



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

Distr.
GENERAL

TD/B/52/5
25 de julio de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

52º período de sesiones

Ginebra, 3 a 14 de octubre de 2005

Tema 5 del programa provisional

**EL DESARROLLO ECONÓMICO EN ÁFRICA: REPLANTEARSE
LA FUNCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA***

Resumen de la secretaría de la UNCTAD**

Resumen ejecutivo

Muchos países de África han aplicado en años recientes políticas para atraer inversión extranjera directa (IED), como un vehículo preferido de financiación para el desarrollo, en un intento de, entre otras cosas, evitar un mayor endeudamiento, crear empleo, adquirir nuevas tecnologías, establecer vinculaciones con el resto de la economía y reducir la pobreza. Estas políticas, en la mayoría de los casos, no han arrojado los resultados deseados, ni en lo tocante a aumentar las corrientes de IED hacia los sectores productivos ni en punto a garantizar un mayor crecimiento y reducir la pobreza. En el informe correspondiente a este año, que figura en el documento UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1, se explica la necesidad de adoptar un enfoque más crítico al evaluar la cuantía, calidad y repercusión de la IED en países de África, y se propone que los responsables de las políticas presten una atención cuidadosa tanto a sus costos y beneficios como a las maneras y medios de atraerla. El documento aboga por un enfoque más equilibrado y estratégico de la IED, diseñado a la medida de las condiciones económicas de África y a sus retos en materia de desarrollo.

* La información que figura en el presente documento no debe ser citada por la prensa antes del 13 de septiembre de 2005.

** Este documento debe ser leído junto con el documento UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1.

EL ENTORNO DE INVERSIÓN Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: IDEAS COMÚNMENTE ACEPTADAS

1. En la actualidad, hay consenso entre los encargados de las políticas en los planos nacional e internacional en que los esfuerzos dirigidos a lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en África se están viendo seriamente comprometidos por las graves restricciones financieras y la dificultad que supone aupar el crecimiento anual hasta una tasa de, al menos, el 7% y mantenerlo en ese nivel. En este contexto, la atracción de IED ha asumido una posición cada vez más sobresaliente en las estrategias de renovación económica para la región. Ello se debe en parte a que existe la percepción de que la IED es una corriente financiera que no crea deuda. Y, quizás esto es más importante, la IED se considera un motor del crecimiento, que atrae inversión nacional en masa, transfiere saber hacer tecnológico y conocimientos especializados relativos al puesto de trabajo, estimulando nuevas ocasiones de exportación y ofreciendo empleos mejor remunerados. Por consiguiente, enderezar el entorno de inversión en África ha pasado a ser sinónimo de atraer más IED.

2. Este enfoque se remonta a la crisis de la deuda de principios del decenio de 1980, cuando los arquitectos del ajuste estructural consideraron que la IED era la clave de una recuperación económica sostenida. Mantener a raya los precios mediante políticas macroeconómicas responsables, junto con un ritmo acelerado de liberalización, desregularización y, sobre todo, privatización, no sólo se traduciría en un uso más eficiente de los recursos existentes en África sino que también atraería IED de conformidad con las "leyes fundamentales del mercado". A pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos africanos a lo largo de dos decenios para ajustarse a estas directrices en materia de políticas, la pobreza ha aumentado, el crecimiento ha mostrado un comportamiento decepcionante, y los flujos de IED no han estado a la altura de lo esperado. Como respuesta a ello, una segunda generación de reformas, introducidas a finales del decenio de 1990, ha procurado hacer frente a las deficiencias en la formulación y aplicación de programas colocando mucho mayor énfasis en la propiedad de las políticas y en la reducción de la pobreza. No obstante, el contenido macroeconómico de las reformas se dejó en gran medida intacto.

3. Según este enfoque, el nivel relativamente bajo y la proporción cada vez menor de las corrientes de IED que se dirigen hacia África se consideran un síntoma del deficiente clima de inversión en la región, y la razón principal de que su crecimiento tenga que vérselas con una base de exportación exigua y con baja productividad. El contraste entre los beneficios relativamente elevados de la IED en África y el nivel persistentemente bajo de las corrientes reales se consideran tanto una indicación de los errores en materia de políticas cometidos en el pasado como una idea aproximada de las posibles recompensas que esperan a la región si introduce políticas "creíbles" que alienten una mayor integración en la economía mundial y mejoren su imagen de buen gobierno a los ojos de las empresas internacionales. No obstante, existen razones tanto teóricas como empíricas que permiten poner en duda esta conclusión.

