

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.1/2
26 de agosto de 1992

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre Corrientes de
Inversión y de Financiación, Financiación
para el Desarrollo No Creadora de Deuda
y Nuevos Mecanismos para Aumentar las
Corrientes de Inversión y Financiación
Primer período de sesiones
Ginebra, 9 de noviembre de 1992
Tema 3 del programa provisional

ADOPCION DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL GRUPO DE TRABAJO

Cuestiones para su consideración en relación con la
adopción del programa de trabajo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 5	2
I. POLITICAS Y MEDIDAS PARA ATRAER INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	6 - 13	2
II. PAPEL DE LAS INVERSIONES DE CARTERA EXTRANJERAS Y DE LOS NUEVOS MECANISMOS	14 - 17	6
III. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS	18 - 21	7

INTRODUCCION

1. El 7 de mayo de 1992, la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó las atribuciones del Grupo Especial de Trabajo sobre Corrientes de Inversión y de Financiación, Financiación para el Desarrollo No Creadora de Deuda y Nuevos Mecanismos para Aumentar las Corrientes de Inversión y Financiación (decisión 398 (XXXVIII)). Conforme a sus atribuciones, el Grupo Especial de Trabajo debe "servir de tribuna para el intercambio de experiencias entre los Estados miembros, de manera que éstos saquen las enseñanzas apropiadas para la formulación y aplicación de políticas en los planos nacional e internacional y para la cooperación económica internacional" (párr. 4 de las atribuciones).
2. La esfera de que debe ocuparse el Grupo Especial de Trabajo es muy amplia y habrá que hacer algunas elecciones difíciles en vista de las limitaciones de tiempo y de recursos. Para facilitar la tarea del Grupo Especial de Trabajo al adoptar su programa de trabajo y fijar un orden de prioridades, la secretaría ha preparado la presente nota, en la que ha tratado de determinar los principales problemas que planteará esa tarea.
3. En las atribuciones del Grupo Especial de Trabajo se sugieren dos posibles componentes del programa de trabajo:
 - a) las políticas y medidas para atraer inversión extranjera directa (IED); y
 - b) el papel de otros mecanismos, como las inversiones de cartera extranjeras y los nuevos instrumentos, en el aumento de la inversión y las corrientes financieras.
4. El primer componente ha sido objeto de intensos debates en órganos regionales e internacionales, como las Naciones Unidas (en particular la Comisión de Empresas Transnacionales y la UNCTAD), el GATT, el Grupo del Banco Mundial, el Comité para el Desarrollo, la OCDE y el Grupo de los 24. Las deliberaciones y negociaciones se han centrado fundamentalmente en los aspectos de regulación de la inversión extranjera directa. Sin embargo, la comunidad internacional se ha ocupado mucho menos del segundo componente.
5. A continuación se esbozan las principales cuestiones que se podrían tener en cuenta al examinar cada uno de esos componentes. La presente nota termina con algunas observaciones acerca de la organización de los trabajos.

I. POLITICAS Y MEDIDAS PARA ATRAER INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

A. La situación

6. Desde que empezó la crisis de la deuda, los países en desarrollo y los países en transición hacia economías de mercado han realizado considerables esfuerzos por mejorar su política económica y su marco regulador a fin de atraer inversión extranjera directa y lograr el retorno del capital fugado. Como resultado de ello ha mejorado notablemente el clima de la inversión y las corrientes de IED se han recuperado bastante. Sin embargo, esas corrientes siguen estando altamente concentradas en unos pocos países de Asia y

América Latina y la mayoría de los países sumamente endeudados todavía no se han beneficiado de la recuperación de la inversión extranjera. La competencia entre los países por obtener IED es cada vez más enconada, en especial a causa de la progresiva integración de los países de Europa central y oriental en la economía mundial.

7. Al mismo tiempo, se está insistiendo más en la IED como cuestión de política internacional. En la Ronda Uruguay, los gobiernos vienen negociando un acuerdo que proporcionaría un marco para la IED en el sector de los servicios y otros acuerdos sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Desde 1991, el Comité para el Desarrollo estudia cuestiones relacionadas con la IED y ha pedido al Banco Mundial que prepare directrices respecto de los aspectos legales de la IED. Esas directrices se presentarán a la reunión que el Comité para el Desarrollo tiene previsto celebrar el 21 de septiembre de 1992. Además, recientemente se han potenciado los instrumentos de la OCDE relativos a las empresas transnacionales, en particular en lo que se refiere al trato nacional y al medio ambiente, y el número de tratados bilaterales para la protección y promoción de la IED ha aumentado en forma espectacular.

