



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
26 de septiembre de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre inversión para el desarrollo

Cuarto período de sesiones

Ginebra, 5 y 6 de diciembre de 2011

Tema 3 del programa provisional

**La inversión como factor que contribuye al desarrollo:
perspectiva de las políticas**

Inversión para el desarrollo: los problemas de política actuales

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se señalan los problemas actuales de las políticas nacionales e internacionales de inversión y se trata de hallar la manera de avanzar para poner la inversión al servicio del desarrollo. En el siglo XXI, el régimen de las políticas de inversión es más complejo y diversificado y está más interconectado con varias otras esferas de política. En el plano nacional, uno de los graves problemas que se plantean se debe a la interacción cada vez mayor de las políticas de inversión con las políticas industriales y las políticas de desarrollo empresarial, lo que hace que los encargados de la formulación de políticas de inversión deban encontrar la forma de integrar la inversión extranjera en las estrategias generales de desarrollo. Esa interacción no solo tiene lugar en las diversas políticas que tienen por objeto la inversión extranjera, sino que también refleja cada vez más la importancia de las formas no accionariales de producción internacional como la fabricación por contrato o la subcontratación de servicios.

Otros problemas guardan relación con el hecho de que cada vez es mayor el número de países que necesitan establecer un nuevo equilibrio entre los derechos y obligaciones de los inversores, por ejemplo en lo que se refiere a la autorización de las inversiones extranjeras en los sectores de actividad "sensibles" o a la consecución del objetivo consistente en el desarrollo sostenible. En ambos casos se plantea el problema de encontrar la forma de modular las facultades de reglamentación del Estado a fin de solucionar eficazmente esos problemas sin recurrir al proteccionismo en materia de inversiones.

En el plano internacional, los encargados de la formulación de políticas se encuentran ante el reto de enfrentarse a un sistema cada vez más complejo, con miles de acuerdos internacionales de inversión (AII), muchas negociaciones en curso y múltiples mecanismos de solución de diferencias. Esto plantea la cuestión de qué se puede hacer para lograr un enfoque más coordinado en la elaboración de los AII.

Introducción

1. La formulación de las políticas de inversión en el siglo XXI se enfrenta a numerosos problemas nuevos y complejos, tanto en el plano nacional como en el plano internacional. Mientras que en el pasado las políticas se centraban principalmente en atraer inversiones mediante programas de liberalización y la protección de los inversores extranjeros, ese enfoque ha dejado paso a un programa de políticas de desarrollo mucho más amplio y más complicado. Siguen siendo tan pertinentes como siempre algunas cuestiones de política bien conocidas desde hace mucho tiempo, por ejemplo la forma de crear un entorno favorable para las inversiones y de establecer una reglamentación estable y transparente. Además, han surgido nuevos problemas sobre, entre otras cosas, la forma de integrar la inversión extranjera en las estrategias generales de desarrollo, de equilibrar la liberalización de las inversiones con la regulación para proteger los sectores de actividad sensibles y fomentar la inversión responsable, y de evitar el proteccionismo en materia de inversiones. Esta situación se ha visto complicada por la mayor frecuencia con la que se han producido crisis económicas y financieras en los últimos años y por la consiguiente necesidad de ajustar las políticas rápidamente.

2. En el plano internacional, los encargados de la formulación de políticas se encuentran ante un sistema cada vez más complejo, con miles de acuerdos internacionales de inversión (AII), muchas negociaciones en curso y múltiples mecanismos de solución de diferencias, sistema que, no obstante, solo brinda protección a dos tercios del volumen mundial de la inversión extranjera directa (IED) y abarca únicamente una quinta parte de las relaciones de inversión bilaterales. La mayoría de los gobiernos sigue participando en la carrera de añadir ladrillos al edificio de la política de inversión internacional, pese a que casi nadie está satisfecho con el diseño general del edificio. Los encargados de la formulación de políticas, en especial en los países en desarrollo pero también en la comunidad internacional para el desarrollo, están particularmente preocupados porque el actual régimen de políticas de inversión carece de una clara dimensión de desarrollo. El mundo cuenta con un sistema multilateral de comercio (la Organización Mundial del Comercio) y un sistema monetario multilateral (el Fondo Monetario Internacional), pero no tiene ningún equivalente para la elaboración internacional de políticas de inversión.

3. La evolución reciente de la economía mundial ha hecho que sea más pertinente que nunca encontrar soluciones para esas acuciantes cuestiones. Las corrientes mundiales de IED han tardado en recuperarse de la crisis financiera. Mientras que el crecimiento mundial del producto interno bruto (PIB) es positivo, el comercio mundial ha vuelto a situarse en sus niveles anteriores a la crisis, y los ingresos obtenidos por las empresas de sus inversiones extranjeras se acercan a los niveles máximos registrados en 2007. Las corrientes de IED siguen siendo alrededor de un 15% inferiores al promedio anterior a la crisis y casi un 40% inferiores al nivel máximo de 2007. Esto es preocupante, ya que se necesita más inversión productiva privada para compensar la inversión pública en muchos países en respuesta a los elevados niveles de deuda pública acumulados a lo largo de los años. Ello resulta aún más grave si se tiene en cuenta que la escasez de inversiones no se debe ni a la falta de fondos ni a la falta de oportunidades de inversión de las empresas multinacionales.

4. Un régimen de políticas de inversión mejorado podría marcar la diferencia. Además de ofrecer una amplia cobertura sustantiva que regule todos los aspectos pertinentes de la elaboración de las políticas de inversión, ese régimen también tendría que ocuparse de todos los agentes políticos y económicos pertinentes en materia de inversión, a saber, los países de origen y de destino de la inversión extranjera, los inversores extranjeros y la comunidad internacional.