POR QUÉ LA HISTORIA ES TAN IMPORTANTE COMO LA GEOGRAFÍA EN EL PERFIL DE ÁFRICA EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

4. La alegación de que los "fallos de gestión pública" son la principal razón por la que la IED ha sorteado África, casa mal con el hecho de que la región haya aplicado debidamente programas de ajuste y haya sido objeto de la estrecha supervisión correspondiente por parte de las instituciones financieras internacionales. Estos programas se han aplicado más repetida y enérgicamente en África que en cualquier otra parte, y el hecho de que las esperadas corrientes de IED todavía no se hayan materializado suscita interrogantes sobre la función que desempeña el buen gobierno, al menos según la definición convencionalmente aceptada. Ciertamente, identificar un buen clima empresarial con instituciones estatales débiles lleva a engaño, y en evaluaciones empíricas más equilibradas de su historial competitivo, muchos países de África no exhiben un desempeño anormalmente deficiente por lo que respecta a los componentes asociados al buen gobierno.

5. De hecho, las comparaciones regionales no son realmente el espacio adecuado para iniciar un examen de las corrientes de IED, simplemente porque tienden a desviar la atención de factores determinantes más importantes. Durante los pasados tres decenios, la participación de África en la producción y comercio mundiales ha mostrado tendencias acusadamente a la baja, y la renta per cápita en muchos países se ha estancado o incluso ha disminuido. Con este telón de fondo, el nivel de la IED hacia África no pueden ser motivo de muchas sorpresas, y quizás es tan pertinente preguntarse cómo África ha sido capaz de atraer tanta IED como por qué ha atraído tan poca.

6. En la búsqueda de razones que expliquen el deficiente desempeño económico, se ha insistido mucho en la geografía poco favorable de África, en particular en su distancia de los mercados principales, el gran número de países sin litoral, la escasa densidad de población y las condiciones climáticas desfavorables. No obstante, no es sólo la geografía misma la que explica el patrón de la región en materia de IED, sino más bien su implicación en una historia colonial que se tradujo en una integración perversa en la división internacional del trabajo, según la cual los mercados de los países ricos se vincularon a nacionales de esos mismos países ricos que producían en el extranjero, ya sea en fábricas o en explotaciones agrícolas. Entre los legados de esta historia que todavía persisten están la dependencia de la región de un pequeño número de países que albergan comercio e IED, las limitadas relaciones económicas intrarregionales y la preponderancia de los pequeños mercados nacionales.

7. Esta particular combinación de fuerzas geográficas, históricas y estructurales en África ha atraído tradicionalmente IED hacia enclaves de producción primaria orientada hacia la exportación, utilizando un monto considerable de tecnología importada, con contadas vinculaciones con el resto de la economía y escasa reinversión de beneficios. Esta IED ha tendido también a ser más volátil que en otros sectores, especialmente en las manufacturas, dada la combinación de proyectos intensivos en capital y la sensibilidad de los márgenes a las fluctuaciones de los precios mundiales, a asumiendo menudo un ciclo de expansión/recesión, con consecuencias potencialmente adversas para la inversión en otros sectores. En años recientes se ha sido testigo en toda la región de una reemergencia de estos fenómenos característicos.

POR QUÉ EL NEXO AJUSTE-IED NO HA ESTIMULADO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ÁFRICA

8. En la interacción de las vinculaciones que son la base de un régimen de crecimiento sano, la acumulación de capital ocupa un lugar central en África, como en todas partes. Ello, en principio, es una buena noticia, teniendo en cuenta que, en el entorno adecuado y con las medidas políticas correctas, los ahorros nacionales y extranjeros pueden dirigirse muy rápidamente hacia oportunidades de producción. La idea de que la IED atraerá en masa inversión nacional en África ocupa un lugar central en la historia oficial de las políticas. No obstante, las pruebas de que ello sea así no son concluyentes, y contar con una proporción considerable de la formación de capital nacional es, en general, un requisito previo para que el efecto positivo de la IED compense cualesquiera efectos negativos. Teniendo en cuenta la floja dinámica de acumulación a nivel nacional, es posible también que ambas series de decisiones en materia de inversión tengan diferentes efectos en las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

9. En consecuencia, atraer IED no es sinónimo de construir un entorno de inversión dinámico. Indudablemente, existe una corriente de opinión cada vez más favorable a reconocer que la magnitud de la IED y sus beneficios dependen de un conjunto de condiciones macroeconómicas, institucionales y estructurales, que deben darse en la economía de acogida y alcanzar determinados niveles. La IED es, en efecto, más una variable desfasada que indicativa del proceso de desarrollo. No es sorprendente que, una vez que el crecimiento, la renta per cápita y la estructura económica están bajo control, África no haya demostrado ser un caso aparte en la historia de la IED.

10. El verdadero problema para África es que el período transcurrido desde 1980 ha sido de un crecimiento no sólo más lento sino, además, más volátil, y ello en relación no sólo con las regiones de desarrollo dinámico, sino también con el historial económico de la propia región en los últimos 20 años. La persistente caída de la tasa de formación de capital fijo (especialmente inversión pública) y de la producción, y la desindustrialización y el crecimiento de la economía sumergida son algunas de las tendencias comunes a toda la región que están estrechamente asociadas a la ralentización del crecimiento bajo programas de ajuste. Además, las diferencias en cuanto a la productividad y al comportamiento de las exportaciones en el sector industrial explican muchas de las disparidades que ha exhibido el crecimiento en África durante el período posterior a la crisis de la deuda.

