el derecho a reglamentar, los expertos examinaron diferentes concepciones e interpretaciones en el contexto de la liberalización y la mundialización. Los expertos reconocieron que los acuerdos internacionales podían limitar la autonomía soberana de las partes. Algunas de estas limitaciones podían reducir la capacidad de los poderes públicos para utilizar las reglamentaciones, entre ellas las de carácter económico, social, medioambiental y administrativo. La tensión entre la necesidad de reglamentar por parte de los poderes públicos y las obligaciones internacionales existentes estaba fundamentalmente relacionada con la cuestión de mantener un espacio nacional que les diera la posibilidad de proponerse objetivos en materia de desarrollo.

20. Los expertos examinaron los diversos métodos utilizados hasta el momento en la esfera comercial para resolver la cuestión del derecho a reglamentar (especialmente mediante instrumentos tales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT),

el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y, en el contexto de las inversiones, mediante tratados bilaterales sobre inversiones y acuerdos regionales, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN)). Los expertos convinieron en que, teniendo en cuenta la diferencia entre los efectos de las inversiones y los del comercio, no siempre era posible transponer los conceptos y las disposiciones que se habían elaborado en la esfera del comercio a la esfera más amplia de las inversiones. En particular, la determinación del orden de las prioridades debía corresponder a los países receptores y era necesario establecer el debido equilibrio entre la protección de los inversionistas y la promoción del desarrollo. Las normas reguladoras de la actuación de los inversionistas se debían aplicar de tal modo que quedara un espacio suficiente para la actuación de los gobiernos receptores. A este respecto, algunos expertos recomendaron que se tomara en consideración la posibilidad de dar cabida a excepciones en las actividades de desarrollo y en la adopción de salvaguardias en caso de perjuicio al sector empresarial del país receptor (por ejemplo, en caso de exclusión de empresas, por consideraciones relacionadas con la balanza de pagos y a causa de la modificación de las concesiones). Algunos expertos propusieron también que el derecho a reglamentar se aplicara a la definición de inversión mediante la exclusión de la inversión en cartera, así como a las condiciones de entrada y funcionamiento.

21. Los expertos se ocuparon también de la cuestión de la expropiación y del régimen fiscal. Eran conscientes de que las disposiciones relativas a la expropiación eran elementos básicos de muchos tratados en materia de inversión que tenían por fin proteger las inversiones en lugar de liberalizar las corrientes de inversión. Las disposiciones consignadas en acuerdos recientes se aplicaban no sólo a los impuestos directos, sino también a todo lo que fuera equivalente a un impuesto y comprendieran una exigencia de indemnización total. Los expertos examinaron también los asuntos relacionados en los casos de litigio sobre esta materia. Se planteó la cuestión de saber si el régimen fiscal destinado a proteger el medio ambiente u otras esferas, entre ellas la salud, la ética o los derechos humanos, debía estar sujeto también al pago de una indemnización. A juicio de algunos expertos, no planteaba ningún problema ni la concepción ni la práctica reciente relativa a los criterios de expropiación.

22. Los expertos examinaron detenidamente de qué modo el AGCS se ocupaba del derecho a reglamentar y dedicaron particular atención a las relaciones recíprocas entre los compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional y la aplicación del artículo VI sobre reglamentación interna. Muchos sectores de los servicios estaban intensamente reglamentados con objeto de proteger a los consumidores y al medio ambiente; en el sector de los servicios financieros la finalidad de esta reglamentación era garantizar la estabilidad financiera del país. Los gobiernos obraban con cautela cuando aceptaban someterse a normas comunes. Esta cautela se reflejaba en las disposiciones del AGCS, que enunciaban el derecho fundamental de un gobierno a reglamentar para el logro de los objetivos de la política nacional. Por consiguiente, los expertos pusieron de relieve que la aplicación del AGCS, en particular con relación a la actividad comercial de suministro de servicios, que era análoga en muchos aspectos a las IED, podía dar indicaciones útiles sobre la manera de formular disposiciones destinadas a salvaguardar el derecho a reglamentar en los acuerdos en materia de inversión.

Capítulo II

CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Convocación de la Reunión de Expertos

23. La Reunión de Expertos en la dimensión de desarrollo de la IED: políticas para potenciar el papel de la IED en apoyo de la competitividad del sector empresarial y de los resultados económicos de las economías receptoras, teniendo en cuenta la interacción entre comercio e inversión, en el contexto nacional e internacional, se celebró en el Palacio de las Naciones (Ginebra), del 6 al 8 de noviembre de 2002.