5. En la presente nota se señalan algunas de las cuestiones más importantes relacionadas con las políticas de inversión nacionales e internacionales que sería necesario abordar en ese régimen.

I. Problemas actuales de las políticas de inversión extranjera

A. Integración de las políticas de inversión en estrategias generales de desarrollo

6. El problema global de las políticas de inversión extranjera es encontrar la forma de integrar la inversión extranjera en las estrategias generales de desarrollo. Aunque no existe un único criterio aplicable a esta cuestión, ya que cada país tiene sus propias necesidades y prioridades particulares, hay un reto común en la medida en que las políticas de inversión deben incorporarse en un programa de política económica más amplio. Para ello, los gobiernos deben adoptar visiones, políticas y reglamentaciones coherentes sobre el desarrollo, establecer un entorno institucional adecuado y cooperar a nivel internacional.

7. Las estrategias de desarrollo abarcan una amplia gama de esferas de política relativas a diversas cuestiones como el desarrollo de infraestructuras, la educación, el comercio y la tecnología, el acceso a financiación, la competencia y la protección ambiental y social. En lo que respecta a la interacción entre las políticas de inversión y las estrategias de desarrollo, hay dos esferas conexas particularmente pertinentes: la política industrial y el desarrollo empresarial.

1. Política industrial

8. Las políticas de inversión están cada vez más interrelacionadas con las políticas industriales. En general, los países promueven o restringen la inversión extranjera según la situación concreta y la rama de actividad de que se trate. Por ejemplo, las empresas transnacionales (ETN) pueden ser fuente de tecnología y conocimientos especializados para el desarrollo de industrias avanzadas y pueden recibir incentivos especiales para invertir. Sin embargo, en algunos casos un país puede optar por restringir la inversión extranjera porque considere necesario proteger contra las adquisiciones extranjeras, por razones de seguridad nacional, determinadas industrias estratégicas. Además, en momentos de crisis económica, un país puede modificar temporalmente algunos elementos de sus políticas de inversión debido a preocupaciones relacionadas con el empleo.

9. Existen cinco modos principales de interacción entre la política industrial y la política de inversión. En primer lugar, se han utilizado directrices nacionales específicas en materia de inversión para definir la función de la inversión extranjera en las estrategias nacionales de desarrollo industrial y determinar los instrumentos de política disponibles. Varios países han elaborado ese tipo de documentos que, en diverso grado, especifican la medida en que se prohíbe, permite o alienta la inversión extranjera y los instrumentos de política relacionados con la IED que deben aplicarse. En segundo lugar, algunos países adoptan políticas de inversión dirigidas a determinadas empresas o a categorías específicas de inversores extranjeros que se considera que pueden contribuir de manera particularmente significativa al desarrollo industrial, como las inversiones en alta tecnología, los proyectos respetuosos del medio ambiente y las tecnologías intensivas en mano de obra. Los organismos de promoción de las inversiones (OPI) pueden realizar una importante contribución a este respecto, en particular gracias a sus servicios de intermediación y de asistencia posterior a la inversión. Esas políticas selectivas se han reforzado con el establecimiento de programas de vinculación, la promoción de agrupaciones empresariales

y los programas de incubación, a fin de maximizar los efectos indirectos y otros beneficios (véase la sección sobre el desarrollo industrial).

10. En tercer lugar, pueden promoverse objetivos de desarrollo industrial mediante incentivos fiscales o financieros generales a la inversión relacionados con el desarrollo de determinadas industrias o regiones o con objetivos de desarrollo específicos como la promoción de las exportaciones, la creación de empleo o la transferencia y mejora de la tecnología. También se utilizan incentivos a la inversión para ayudar a las industrias en desarrollo cuando aún no hay un mercado suficientemente grande (por ejemplo en el caso de las energías renovables). En cuarto lugar, muchas economías aplican programas de facilitación empresarial, como mecanismos de ventanilla única, zonas económicas especiales e incubadoras. Cabe citar los ejemplos de las zonas de alta tecnología (como la Ciudad Electrónica de Bangalore), los pasillos de tecnología de la información (como el Pasillo Tecnológico de Taipei) y las zonas de energías renovables (como Masdar City en Abu Dhabi). Por último, también hay interacción con respecto a las restricciones a la inversión extranjera. Antes se aplicaban políticas de inversión restrictivas en particular para promover industrias incipientes o por motivos socioculturales (por ejemplo, restricciones a la propiedad de la tierra). En la actualidad, las restricciones incluyen una gama más amplia de instrumentos (como el establecimiento de procedimientos de autorización y examen de inversores extranjeros), y la protección del gobierno también beneficia a las empresas líderes, las empresas estratégicas y las infraestructuras esenciales del país.

11. Los gobiernos tienen ante sí el reto de elegir los instrumentos de política de inversión correctos entre las distintas opciones indicadas más arriba. Con frecuencia se utilizarán políticas horizontales (como subvenciones o reducciones de impuestos generalizadas) como base a fin de mejorar la infraestructura material e inmaterial del país receptor. Lo que realmente se necesite dependerá del tipo de actividad empresarial que vaya a desarrollarse, de la tecnología y los conocimientos necesarios para ello y de la forma de participación de la empresa transnacional (ETN) (IED o formas no accionariales de producción internacional). En los países con una infraestructura deficiente y entornos empresariales considerados poco propicios, puede ser necesario establecer incentivos especiales a la inversión para ayudar a superar los obstáculos a la entrada. También pueden hacer falta esos incentivos en el caso de las industrias emergentes que aún no tienen mercado (por ejemplo, las de las energías renovables) o cuando ser el primero plantea problemas debido a los riesgos que acompañan a las innovaciones. Al centrarse en aumentar la productividad industrial, la política industrial puede contribuir a reforzar la competitividad internacional. El carácter dinámico del desarrollo industrial exige que los instrumentos de política existentes se examinen y adapten periódicamente.