11. La ralentización del crecimiento en África era ya patente a finales del decenio de 1970, pero la crisis de la deuda de principios de la década de 1980 marcó un hito. El acusado deterioro del clima exterior no sólo hizo pedazos la rentabilidad de un sector manufacturero en ciernes, asfixiando las perspectivas de inversión y aumentando su vulnerabilidad a nuevas conmociones, sino que también limitó la inversión en el sector primario, en el que gran parte de la producción estaba organizada a través de empresas de propiedad estatal. A ello siguió una espiral de caída que se autoalimentaba, en la que el crecimiento de la deuda restringía todavía más la inversión, la diversificación y el crecimiento de la renta. Para muchos países de la región, fue inevitable una regresión hacia la dependencia de los productos básicos, con la consiguiente exposición a la volatilidad de los precios elevados, principalmente debido a los trastornos en materia de suministro, incluso en un momento en que los precios reales continuaban con su secular descenso.

12. Esta frágil dinámica inversora y en materia de diversificación ha tenido una repercusión directa en el tipo de IED atraída hacia la región, así como en sus efectos. Estas condiciones son inherentemente hostiles a una IED que busca mercados, tanto más cuando las barreras comerciales han empezado a caer en toda la región. Pero es poco probable que la IED orientada hacia la exportación considere este entorno atractivo, teniendo en cuenta que los bajos salarios son sólo un elemento de la competitividad en términos de costos. Los mercados locales fuertes y la disponibilidad de insumos intermedios o de costos laborales unitarios reducidos tienen mucha menos importancia en los sectores extractivos como la minería, en la que el creciente nexo beneficio/inversión responde más a la demanda de los mercados externos y a presiones financieras. Desde principios de 1990, las condiciones tanto mundiales como locales en este sector comenzaron a tender hacia una IED renovada en los países en desarrollo, en particular en África.

13. Si bien hay expectativas en términos de creación de vinculaciones, de obtención de beneficios indirectos y de atracción de inversión nacional, en la práctica dichas expectativas a menudo son muy limitadas. Teóricamente, la reinversión de beneficios, o la absorción de beneficios mediante medidas fiscales y su utilización para financiar el desarrollo, deberían suponer vías para fomentar la inversión, la renta y el ahorro. No obstante, la naturaleza de las rentas generadas en el sector extractivo puede a menudo desviar los esfuerzos de los empresarios locales de la creación de riqueza mediante nueva capacidad de producción hacia estrategias para su captación y redistribución. La manufacturación será probablemente el sector más vulnerable, y ello se verá agravado por políticas que aboguen por la rápida liberalización del comercio en un contexto de insuficiente apoyo estatal a la industria local. Una industria local débil, a su vez, refuerza la tendencia de los enclaves a depender de capital importado y bienes intermedios y de consumo, así como a alentar todavía más la canalización del ahorro hacia actividades más especulativas y de elevado rendimiento. En esas condiciones, y muy probablemente bajo los efectos de una liberalización financiera prematura, las corrientes de capital hacia el exterior pueden debilitar todavía más el tipo de nexo beneficio/inversión que necesita crearse para entrar en una senda de crecimiento sostenible.

14. Así, hasta la fecha, y en el contexto de dos décadas de reformas liberales, la IED hacia África parece haber reforzado un esquema de ajuste que concede prioridad a la integración externa a costa de la integración interna. Tras este esquema subyace una filosofía política que pone frente a frente la eficiencia de las empresas extranjeras y el impacto económico distorsionador del Estado. Esta dicotomía ya no sirve para reflexionar sobre los retos de desarrollo a los que se enfrentan la mayoría de los Estados de África, en particular en relación con la IED. Lo cierto es que, si bien los programas de ajuste se han diseñado y promovido con el objetivo, entre otros, de atraer a inversores extranjeros, su impacto negativo en las perspectivas de crecimiento no explica mucho mejor el deficiente desempeño de la región en materia de IED que las deficiencias en materia de gestión pública a las que tradicionalmente se recurre para ilustrar el magro clima inversor en África.

BENEFICIOS Y COSTES DE LA IED PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA

15. Se acepta en general que la IED acarrea tanto costos como beneficios para el país de acogida. La entrada inicial de capital procedente de IED es un beneficio; la posterior salida de beneficios es un costo. La producción de subsidiarios extranjeros puede ser un beneficio, pero si

desplaza la producción local existente es un costo que contrarresta dicho beneficio. De forma similar, exportaciones extra pueden exigir mayores importaciones de equipos, materiales y componentes. Cuando la empresa no crea nuevos insumos, sino que se limita a hacerse cargo de los existentes, los beneficios netos pueden ser particularmente difíciles de dilucidar.