B. Elección de la Mesa (Tema 1 del programa)

24. En la sesión de apertura se eligió la Mesa siguiente:

Presidente: Sr. Jukka Nystén (Finlandia)

Vicepresidenta-Relatora: Sra. Pramila Raghavendran (India)

C. Aprobación del programa (Tema 2 del programa)

25. En la misma sesión se aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.2/EM.12/1. Así pues, el programa de la reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa.
3. La dimensión de desarrollo de la IED: políticas para potenciar el papel de la IED en apoyo de la competitividad del sector empresarial y de los resultados económicos de las economías receptoras, teniendo en cuenta la interacción entre comercio e inversión, en el contexto nacional e internacional.
4. Aprobación del informe de la Reunión.

D. Documentación

26. Para el examen del tema sustantivo del programa, los expertos tuvieron a su disposición una nota de la secretaría de la UNCTAD titulada "La dimensión de desarrollo de la IED en el contexto nacional e internacional - cuestiones de política que han de examinarse" (TD/B/COM.2/EM.12/2).

E. Aprobación del informe de la Reunión (Tema 4 del programa)

27. En la sesión de clausura los expertos autorizaron a la Relatora a preparar el informe final de la Reunión bajo la dirección del Presidente.

Anexo

ASISTENCIA*

1. Asistieron a la Reunión expertos de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Alemania	Japón
Angola	Jordania
Arabia Saudita	Kenya
Austria	Lesotho
Bangladesh	Letonia
Benin	Lituania
Bosnia y Herzegovina	Madagascar
Brasil	Malasia
Brunei Darussalam	Marruecos
Burkina Faso	Mauricio
Burundi	Mauritania
Canadá	México
Chad	Mongolia
China	Mozambique
Colombia	Nicaragua
Comoras	Níger
Congo	Omán
Cuba	Países Bajos
Ecuador	Pakistán
Egipto	Papua Nueva Guinea
Eslovaquia	Perú
Estados Unidos de América	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Estonia	República Árabe Siria
Etiopía	República Checa
Federación de Rusia	República Democrática del Congo
Filipinas	República Popular Democrática de Corea
Finlandia	República Unida de Tanzania
Francia	Senegal
Gabón	Sri Lanka
Georgia	Suecia
Granada	Suiza
Guinea	Tailandia
Guinea Ecuatorial	Tonga
Guinea-Bissau	Túnez
India	Turquía
Irán (República Islámica del)	Zimbabwe
Islas Salomón	
Italia	
Jamaica	

* La lista de participantes figura en el documento TD/B/COM.2/EM.12/INF.1.

2. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones intergubernamentales siguientes:

Mercado Común del África Meridional y Oriental
Comunidad Europea
Asociación Europea de Libre Intercambio
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

3. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados y la organización conexas siguientes:

Organización Internacional del Trabajo
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Organización Mundial del Comercio.

4. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones no gubernamentales siguientes:

Categoría general

Centro de Derecho Ambiental Internacional
Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible
Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
Oxfam International
Centro del Sur.

5. Asistieron a la Reunión los ponentes y analistas especializados siguientes:

Sr. Kwasi Abeasi, Director Gerente, Investment Promotion Centre, Ghana
Prof. Vudayagi Balasubramanyam, Universidad de Lancaster, Reino Unido
Dr. Sanoussi Bilal, European Centre for Development Policy Management
Sr. Hugo Cayrús Maurín, Ministro Consejero, Misión Permanente del Uruguay
ante la OMC, Ginebra
Prof. Argyrios A. Fatouros, consultor, Grecia
Sr. Danny Graymore, Global Advocacy Christian Aid, Reino Unido
Prof. Yao Su Hu, Vicepresidente académico, HK Shue Yan College, Braemar Hill,
Hong Kong (China)
Sr. Robert Jacobson, Unilever, Países Bajos
Prof. John Kline, Universidad de Georgetown, Washington, DC
Prof. Ari Kokko, Escuela de Economía de Estocolmo
Dr. Nagesh Kumar, Sistema de Investigación e Información para los países no alineados
y otros países en desarrollo, Nueva Delhi
Dr. Howard Mann, International Institute for Sustainable Development, Ottawa
Dr. Percy S. Mistry, Oxford International Group, Reino Unido
Prof. Solomon Picciotto, Universidad de Lancaster, Reino Unido
Sr. Andreas Ragaz, SOFI, Suiza

Prof. Albert Edward Safarian, Universidad de Toronto
Sra. Magdolna Sass, Academia de Ciencias Húngara, Budapest
Sr. Pierre Sauvé, OCDE
Prof. M. Sornarajah, Universidad Nacional de Singapur
Prof. Joel P. Trachtman, Universidad Tufts, Estados Unidos
Dra. Cynthia Wallace, consultora, Estados Unidos.