12. Uno de los retos fundamentales de las políticas industriales y las políticas de inversión conexas es encontrar la forma de "escoger al ganador". Esa dificultad está relacionada también con el riesgo de malgastar recursos valiosos y escasos, de distorsionar los mecanismos de mercado, lo que a largo plazo perjudicaría a la economía, y de ceder a la presión de los grupos de cabildeo. La política industrial puede tener éxito si los gobiernos logran identificar las industrias o actividades que tienen o pueden tener ventajas comparativas y que, por tanto, se beneficiarán de las nuevas oportunidades que ofrece la mundialización. Se necesitan instrumentos de política (como una lista de indicadores para evaluar el potencial nacional), además de mecanismos institucionales que reduzcan el riesgo de que los gobiernos elijan "equivocadamente". En el caso de las zonas económicas especiales, las autoridades deben tener en cuenta que las opciones que generan exportaciones no siempre son las que más influyen en el valor añadido ni las que más repercuten en las economías nacionales. Es preciso adoptar iniciativas para promover oportunidades de mejora y establecer vínculos con la economía nacional mediante la diversificación, en particular en el sector de los servicios.

13. Dado que cada vez más países adoptan formas de política industrial, la competencia y los conflictos están destinados a intensificarse y complicarse. Es preciso mejorar la coordinación internacional de las políticas industriales a fin de evitar una carrera mundial de igualación hacia abajo de las normas reguladoras o de aumento al máximo de los incentivos, así como el regreso de las tendencias proteccionistas. La mejora de la coordinación internacional puede también crear importantes sinergias gracias a las economías de escala, al evitar las políticas de "empobrecimiento del vecino" y reforzar la posición de los países participantes. La cooperación industrial transfronteriza también puede aportar soluciones cuando el tamaño, el costo y el riesgo de un proyecto industrial son demasiado grandes para que un país pueda ejecutar el proyecto por sí solo.

2. Desarrollo empresarial

14. Las políticas de inversión también están interrelacionadas con las políticas de desarrollo empresarial. Esa interacción no solo tiene lugar mediante las diversas políticas dirigidas a las ETN, sino que también refleja cada vez más la importancia de las formas no accionariales de producción internacional. Los principales ámbitos de interacción corresponden a las políticas encaminadas a mejorar los movimientos de capital, la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados, la integración de las empresas locales en cadenas de producción internacional, la comercialización y la apertura de mercados de exportación, y el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) a la financiación. Cada una de esas actividades plantea a las autoridades gubernamentales el reto de aprovechar mejor los efectos de la inversión extranjera para el desarrollo empresarial.

15. Un reto fundamental es la promoción de las vinculaciones y los efectos indirectos de la inversión extranjera. Es necesario que las autoridades coordinen sus políticas para que la promoción de la inversión extranjera se dirija a los sectores que más eslabonamientos puedan crear hacia atrás y hacia adelante. A largo plazo, el desarrollo empresarial puede hacer que los países receptores mejoren su situación y pasen de ser receptores de capital a ser exportadores de capital. También es importante que las empresas locales no se limiten a realizar actividades de escaso valor añadido y capten en cambio rentas económicas más altas (es decir, es necesario evitar el fenómeno de las "economías de enclave").

16. Otro reto es el que tienen las autoridades de los organismos de promoción de inversiones (OPI), que deben coordinar servicios como los de mediación o atención posterior a la inversión, así como el diseño de las zonas económicas especiales. A fin de llegar mejor a las ETN y maximizar su contribución al crecimiento nacional, los OPI no pueden limitarse a atraer inversión extranjera hacia un sector o una industria, sino que deben tratar de captar inversores concretos. El nuevo reto consiste en captar inversores para actividades específicas en las que el país receptor considera que tiene una ventaja competitiva. La permanente evolución del entorno económico también requiere la revisión constante de la posición competitiva del país receptor y la consiguiente adaptación de su estrategia de promoción de las inversiones.

17. Dada la evolución de la división internacional del trabajo, los países en desarrollo se enfrentan cada vez más al reto de encontrar su "nicho" competitivo en los procesos de producción regionales o mundiales. Esos nichos pueden encontrarse en toda la gama de las cadenas de valor internacionales, incluyendo la adquisición, la fabricación, la distribución, la comercialización y los servicios de postventa. Los encargados de la formulación de políticas tienen ante sí el reto de encontrar el potencial local que permita esa integración.

18. La formación y la educación son esenciales para que la fuerza de trabajo nacional y las empresas locales estén más preparadas para aprovechar mejor las sinergias con las ETN. En lo que respecta a la educación, el principal reto de los gobiernos es integrar las ciencias empresariales (conocimientos financieros, estrategias empresariales) en los sistemas educativos oficiales y no oficiales de los países. Para acelerar ese proceso puede ser útil entrar en contacto con las empresas y hacerlas participar en el proceso de aprendizaje. Otra política esencial, por ejemplo para mejorar la capacidad de los proveedores locales de las ETN, es impartir formación profesional para realizar actividades manuales o prácticas relacionadas con un comercio u ocupación específicos.

19. Las nuevas empresas necesitan asistencia continua en las etapas iniciales de su desarrollo empresarial (por ejemplo, incubadoras de empresas); esa asistencia puede ser financiada por instituciones públicas, universidades o asociaciones industriales. Además, los gobiernos deben apoyar la creación de redes y vinculaciones empresariales para ayudar a los nuevos empresarios a establecer una interacción con empresas establecidas y con ETN. Por último, la facilitación de la actividad empresarial mediante la simplificación de los trámites administrativos y la publicación de información específica en los sitios web y portales de los gobiernos es fundamental para reducir los costos de la actividad empresarial.