8. Todos estos acontecimientos plantean varias cuestiones de importancia decisiva:

- a) ¿Cuáles son las perspectivas de que las corrientes de IED aporten una contribución importante al crecimiento sostenido de los países receptores?
- b) ¿Cuáles son las causas de la creciente marginalización de muchos países en desarrollo, a causa de sus dificultades para atraer IED? ¿Cuáles son las perspectivas de que se invierta esa tendencia y qué hace falta para lograrlo?
- c) ¿Cuánto contribuyen actualmente los factores tradicionales a determinar las corrientes de IED (dotación de recursos naturales, bajo costo de la mano de obra y las economías de escala resultantes de un mercado interno grande y protegido)? ¿Qué efecto tienen los nuevos factores, como los programas de privatización y el desarrollo de nuevas tecnologías?
- d) ¿Qué enseñanzas cabe aprender de la experiencia de los países que han conseguido mejorar la cantidad y la calidad de las corrientes de IED? ¿Una estabilidad macroeconómica suficiente en los países receptores es condición necesaria o suficiente para atraer el tipo y el volumen de inversiones extranjeras que se necesitan para contribuir al crecimiento sostenido? ¿Cuáles son las interacciones entre las políticas del país receptor y los factores globales, como las estrategias de las empresas transnacionales y la formación de agrupaciones regionales de comercio?
- e) ¿Hasta qué punto los factores externos y las imperfecciones del mercado justifican la adopción de políticas más activas que influyan directamente en las corrientes de IED, tanto en los países de origen como en los receptores?

- f) ¿Qué cambios es preciso introducir en los sistemas de incentivos y en los reglamentos de los países receptores y los países de origen para aumentar las corrientes de IED y mejorar su contribución al desarrollo?
- g) ¿La competencia entre los países receptores para captar IED está reduciendo los beneficios netos que obtienen esos países?
- h) ¿Es necesario orientar la política internacional de forma más amplia y coherente hacia la IED, de manera que abarque los aspectos reguladores y los aspectos financieros?

9. Para responder a estas cuestiones y a otras cuestiones fundamentales conexas, el programa de trabajo se podría estructurar de la siguiente manera.

B. Examen y análisis de las tendencias y los problemas globales

10. En este examen y análisis general se examinarían las tendencias, las características, la distribución geográfica y la composición sectorial de la IED. ¿Cuáles son, en un contexto global, los factores decisivos que determinan el volumen, la dirección y la utilización de esas corrientes? ¿Qué consecuencias tienen para las políticas nacionales e internacionales?

11. También se analizarían los acontecimientos globales que influyen en las políticas económicas y en el entorno regulador para promover la IED. Entre esos acontecimientos globales cabe citar: a) el proceso de integración del mercado inducido por la IED; b) la creciente tendencia a la regionalización de la economía mundial; c) las repercusiones de las nuevas tecnologías y de la organización industrial en la globalización de la producción 1/; d) los vínculos cada vez más fuertes entre la IED y los regímenes de comercio y de pagos de los países receptores y de los países y de origen; y e) la complementariedad entre la IED y otras corrientes financieras.

C. Examen de la experiencia de los países

12. El examen de la experiencia de los países en lo que respecta a atraer IED podría incluir los elementos siguientes:

- a) Las políticas de los países receptores que incluirían las políticas económicas de todo tipo y las medidas específicas que influyen directamente en la IED. Entre las primeras se cuentan las políticas de ajuste estructural, en particular el perfeccionamiento de los recursos humanos, la liberalización del comercio y de los precios, los programas de privatización y la creación y afianzamiento de mercados financieros y de capital internos. Las medidas específicas incluyen: el marco de regulación de la IED (admisión, trato y expropiación de la IED y mecanismos de solución de controversias) y los incentivos directos, como las exoneraciones temporales de impuestos, los créditos de inversión, los incentivos financieros y el suministro de infraestructura y servicios adecuados.