16. Tras la independencia, los decepcionantes rendimientos (en términos de empleo, renta fiscal e ingresos por divisas) obtenidos por los países receptores de IED provocaron una serie de intervenciones estatales en África, en particular la nacionalización de las fábricas y equipos existentes, no sólo como parte de un esfuerzo por fomentar la reinversión de los beneficios y ayudar a establecer vinculaciones a nivel local, sino también para afirmar la soberanía nacional sobre sectores políticamente sensibles y estratégicos de la economía, especialmente los recursos naturales. Los resultados de estas intervenciones fueron desiguales. Muchas empresas de propiedad estatal demostraron ser operaciones de elevado costo y baja productividad, así como una sangría para el bolsillo público, actuando a menudo como medio para repartir prebendas entre grupos y personas que contaban con el favor político. No obstante, cierto número de países sí hicieron un uso más efectivo de sus ingresos primarios mediante una combinación de intervenciones públicas y de incentivos basados en los mercados, en particular mediante IED. Botswana y Mauricio son ejemplos sobresalientes a este respecto.

17. Recientemente, oleadas de IED hacia el sector extractivo en algunos países de África han favorecido la recuperación del crecimiento y han sido recibidas como una fuente potencial de nuevo empleo, ingresos públicos y divisas, y consideradas el elemento que permitirá abrir una vía de industrialización más diversificada. También ha habido no poco optimismo por el hecho de que, según se dice, la actitud empresarial y las condiciones de mercado son, si no plenamente favorables, al menos más benévolas que en el pasado.

18. En el caso de la minería, los cambios en las leyes relativas a la minería han preparado una progresiva retirada del Estado de dicho sector. Si bien estos cambios han atravesado por diferentes etapas, la justificación implícita ha sido orientar los objetivos de gobierno hacia la generación de ingresos fiscales, con la privatización como piedra angular de las políticas. Ante la percepción de que faltan empresarios locales que puedan hacerse con el control de empresas que anteriormente eran de propiedad estatal, el énfasis se ha puesto cada vez más en atraer nuevo capital de alto riesgo de compañías mineras extranjeras. Para hacerlo, se han modificado de nuevo los marcos jurídicos, laborales, financieros y fiscales a fin de ajustarlos a los objetivos empresariales. A cambio, se espera que los gobiernos reciban una proporción "justa" de las rentas cada vez mayores que genera el sector.

19. Gracias a las reformas, África se ha convertido sin lugar a dudas en un objetivo mucho más "atractivo" para la IED en minería, lo que ha llevado a algunos observadores a advertir de la posibilidad de un nuevo "rifirrafe" por los recursos naturales de África. En cualquier caso, atraer con éxito IED puede ser sólo parte de la historia. Los gobiernos tienen en general un conjunto amplio de objetivos económicos en mente cuando diseñan estrategias para explotar mejor estos insumos. Estos objetivos van desde la maximización del valor de los ingresos retenidos a nivel local y la creación de vinculaciones progresivas y regresivas con la economía hasta la transferencia de tecnologías, la creación de empleo y la reducción al mínimo del daño ambiental y del impacto social (incluso en la esperanza de que las empresas, independientemente de su propiedad, indemnizarán por los daños ocasionados).

20. Reconciliar estos intereses con los objetivos de acumulación de beneficios de las empresas mineras transnacionales dista mucho de ser fácil. En un determinado nivel, los gobiernos tienen el mismo interés por obtener los máximos ingresos por exportaciones y fiscales, especialmente como medio para cortar con las restricciones en materia de ahorro y de balanza de pagos, potencialmente vinculantes, que impiden un mayor crecimiento en las primeras etapas del desarrollo. Además, depender de la IED supone que los gobiernos deberán ajustar sus expectativas a las de la industria. Al hacerlo, los gobiernos se enfrentan invariablemente no sólo a la necesidad de hacer concesiones en términos de apoyo a otros sectores, sino también a los incentivos en materia de localización ofrecidos por otros países. En consecuencia, y quizás más que en cualquier otra industria, la minería está sujeta a complejas presiones para negociar las condiciones de inversión y con ello, a sistemas fiscales conceptualmente diferentes, dirigidos a reconciliar los intereses de los diferentes actores en liza.

21. Además, desde la perspectiva del país anfitrión, a fin de evaluar el resultado de las reformas e incentivos establecidos para atraer IED, los gobiernos deben considerar si éstos han sido acordes con los resultados deseados, que se explicaron antes. Ello exige que los encargados de las políticas formulen una serie de preguntas fundamentales -cuya pertinencia trasciende la IED en los sectores extractivos- en relación con el probable alcance de los efectos positivos indirectos y de las vinculaciones generadas por la IED, y con la posición en que se encuentran las empresas nacionales para sacar beneficio de la IED; sobre la probabilidad de que aumente la dependencia de las importaciones y la repatriación de los beneficios y en qué medida; sobre las posibles repercusiones en los costos y la rentabilidad para las empresas nacionales; y en relación con los posibles problemas que supondrá prestar la debida atención y fomentar futuras generaciones de empresas nacionales una vez que las empresas transnacionales se hagan con una posición dominante.