20. Otra labor de política consiste en mejorar la transferencia de tecnología y proteger de manera adecuada los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, los gobiernos deberían promover el establecimiento de conglomerados tecnológicos que fomenten la investigación y el desarrollo (I+D) en una rama de actividad concreta y contribuyan a mejorar la actividad industrial agrupando a empresas tecnológicas, proveedores e institutos de investigación. La difusión y la facilitación de la adquisición de tecnología también pueden hacer que mejore la participación de los productores nacionales en las cadenas mundiales de valor (por ejemplo, centros de llamadas y operaciones de gestión comercial).

21. La protección de los derechos de propiedad intelectual es condición indispensable para que las ETN transfieran su tecnología a titulares de licencias en países en desarrollo, en especial en sectores cuya tecnología es fácil de imitar (por ejemplo, programas informáticos, productos farmacéuticos). También puede ser una forma de alentar a las empresas locales a que realicen actividades de investigación independientes, ya que es más probable que las pequeñas y medianas empresas PYMES inviertan recursos en I+D y mejoras tecnológicas si sus innovaciones están protegidas contra la piratería. En un nuevo estudio de la UNCTAD sobre las industrias de componentes de automóviles, programas informáticos y material audiovisual de determinados países en desarrollo se destaca la pertinencia y la dependencia mutua de la modernización tecnológica y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

22. El acceso a la financiación es esencial para que haya una interacción satisfactoria entre las políticas de inversión extranjera y el desarrollo empresarial. Además, los pequeños y medianos empresarios que tienen una relación contractual con ETN suelen ser la mayor fuente de empleo. Los países en desarrollo pueden tropezar a menudo con "cuellos de botella" (debido a su tamaño y/o al contexto institucional en el que desarrollan su actividad). Hacen falta políticas públicas que promuevan el crédito a las PYMES. Esas políticas pueden ser de tipo financiero (por ejemplo, desgravaciones fiscales, subvenciones y garantías públicas de préstamos) o pueden ser alternativas a los créditos bancarios (como la constitución de fondos de capital riesgo para ayudar a las nuevas empresas). Asimismo, los gobiernos pueden promover la financiación por conducto de instituciones oficiales que ofrezcan oportunidades especiales para determinados tipos de actividades (por ejemplo, en el caso de las formas no accionariales de franquicia o concesión de licencias) o pueden fomentar la creación de esas oportunidades en las instituciones privadas existentes.

23. En general, cada una de esas esferas de política tiene también una importante dimensión dinámica. Los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo deben fomentar la modernización tecnológica y el desarrollo empresarial a lo largo del tiempo para que las empresas nacionales puedan retener una mayor proporción de valor en las cadenas mundiales y seguir siendo competitivas cuando pierdan la ventaja inherente al bajo costo de su mano de obra. El objetivo a largo plazo debe ser que las empresas nacionales dejen de ser "interlocutores secundarios" de las ETN y pasen a ser empresas internacionales por derecho propio.

Preguntas:

- a) ¿Cuáles consideran ustedes que son actualmente los retos de política más importantes para que la inversión extranjera contribuya al desarrollo?
- b) ¿Ha tenido su país alguna dificultad particular para integrar las políticas de inversión extranjera en las estrategias generales de desarrollo?
- c) ¿Cómo creen ustedes que pueden mejorarse las estrategias de integración?
- d) ¿Qué función ven ustedes para la cooperación y coordinación internacionales a este respecto?

B. Equilibrio entre la liberalización y la reglamentación de las inversiones

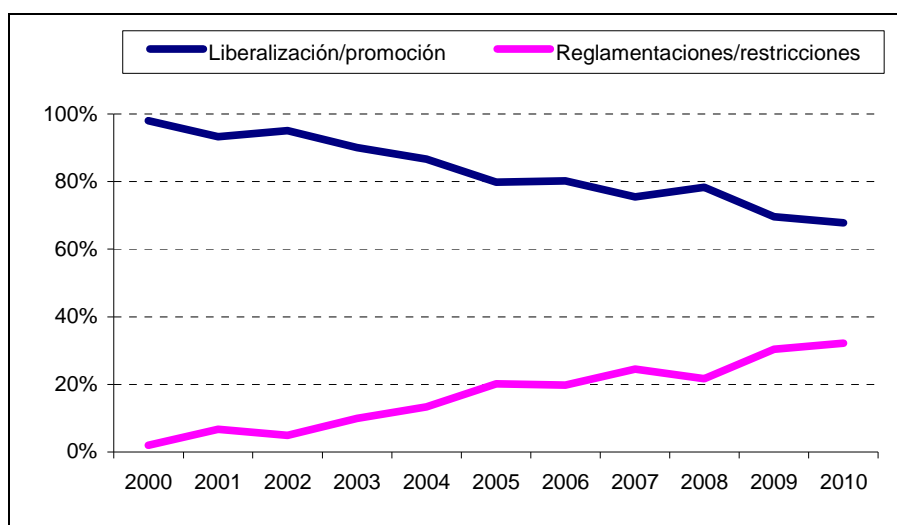
24. El establecimiento de un entorno regulador apropiado para la inversión extranjera ha sido siempre un reto fundamental para los encargados de formular las políticas de inversión. Un aspecto básico en el que se han centrado los debates es encontrar la forma de crear un marco jurídico estable, propicio y transparente para la inversión extranjera. Últimamente, en parte como resultado de las graves crisis económicas, financieras y sociales que han tenido lugar recientemente en todo el mundo, los debates han pasado a centrarse en encontrar la forma de reajustar las facultades reguladoras del Estado en la economía.

25. El examen anual de la evolución de las políticas de inversión nacionales realizado por la UNCTAD muestra que a lo largo de los años el porcentaje de reglamentación de las inversiones ha aumentado sistemáticamente con respecto al de liberalización de las inversiones, situándose en 2010 en un 32% (gráfico 1). Las reglamentaciones afectan tanto a las condiciones de entrada de los inversores extranjeros como al entorno regulador aplicable a los inversores establecidos en el país receptor. Se ha prestado especial atención a dos esferas de reglamentación: a) las medidas destinadas a "proteger" las industrias sensibles y la seguridad nacional, y b) las medidas destinadas a promover y lograr una inversión responsable.

Gráfico 1

Evolución de la reglamentación nacional, 2000-2010

(En porcentaje)

Fuente: UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2011*.**1. Inversión extranjera en industrias "sensibles"**

26. Numerosos países tienen reglamentaciones o están considerando la posibilidad de adoptar nuevas normas para proteger las industrias sensibles o reforzar el control estatal. En los últimos años ha habido varios casos notorios en que se ha bloqueado la inversión extranjera por consideraciones de seguridad nacional o interés nacional. En otros casos se han endurecido las normas de entrada en ese ámbito o se han reforzado los procedimientos administrativos. Algunos países han recurrido a nacionalizar y expropiar industrias sensibles, deshaciendo así privatizaciones anteriores.

27. Las industrias basadas en recursos naturales, tanto agroalimentarias como extractivas, se han visto particularmente afectadas por esa evolución (véase, por ejemplo, el cuadro 1). En el caso de la agricultura, la IED en la producción agrícola ha suscitado preocupación recientemente por la apropiación de tierras y el agravamiento de la escasez de alimentos en los países receptores. La participación extranjera en las industrias extractivas está sometida a cada vez más presión debido a la fuerte subida de los precios mundiales de los productos básicos. En consecuencia, diversos gobiernos han adoptado políticas destinadas a lograr que una mayor proporción de los beneficios quede en manos de empresas locales, como la obligación de establecer empresas conjuntas, las prescripciones en materia de contenido nacional, las nacionalizaciones y el aumento de los tipos impositivos.

Cuadro 1

Evolución de la reglamentación nacional en 2010, por rama de actividad

(En porcentaje)

	<i>Liberalización/promoción</i>	<i>Reglamentaciones/restricciones</i>
Total	67	33
Otras ramas de actividad	84	16
Agroalimentación	38	62
Extracción	7	93

	<i>Liberalización/promoción</i>	<i>Reglamentaciones/restricciones</i>
Manufactura	50	50
Electricidad, gas y agua	75	25
Servicios financieros	59	41
Otros servicios	61	39

Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo, 2011.

28. Si bien cada país tiene el derecho soberano de decidir hasta qué punto permite la inversión extranjera y cómo protege las industrias sensibles, preocupa cada vez más que la adopción de medidas de política individuales dé lugar a un proteccionismo en materia de inversiones, y se está estudiando qué puede hacerse para evitarlo (véase la sección C *infra*). El aumento de la reglamentación también podría ser contrario a las obligaciones contraídas por los países en virtud de AII con respecto a la inversión extranjera. Ello hace que se plantee por primera vez la cuestión de si los AII dejan suficiente espacio de políticas a las partes contratantes (véase la sección D *infra*, apartado 2). Por último, algunas cuestiones, como las preocupaciones de política suscitadas por la apropiación de tierras, tienen una fuerte dimensión internacional y, por consiguiente, requieren medidas que superen el ámbito nacional.

2. Logro de una inversión responsable

29. Otra esfera esencial en que la reglamentación ha comenzado a tener cada vez más importancia es la de las repercusiones sociales y ambientales de la inversión extranjera. En el último decenio, la sociedad civil ha prestado mucha más atención a las preocupaciones relativas a los efectos sociales y ambientales negativos de la inversión extranjera, especialmente en los países en desarrollo, lo que ha hecho que se presione cada vez más a las ETN para que apliquen normas igualmente estrictas a lo largo de sus cadenas de valor. Aparte de estas preocupaciones específicas, en los países en desarrollo y en las economías emergentes hay también una tendencia más general a mejorar y ampliar el marco regulador aplicable a las inversiones existentes, ya que están dejando de aumentar cuantitativamente para hacerlo cualitativamente.

30. Más recientemente, las crisis mundiales han hecho que aumente la presión sobre los gobiernos en el plano de la reglamentación. El cambio climático es una de las esferas en que muchos gobiernos ya han introducido o están considerando la posibilidad de introducir nuevas reglamentaciones para promover su paso a una economía con bajas emisiones de carbono. Dado que las ETN son parte importante tanto del problema como de la solución, los gobiernos tienen el reto de maximizar los beneficios de las ETN y minimizar al mismo tiempo los riesgos relacionados con las inversiones con bajas emisiones de carbono. Otro ejemplo es la crisis financiera mundial, que ha puesto de manifiesto la existencia de graves lagunas y deficiencias en la reglamentación de los mercados financieros. En consecuencia, los gobiernos, en particular los de los países desarrollados, así como los órganos intergubernamentales, han adoptado diversas iniciativas para reforzar la reglamentación financiera y reformar los marcos de esa reglamentación.

31. Cabe destacar también la proliferación, en los últimos años, de normas no vinculantes sobre la responsabilidad social de las empresas, responsabilidad que ha cobrado importancia para la inversión extranjera. Además de las normas fundamentales elaboradas por las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en la actualidad hay docenas de iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas, cientos de iniciativas de asociaciones empresariales y miles de códigos de distintas empresas (cuadro 2). Al

promover la adopción y aplicación de esas normas, los gobiernos pueden contribuir a maximizar los beneficios que reportan para el desarrollo. No obstante, esta esfera, dado que aún es relativamente nueva, sigue creando dificultades a muchos países, en particular los países en desarrollo, especialmente en lo que respecta a la vigilancia del cumplimiento de esas normas y a su comparación.