22. En el caso de las industrias extractivas, ya algunos observadores han descrito la carrera de incentivos como una "victoria pírrica", en la que la competencia inversora entre los países anfitriones puede desencadenar una "carrera fin", tanto en el sentido más estático, por lo que hace a los ingresos fiscales perdidos, como en términos de abandono de opciones políticas que serían necesarias para dar con una senda de crecimiento más dinámica a largo plazo. Lo que está claro es que los incentivos fiscales ofrecidos a las empresas mineras transnacionales acarrearán un costo de oportunidad inmediato en términos de ingresos públicos perdidos. En consecuencia, especialmente teniendo en cuenta los limitados efectos en materia de empleo y de creación de vinculaciones asociados a la IED en este sector, es mucho lo que parece depender de un incremento importante de los ingresos públicos a largo plazo.

23. Pruebas recientes de varios países de África en los que se han establecido recientemente nexos beneficio/inversión/exportación en el sector minero en torno a la atracción de IED parecen sugerir que, hasta la fecha, el balance no ha sido favorable para estos países de acogida, teniendo en cuenta los ingresos que han generado en la práctica a partir de sus explosiones exportadoras, especialmente si los costos ambientales y sociales se incorporan a la ecuación. Pero esta conclusión parece también extenderse a episodios expansivos más recientes en los sectores del petróleo y el gas en África.

24. Teniendo en cuenta la creciente demanda de energía, metales y minerales, parecería por tanto que el reto al que se enfrentan los encargados de las políticas en países de África que son ricos en recursos es cómo evitar el viejo problema del *enclavismo*, tratando de obtener al tiempo

los máximos beneficios de este sector y de reducir al mínimo sus costos. Probablemente, ello acarreará una inversión del actual enfoque sectorial volcado en la atracción de IED en favor de un enfoque multidisciplinar que haga hincapié en la contribución del sector a objetivos de desarrollo mucho más amplios mediante vinculaciones progresivas y regresivas con el resto de la economía, en particular actividades de procesamiento de alto valor añadido.

REPENSAR LOS ENFOQUES EN MATERIA DE POLÍTICA PARA HACER QUE LA IED CONTRIBUYA AL DESARROLLO DE ÁFRICA

25. Del replanteamiento de la función de la IED en el contexto más amplio del desarrollo de África pueden extraerse tres conclusiones principales, que pueden ayudar a aclarar las ideas sobre marcos de políticas alternativos. En primer lugar, la cuestión de cómo atraer IED mediante una mayor apertura y reduciendo el tamaño del Estado no sólo está sujeta a importantes reservas de carácter empírico, sino que también tiende a desviar la atención de los factores que condicionan de forma más importante la IED, como el tamaño del mercado y el crecimiento, el dinamismo industrial y el desarrollo de las infraestructuras.

26. En segundo lugar, y como en otras partes, no sólo es probable que las anteriores corrientes de IED en África influyan en las corrientes actuales y futuras, sino que las posibilidades de llegar a ser parte de un proceso de inversión autosostenible y dinámico que tenga un impacto positivo en el comportamiento de la productividad dependen del establecimiento de interacciones complementarias con la inversión nacional en los sectores tanto privado como público. El hecho de que la formación de capital no haya podido recuperarse enérgicamente desde la crisis de la deuda, las escasas pruebas de que la IED atraiga capital, la incidencia de la fuga de capitales y el hecho de que la relación entre la IED y la formación bruta de capital fijo en África se aproxima a la media de los países en desarrollo son factores que sugieren en su conjunto que dichas interacciones acumulativas no se han consolidado en la mayor parte de la región durante los últimos 20 años.

27. En tercer lugar, las recientes oleadas de IED hacia algunos países, principalmente en los sectores mineros, no debería interpretarse como indicativas de que la apertura total de África a los negocios internacionales puede traducirse en un "renacimiento económico" rápido a nivel de toda la región. La dependencia de los productos básicos para un crecimiento sostenido ha demostrado ser en el pasado una amarga bendición, en parte debido a que las súbitas subidas de precios de los productos básicos han tendido ser más breves que las caídas subsiguientes, y debido a que dichos repuntes de precios, especialmente cuando fueron gestionados indebidamente, han tenido un impacto distorsionador en otros sectores de la economía productiva. En consecuencia, y aunque los mercados de productos básicos pueden ofrecer a los productores africanos un futuro más favorable, las políticas todavía tienen que abordar el mismo tipo de déficit de los mercados y limitaciones estructurales que han obstaculizado la diversificación económica en el pasado.