Cuadro 2

Mecanismos de aplicación de las normas internacionales sobre la responsabilidad social de las empresas

	<i>Mecanismos proactivos (auditorías, inspecciones)</i>	<i>Requisitos de presentación de información/mecanismos de reparación</i>	<i>Mecanismos de aplicación no oficiales</i>
Organizaciones internacionales	---	Pacto Mundial de las Naciones Unidas, Directrices de la OCDE, Declaración Tripartita de la OIT	---
Múltiples partes interesadas/ONG	ISO 14000, MSC, FSC, FLA, RSPO, SA8000, 4C Association	---	ISO 26000 GRI
Empresa/asociación empresarial	C.A.F.E. Practices, Leather Working Group, BSCI, Consejo Internacional de la Industria del Juguete	---	EICC, Principios de la industria farmacéutica para la administración responsable de la cadena de suministros

Fuente: UNCTAD, Informe sobre las inversiones en el mundo, 2011.

32. Encontrar el equilibrio "adecuado" entre la liberalización y la reglamentación de las inversiones sigue presentando grandes dificultades. Los países que refuerzan el entorno regulador se enfrentan al problema de ser los primeros, es decir, corren el riesgo de perder atractivo como destino de la inversión extranjera en comparación con otros países que se conforman con normas ambientales o sociales más laxas. Por tanto, es fundamental coordinar mejor estas cuestiones a nivel internacional para evitar una congelación de la reglamentación.

Preguntas:

- ¿Cómo interpretan ustedes la tendencia al aumento de la reglamentación de las inversiones? ¿Lo considera preocupante?
- ¿Significa el aumento de la reglamentación que los países deban reservarse un mayor espacio de políticas?
- ¿Les parece necesario estrechar la coordinación internacional en lo que respecta a la inversión extranjera en algunas esferas sensibles (por ejemplo, la producción agrícola)?
- ¿Qué más puede hacerse para que la inversión extranjera sea responsable y sostenible?

C. Evitar el proteccionismo en materia de inversiones

33. Tras la reciente crisis financiera ha aumentado la preocupación por el incremento del proteccionismo en materia de inversiones, ya que los países pueden verse tentados a proteger sus industrias nacionales en detrimento de los competidores extranjeros. Esta preocupación puede ponerse de manifiesto en restricciones oficiales u oficiosas a la entrada de inversión extranjera, o en "requerimientos" políticos a los inversores nacionales para que no inviertan en el extranjero, a fin de impedir la "exportación de puestos de trabajo". Si bien existe un amplio consenso internacional sobre la necesidad de evitar el proteccionismo en materia de inversiones, no hay una definición internacionalmente reconocida de ese tipo de proteccionismo. Para aclarar ese término habría que distinguir entre los motivos justificados y los motivos injustificados para restringir la inversión extranjera. Existen múltiples motivaciones para imponer restricciones a la inversión extranjera, por ejemplo preocupaciones relacionadas con la soberanía o la seguridad nacional, consideraciones estratégicas, razones socioculturales, políticas prudenciales en el sector financiero, políticas de competencia, protección de industrias incipientes y políticas de reciprocidad. En cada caso, los países pueden tener ideas muy distintas sobre si esos motivos son legítimos y sobre las condiciones en que lo son.

34. A falta de un entendimiento común sobre qué constituye "proteccionismo en materia de inversiones", la UNCTAD y la OCDE vienen haciendo regularmente, a petición del G-20, un seguimiento de las medidas de política adoptadas al respecto. La UNCTAD informa periódicamente sobre la evolución reciente de las políticas de inversión a nivel internacional en sus informes *Investment Policy Monitor*. Aunque, en general, hasta el momento no ha habido muchos casos de proteccionismo en materia de inversiones, el riesgo de que surjan esos casos dista de haber desaparecido a causa de la intensificación reciente de las crisis económicas en varias regiones del mundo. A más largo plazo, el reto sigue siendo establecer unos criterios internacionales ampliamente aceptados para determinar si las restricciones a la inversión están o no justificadas.

Preguntas:

- a) ¿Cómo evalúan ustedes la probabilidad de que el proteccionismo en materia de inversiones aumente en el futuro?
- b) Aparte de los sistemas de seguimiento existentes mencionados más arriba, ¿conocen ustedes otras opciones para hacer frente al problema del proteccionismo en materia de inversiones?

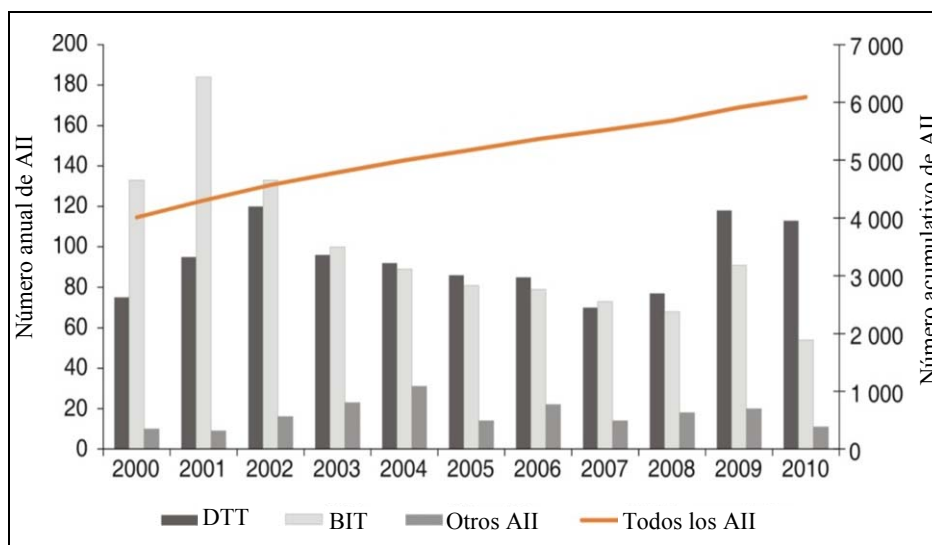
D. Futuro de los acuerdos internacionales de inversión

1. El régimen de los AII y los retos actuales

35. Con más de 6.100 tratados, el universo de los AII se ha vuelto muy complejo y fragmentado y presenta una red atomizada de tratados de múltiples niveles y facetas.

Gráfico 2

Evolución de los tratados bilaterales de inversión (BIT), de los tratados sobre doble tributación (DTT) y de otros acuerdos internacionales de inversión (AII), 2000-2010



Fuente: UNCTAD, *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2011*.

36. El régimen de los AII, que crece porque los gobiernos conciertan más de tres acuerdos cada semana, también experimenta cierta consolidación a nivel regional. Pese a su constante crecimiento, el actual régimen de los AII solo ofrece una amplia protección intersectorial después del establecimiento a dos tercios del volumen mundial de la IED y abarca únicamente una quinta parte de las inversiones bilaterales. Si bien parte del volumen de la IED está protegida por dos o más AII, para que la cobertura fuera completa se necesitarían otros 14.100 tratados bilaterales de inversión.

37. Dados los problemas relacionados con la inversión experimentados por la economía mundial, en la actualidad es particularmente crucial aprovechar los AII para alentar eficazmente la inversión sostenible. En primer lugar, como ya se ha señalado, las corrientes de IED siguen siendo alrededor de un 25% inferiores al promedio anterior a la crisis y casi un 50% inferiores al nivel máximo de 2007. En segundo lugar, la configuración geográfica de las corrientes internacionales de inversión ha cambiado, y los países en desarrollo y las economías emergentes asumen cada vez más el papel de exportadores de capital. Las salidas de IED de los países en desarrollo y de las economías en transición aumentaron considerablemente en 2010 y representan actualmente un 29% de las salidas mundiales. En tercer lugar, hay un creciente riesgo de proteccionismo en materia de inversiones, habida cuenta de que la proporción de medidas de restricción de las inversiones adoptadas cada año por los gobiernos alcanzó en 2011 el mayor nivel registrado desde 1992.

38. Todo esto ocurre en un momento en que el mundo lucha por hacer frente a crisis alimentarias, financieras y relacionadas con el cambio climático, y en que la brecha de desarrollo es cada vez mayor y en que los países menos adelantados y las personas más pobres y marginadas de la sociedad están particularmente afectados. Esta evolución de las corrientes de inversión, unida al amplio debate actual sobre la gobernanza económica mundial, plantea la cuestión de si el régimen de los AII, en su forma actual, está en condiciones de desempeñar su función de ofrecer un pilar fiable de gobernanza económica mundial, promover satisfactoriamente la inversión responsable y cumplir eficazmente su promesa de desarrollo.

Preguntas:

- a) ¿Qué oportunidades da y qué retos plantea el cambio del panorama de las inversiones?
- b) ¿Cómo puede el régimen de los AII contribuir a hacer frente a los actuales retos relacionados con las inversiones?
- c) ¿Qué enseñanzas se han sacado de la situación actual y de la evolución reciente del régimen de los AII?
- d) ¿Cómo afecta esto a la posible evolución del régimen en el futuro?

2. Orientación de la futura evolución del régimen de los AII

39. Para que el régimen de los AII cumpla mejor su función, es preciso responder a una serie de preguntas, en particular las siguientes.

40. Primero, ¿cómo puede el régimen de los AII promover mejor la inversión para el desarrollo? Entre otras cosas, los encargados de la formulación de políticas en relación con los AII vienen estudiando opciones para: a) establecer una promoción efectiva de la inversión responsable con la consiguiente contribución al desarrollo sostenible como uno de los objetivos básicos de los AII; b) dotar a los AII de mecanismos eficaces de promoción de la inversión (en lugar de la promoción indirecta mediante la protección), y c) diseñar los AII de manera que se adapten y sirvan de apoyo a las estrategias industriales y demás estrategias generales de desarrollo de los países.

41. Segundo, ¿cómo puede el régimen de los AII establecer un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los países receptores y de los inversores, así como, hasta cierto punto, también de los países de origen? Para no limitarse exclusivamente a establecer los derechos de los inversores, los encargados de la formulación de políticas en relación con los AII vienen estudiando opciones como: a) reconocer la importancia de las iniciativas y normas sobre la responsabilidad social de las empresas en los AII; b) incorporar en los AII principios básicos para regular el comportamiento de la inversión internacional (por ejemplo, el comportamiento ambiental y social), y c) encontrar la forma de abordar debidamente, en los AII, las cuestiones relacionadas con la gobernanza empresarial.

42. Tercero, ¿cómo puede el régimen de los AII salvaguardar un espacio de políticas para el desarrollo? Con miras a preservar efectivamente el derecho de los países receptores a regular la inversión a fin de perseguir objetivos de política legítimos, los encargados de la formulación de políticas en relación con los AII vienen estudiando desarrollando diversas opciones, como: a) utilizar mecanismos que permitan mantener efectivamente un espacio de políticas (por ejemplo, exclusiones, excepciones, reservas, condiciones); b) garantizar el mantenimiento de un espacio de políticas para una amplia serie de objetivos de política pertinentes (entre otras cosas, políticas nacionales de desarrollo económico, así como políticas no económicas como las destinadas a preservar el medio ambiente, proteger la salud de las personas o alcanzar objetivos sociales); c) asegurar la coherencia de los AII con otros ámbitos del derecho y la normativa internacionales, y, al mismo tiempo, d) establecer un mecanismo de control adecuado para evitar el proteccionismo en materia de inversiones.