28. En las actuales circunstancias, y con unos marcos políticos en vigor que priman la integración externa sobre la integración interna, la IED tenderá a reforzar el desarrollo según un modelo de enclaves. Además, limitarse a señalar los mayores rendimientos de la IED en África como indicación de las oportunidades de inversión perdidas es algo que induce a engaño a los encargados de las políticas. Dichas cifras indican sencillamente que, desde el punto de vista de la empresa, la IED se ve atraída a sectores de alto riesgo que ofrecen la posibilidad de obtener

rentas considerables; desde el punto de vista del país, quieren decir que la IED es una forma costosa de financiar el desarrollo que, a corto plazo, puede ser beneficiosa si genera importantes ingresos públicos, pero que, a largo plazo, sólo puede justificarse si crea vinculaciones con el resto de la economía y se ve acompañada de importantes mejoras tecnológicas indirectas y de más empleo. Hasta la fecha, éste no ha sido el caso.

29. En consecuencia, existe la necesidad urgente de replantearse el énfasis colocado en la atracción de IED y su sustitución por un enfoque más equilibrado y estratégico, a la medida de las condiciones y problemáticas de África. Para hacerlo, los gobiernos deben ser capaces de combinar y concatenar una amplia serie de políticas dirigidas a multiplicar la inversión y diversificarse hacia exportaciones no tradicionales. Dichas políticas procurarán elevar los beneficios por encima de los que permite la competitividad de los mercados, así como mejorar la coordinación de las decisiones en materia de inversión en todas las actividades complementarias, inclusive mediante la adopción de un tipo de gestión corporativo y eficaz entre las empresas locales. Por consiguiente, y si bien el término ha sido eliminado del léxico convencional de políticas, las políticas industriales estratégicas tienen una función fundamental que desempeñar a este respecto.

30. La cuestión clave para los encargados de las políticas en África es, desde esta perspectiva, cómo pueden gestionarse mejor los beneficios y costos que acarrea la recepción de IED para complementar actividades más amplias dirigidas a reforzar los nexos entre el beneficio, la inversión y la exportación, y de forma que se profundice en la integración a nivel nacional. Una vez más, dejar esta cuestión sin más a las fuerzas del mercado mediante las consabidas recetas políticas de liberalización acelerada con la esperanza de atraer IED ni logrará los objetivos de desarrollo económico ni obtendrá los máximos beneficios potenciales de la recepción de IED. Realmente, incluso aunque los beneficios derivados de dicha inversión fueran instantáneos, que no lo son, y los costos mínimos, algo poco probable, los responsables de las políticas deberían además ser conscientes de las pérdidas a largo plazo que pueden derivarse de la cesión de espacio político para las subsiguientes actividades de industrialización y diversificación. No hay reglas inamovibles y fulminantes, y las políticas deben adaptarse a las circunstancias de cada caso. Dependiendo de esas circunstancias, un país quizá desee limitar o incluso descartar la IED si es probable que amenace a empresas que empiezan su actividad o distorsione el apoyo político otorgado por los gobiernos para ayudar a dichas empresas a lograr el tamaño y el nivel tecnológico que necesitan para hacerlas competitivas. En otros momentos puede ser conveniente tener una política de puertas abiertas con escasas restricciones, e incluso, en otros más, un país quizás desee incluso utilizar una serie de incentivos para atraer IED hacia sectores preferenciales.

31. Adoptar este enfoque más estratégico de la IED exigirá a los responsables de las políticas disponer de un conocimiento pleno de los instrumentos en materia de políticas que han funcionado en el pasado y evaluar su idoneidad para las condiciones actuales. Algunos de estos instrumentos son las restricciones de entrada, las barreras a las absorciones hostiles, los topes a la propiedad, la tributación diferenciada, los requisitos en materia de desempeño vinculados a las exportaciones y los adquirentes locales, etc. No obstante, ninguna de estas medidas pueden usarse con éxito de forma aislada, y los responsables de las políticas necesitarán disponer de un enfoque más multidisciplinar para decidir cómo estos instrumentos se vinculan a otras políticas que apoyen objetivos de desarrollo y que estén diseñadas a la medida de las condiciones locales y las complementan. En este caso, los programas de asistencia técnica pueden desempeñar una

función útil al proporcionar a los encargados de las políticas información sobre la gama completa de opciones de que disponen y su probable eficacia.

32. Tal como se sugirió anteriormente, algunos de los retos políticos más apremiantes derivados de la acogida de IED en África se encuentran en el sector extractivo, en el que el nexo inversión/beneficio sigue fuertemente orientado al exterior, la mejora de instalaciones ha sido limitada y no se han abordado con éxito los retos que planteaba la diversificación. Varios países ricos en minerales, especialmente en América Latina, que han pasado por experiencias de liberalización, y en donde la relajación de las normas de propiedad, combinada con sistemas fiscales y regulatorios acomodaticios, ha generado explosiones de recursos pero pocos beneficios secundarios y nexos positivos, están reexaminando ya sus legislaciones sobre minería con la vista puesta en objetivos de desarrollo más amplio. En diversas economías de África hay en marcha también ejercicios de reevaluación. Las lecciones extraídas de estas experiencias deben ser evaluadas y asimiladas cuidadosamente por otros países que buscan beneficiarse del desarrollo de sus sectores extractivos.