43. A fin de aprovechar mejor el potencial de desarrollo de los AII, los encargados de la formulación de políticas vienen estudiando opciones para combinar: a) los elementos señalados más arriba para lograr que la inversión sea responsable y que la dimensión de desarrollo de los AII sea fuerte y operativa, y b) elementos comunes para atraer inversión (por ejemplo, la promoción, liberalización y protección de la inversión). Para ello es necesario determinar, sobre la base de la práctica pasada de los AII, posibles elementos básicos de un AII. Según la actual base de datos y las investigaciones en curso de la UNCTAD, muchos AII incluyen, entre otros, los siguientes principios: no discriminación

(por ejemplo, trato nacional y/o trato de la nación más favorecida), protección en caso de expropiación, derechos de transferencia de capital, régimen de solución de diferencias, y transparencia.

Preguntas:

- a) ¿Qué se puede hacer para que el régimen de los AII esté en mejores condiciones de cumplir su función de promover la inversión para el desarrollo?
- b) ¿Qué se puede hacer para que los AII aborden la dimensión de desarrollo más eficazmente?
- c) ¿Cómo pueden los AII contribuir a lograr una contribución adecuada de las empresas al desarrollo?
- d) ¿Cómo pueden los AII establecer un espacio de políticas adecuado sin abrir la puerta al proteccionismo en materia de inversiones?
- e) ¿Qué se puede hacer para promover la coherencia entre los AII y otros instrumentos de derecho internacional?
- f) ¿Cuáles son los elementos básicos de un marco de políticas de inversión para el desarrollo sostenible?
- g) ¿Cómo podrían diseñarse esos elementos de manera que den la mejor orientación posible para la elaboración de políticas internacionales de inversión?

3. Camino a seguir

44. Los actuales retos mundiales (como el cambio climático y las crisis financieras y alimentarias) y el panorama cambiante de las corrientes de inversión internacionales requieren un enfoque más coordinado y regulado de las cuestiones relativas a la inversión internacional, con objeto de que el régimen de los AII contribuya efectivamente a lograr un desarrollo sostenible y sea compatible con otras políticas económicas y no económicas.

45. La actual atomización de las relaciones de inversión bilaterales y regionales, unida a la situación especial de la mayoría de los países en desarrollo (que suelen actuar individualmente y tienen pocas posibilidades de garantizar la congruencia y la coherencia de sus políticas de inversión), así como a la inexistencia de un régimen de inversiones multilateral, crea nuevos problemas en este contexto.

46. Cada vez es más fundamental avanzar hacia un amplio entendimiento de las cuestiones clave que es preciso abordar para que las políticas de inversión internacionales funcionen de una manera más eficaz que favorezca el crecimiento y el desarrollo sostenibles. Pueden brindar importantes oportunidades a este respecto el intercambio internacional de experiencias y de prácticas óptimas sobre cuestiones clave y la búsqueda de un consenso con objeto de aprovechar mejor el potencial de desarrollo sostenible de los AII y las corrientes de IED conexas. La universalidad (en lo que respecta a la participación efectiva de todos los países, incluidos los menos adelantados), la inclusión (en lo que respecta a la participación de las partes interesadas pertinentes, además de los negociadores de los AII), la transparencia y el respeto de las garantías procesales son importantes factores para la aceptabilidad y el progreso de esa iniciativa.

Preguntas:

- a) ¿Cómo puede el régimen de los AII hacer frente a los nuevos problemas mundiales?
- b) ¿Cómo puede el régimen de los AII mejorar la interacción con las iniciativas internacionales encaminadas a hacer frente a los problemas mundiales (por ejemplo, la estabilidad del sistema financiero)?
- c) ¿Qué medidas concretas pueden adoptarse (y quién puede adoptarlas) para avanzar hacia un régimen de los AII más sostenible?
- d) ¿Cómo puede la búsqueda de un consenso multilateral contribuir a este respecto?

II. Conclusiones

47. La exposición anterior ha mostrado lo compleja, diversificada e interconectada que se ha vuelto la agenda de políticas de inversión extranjera, a nivel tanto nacional como internacional. Las políticas de inversión ya no pueden adoptarse de forma aislada, sino que deben establecerse en estrecha cooperación con los encargados de la formulación de políticas en ámbitos conexos. Para ello es necesario tener conocimientos especializados en numerosos ámbitos de política, conocer las distintas industrias y estar familiarizado con las políticas de inversión internacionales. Esta complejidad requiere el establecimiento de un marco integrado de políticas de inversión para el desarrollo, a fin de ayudar a los encargados de la formulación de políticas, particularmente en los países en desarrollo, a determinar y comprender mejor las diversas cuestiones de política que están en juego y los instrumentos de política disponibles, para que puedan contar con una sólida base para formular sus políticas de inversión. Si bien es imposible establecer un marco de inversión único que valga para todas las situaciones (dado que un marco que funciona en un país en un contexto específico puede no funcionar en condiciones diferentes), pueden hacerse algunos comentarios prescriptivos, basados en las prácticas óptimas, sobre lo que funciona y en qué circunstancias funciona, así como destacar los problemas o preocupaciones graves que subsisten, así como las posibles soluciones nuevas que podrían considerarse. Se espera que la presente nota temática y los debates de la reunión multianual de expertos contribuyan a hacer avanzar los trabajos en esa dirección.