33. A medio plazo, dar un vuelco a la desindustrialización prematura de los dos últimos decenios será fundamental para desviar recursos de actividades tradicionales de baja productividad y atraer un tipo más dinámico de IED hacia África. Esto sólo puede hacerse si se establece en toda la región un proceso más sólido de acumulación nacional, basado en una red más tupida de vinculaciones entre las economías rural y urbana, entre los sectores, y entre las industrias del consumo, intermediarias y de bienes de capital. Atraer IED a las redes de producción internacionales puede ser una opción en algunas circunstancias, en particular en el contexto de las zonas de producción de productos para la exportación. No obstante, el pobre historial que exhiben estas zonas en África, sin olvidar los peligros del *enclavismo*, es indicación todavía de que los encargados de las políticas deben supervisar cuidadosamente su desempeño, tomando plenamente en cuenta, en concreto, la repercusión en la balanza de pagos que puede tener atraer IED a estas redes, y que, desde el principio, deben idear políticas que reduzcan el carácter marcadamente importador de dichas actividades. Ciertamente, el uso de aranceles diferenciales, requisitos en materia de desempeño e incentivos será todavía necesario para crear capacidad a nivel nacional. A este respecto, debe realizarse una evaluación más equilibrada de la experiencia exitosa de países del Este asiático en relación con la IED si se quieren extraer las lecciones adecuadas. Esa experiencia supone un monto nada despreciable de diversidad, pero, especialmente en los casos más exitosos, se diseñaron políticas para hacer que las empresas transnacionales se ajustaran a los objetivos amplios en relación con las remesas de utilidades y la balanza de pagos, la mejora tecnológica, y los niveles de control de monopolios, todo lo cual equivalió a una integración tutelada en la economía mundial.

34. La eficacia de las políticas estratégicas en materia de comercio e inversión para alentar la diversificación en favor de exportaciones no tradicionales podría complementarse con una atención prioritaria regional más fuerte. Los acuerdos comerciales regionales han asumido una importancia creciente y proliferado en años recientes a pesar del refuerzo del sistema comercial multilateral. Las investigaciones realizadas por la secretaría de la UNCTAD han demostrado que dichos acuerdos tienen probabilidades de convertirse en fuertes motores de la expansión comercial en las regiones en desarrollo en general y en el África subsahariana en particular, multiplicando tanto el comercio interregional como el comercio con terceros países. Teniendo en cuenta la importancia del tamaño del mercado para los potenciales inversores extranjeros, también parece probable que dichos acuerdos puedan ayudar a atraer IED a África.

La integración regional, no obstante, necesita algo más que la oferta de mercados amplios. La cooperación regional puede traer más estabilidad financiera, mayor coordinación de las políticas, una mejor planificación de las infraestructuras y un modelo más dinámico de desarrollo industrial, todo lo cual puede contribuir a un clima de inversión más favorable para las empresas, tanto nacionales como extranjeras.

35. Si bien es improbable que la inversión extranjera directa desempeñe una función sobresaliente en las etapas iniciales de la integración regional, especialmente en el África subsahariana, cualesquiera diálogos y esfuerzos regionales para la creación de consenso deberían, desde el principio, ampliarse a cuestiones conexas en materia de políticas. Este diálogo debería incluir temas relativos a la armonización de la legislación y las políticas, el cumplimiento de los contratos, los incentivos fiscales y de otro tipo, la supervisión de la práctica empresarial en relación con los precios de transferencia, la evasión fiscal y cuestiones similares. Y, aunque todos los países deben tener libertad para operar su sistema de incentivos como crean conveniente, es probable que vaya en el interés de los mismos países de África llegar a un cierto nivel de acuerdo sobre la naturaleza y el alcance de los incentivos fiscales y de otro tipo; un acuerdo de carácter regional puede ser un instrumento especialmente útil para empezar, ya que es en esta esfera donde probablemente se instale una onerosa puja promovida por los gobiernos de los países receptores con la esperanza de atraer a empresas transnacionales.

36. Hasta la fecha, el programa internacional en materia de IED ha girado en torno a un "gran empujón" dirigido a liberalizar las normas relativas a IED, aprobar un tratamiento a nivel nacional y retirar apoyo estratégico a las empresas nacionales. En consecuencia, en el sistema comercial y financiero internacional se ha ido creando un tipo de coherencia en materia de políticas que gira en torno al control de las actividades de los Estados soberanos recetando una serie restringida y uniforme de instrumentos aceptables en materia de políticas. En el caso de muchos países de África, este enfoque se ha promovido mediante el establecimiento de condicionalidades ligadas a los préstamos multilaterales, y, si bien el proceso relativo al documento de estrategia para la lucha contra la pobreza (DELP) ha ayudado a ampliar y matizar el diálogo sobre políticas en algunas esferas, con respecto a la IED se ha seguido haciendo hincapié muy concretamente en la promoción de la apertura a las empresas extranjeras como medida de buena gestión pública. A los países en desarrollo también se les ha aconsejado que se adhieran al objetivo de conseguir que los movimientos de capital no estén sometidos a restricciones y que recurran a instaurar controles del capital sólo en circunstancias excepcionales, si no pueden evitarlo. En el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales, han aceptado que los titulares de la propiedad intelectual deberían poder monopolizar el acceso mediante normas de protección que sean de obligatorio cumplimiento a nivel internacional, si bien al mismo tiempo aceptando restricciones a su propio margen de maniobra política tanto en las negociaciones previas a la firma como cuando las inversiones ya están en marcha; y, cuando estas inversiones tienen una dimensión comercial, han aceptado que las medidas políticas deberían estar sujetas a disciplinas internacionales. Las negociaciones comerciales bilaterales y regionales en las que han participado economías africanas han tratado a menudo de empujar los acuerdos más allá de los límites impuestos a nivel multilateral, en la creencia de que la apertura generaría por sí misma condiciones favorables a la asignación más eficiente de los recursos, independientemente de si dicha apertura recibía o no un trato recíproco. La promesa y las expectativas son que los países en desarrollo recibirán más corrientes de IED y tecnología, aunque si dichas corrientes no se materializan, no existen alternativas al respecto.

37. Nada de esto ha contribuido mucho a alterar las condiciones de participación de los países de África en la división internacional del trabajo de forma que ello se traduzca en ganancias netas importantes. Además, la uniformidad de puntos de vista sobre la IED contrasta con la opinión cada vez más extendida de que los beneficios y costos de la IED son específicos a cada país y sector y que las medidas dirigidas a atraer a empresas sólo deberían introducirse una vez que se ha examinado y evaluado a conciencia todo el alcance de las externalidades asociadas a la IED.

38. Si, por el contrario, se acepta que la IED es un resultado de los aciertos más que la razón que los explica, es poco probable que dichos beneficios se materialicen si no existe un espacio político desde el que idear estrategias industriales eficaces que ayuden a proteger y reforzar las capacidades de las empresas nacionales, elevar la tasa de inversión nacional y fomentar la diversificación hacia actividades no tradicionales. Desde esta perspectiva, las actividades a nivel internacional deberían estar encaminadas a velar por que se siga disponiendo de un margen suficiente para las políticas, que garantice el futuro económico de África a largo plazo. Un reto inmediato es trazar un mapa de toda la serie de opciones de que todavía disponen los encargados de las políticas para permitirles gestionar eficazmente los costos y beneficios derivados de la recepción de IED de una forma que sea coherente con un conjunto más amplio de objetivos de desarrollo.

39. Hacerlo implica también una noción más bien diferente de la coherencia en materia de políticas, construida en torno a fines de desarrollo más que a instrumentos de políticas. Recientemente, el informe de la Comisión Blair para África reconoció que la calidad de la intervención pública depende de la existencia de fuertes capacidades públicas locales y que las políticas del pasado que socavaron dichas capacidades deben ser evitadas en favor de un enfoque más creativo y flexible de la promoción del crecimiento a largo plazo, con la combinación exacta de políticas diseñadas a medida de las especificidades del país.

40. A este respecto, podría también ser útil recordar que en un anterior Informe sobre África, la secretaria de la UNCTAD defendió que una necesidad inmediata de África era doblar la ayuda y mantenerla en dicho nivel durante diez años a fin de incrementar el ahorro y la inversión nacionales y establecer un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo, atrayendo de esta forma corrientes de capital privado y reduciendo la dependencia de la ayuda a largo plazo. Este llamamiento se ha visto posteriormente reflejado en el Informe Zedillo sobre la Financiación para el Desarrollo y, más recientemente, tanto el Informe de la Comisión Blair sobre África como en el Informe Sachs sobre los objetivos de desarrollo del Milenio han llegado a una conclusión similar. Este apoyo, conjugado con una condonación de la deuda, proporcionaría a los países de África el "gran empujón" necesario para romper con el círculo vicioso del bajo crecimiento y el incremento de la pobreza. El objetivo de un impulso de este tipo es precisamente desencadenar un círculo virtuoso de crecimiento basándose en vínculos interdependientes entre niveles crecientes de renta, ahorro, inversión y exportaciones, y en el que la IED podría también desempeñar una función constructiva al colmar las brechas de recursos y fomentar la complejidad tecnológica.