- b) Las políticas del país receptor que van de las políticas macroeconómicas -como las políticas comerciales, de tipos de cambios y de tipos de interés de los países desarrollados- hasta los incentivos específicos y las medidas de promoción, entre otros los planes bilaterales de seguro de la inversión, los servicios de información y los incentivos financieros concedidos mediante créditos mixtos, financiación polivalente y las empresas públicas de financiación del desarrollo que proporcionan capital y préstamos para IED y asistencia técnica para la preparación de proyectos. Otra cuestión importante es el papel y la posible mejora de la AOD para promover y respaldar las actividades nacionales de inversión mediante la financiación de infraestructura y el perfeccionamiento de los recursos humanos o mediante la combinación de las corrientes en condiciones comerciales. ¿Cuán eficaces son todas esas medidas y los recursos proporcionados para aplicarlas incluida la AOD?
- c) Medidas multilaterales que comprenden acuerdos internacionales de protección de la inversión, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), los programas de promoción de las organizaciones multilaterales y la asistencia financiera prestada por las instituciones financieras internacionales, como el Grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. ¿Cuál es la repercusión de las actividades multilaterales sobre las corrientes de IED? ¿Hasta qué punto son complementarios los diversos componentes de esas actividades?
- d) Otros criterios para promover las corrientes financieras relacionadas con la inversión, como por ejemplo:
- i) Los programas de permuta de la deuda, en particular la permuta de la deuda por capital que entraña la conversión de la deuda bilateral privada y oficial. Entre las cuestiones que habría que estudiar cabe mencionar la experiencia de los países deudores al aplicar esos programas, su posible utilización y sus limitaciones.
 - ii) Zonas francas industriales. ¿Cuáles son las condiciones para crear con éxito zonas francas industriales para la exportación? ¿Cuál es su relación con el sector productivo interno?
 - iii) El retorno del capital fugado. El Grupo de Trabajo podría examinar las políticas macroeconómicas nacionales para promover un ambiente favorable a la inversión (como las descritas en el epígrafe a)) y medidas específicas (como permutas de deuda por capital, depósitos en divisas, incentivos fiscales y fondos nacionales), así como las políticas y medidas de los países desarrollados.

13. De conformidad con el párrafo 5 de sus atribuciones, "El Grupo de Trabajo deberá tener en cuenta la diversidad de situaciones y experiencias de los países". Al hacerlo, tal vez el Grupo desee centrarse en los países que han conseguido captar corrientes cada vez mayores de inversión extranjera, así como en los países que, pese a sus esfuerzos, no han logrado ampliar significativamente esas corrientes. En este último grupo, podría prestarse especial atención a los países altamente endeudados que no han conseguido volver a tener acceso a los mercados internacionales de capital, a los países en transición hacia una economía de mercado con un sector privado incipiente y a los países menos adelantados con pocos recursos 2/.

II. PAPEL DE LAS INVERSIONES DE CARTERA EXTRANJERAS Y DE LOS NUEVOS MECANISMOS

A. La situación

14. La crisis de la deuda ha estimulado la búsqueda de instrumentos financieros distintos de la IED tradicional que permiten una distribución más equilibrada de los riesgos entre los prestatarios y los prestamistas, mejoran la diversificación de las fuentes de financiación y reducen la disparidad entre los ingresos en divisas y los pagos del servicio de la deuda. Las correspondientes corrientes incluyen inversiones de cartera extranjeras y los nuevos mecanismos que comprenden financiación accionarial y no accionarial y otros instrumentos basados en el mercado.

15. Esos instrumentos se caracterizan por distintos grados de participación de los inversionistas extranjeros en la propiedad y la gestión. ¿Cuáles son los tipos de instrumentos que convendrían a distintos países en distintas circunstancias?

B. Inversiones de cartera extranjeras

16. El Grupo de Trabajo podría examinar la experiencia de los países en desarrollo y de los países en transición hacia economías de mercado en lo relativo a atraer inversiones de cartera mediante emisiones internacionales de capital, fondos nacionales y regionales e inversión extranjera en los mercados locales de valores; medidas para afianzar la política económica y el marco regulador en los países receptores; los posibles criterios con que enfocar las normas internacionales de supervisión de los mercados de valores; y el papel de las instituciones financieras internacionales en la promoción de las inversiones de cartera. ¿Cuál es la repercusión económica y financiera de esas corrientes en la economía de los países receptores, en relación con el desarrollo del mercado interno de capitales y con la liberalización financiera?

C. Nuevos mecanismos

17. Cabría considerar varios mecanismos financieros nuevos:

- a) La financiación relacionada con productos básicos. El Grupo de Trabajo podría analizar la oferta, la demanda y la fijación de los precios de los instrumentos financieros relacionados con productos básicos, como los bonos y préstamos relacionados con productos

básicos, cuyo rendimiento puede variar en función del precio del producto de que se trate. ¿Cuál es la posible función de esos instrumentos en la obtención de préstamos con fines generales, la conversión de la deuda bilateral privada y oficial y la financiación de proyectos? 3/

- b) Técnicas basadas en los activos, como los planes de construcción-gestión-transferencia. ¿Cuáles son las condiciones necesarias para la satisfactoria utilización de esos instrumentos, cuyo rendimiento guarda relación con la eficacia del proyecto? ¿Cuáles son las probabilidades de que esos mecanismos desempeñen un papel importante en lo relativo a atraer inversiones privadas en infraestructura?
- c) Instrumentos basados en el mercado para financiar la protección del medio ambiente, como los derechos negociables de emisiones de carbono. Con esos derechos se podría controlar el crecimiento mundial de las emisiones de carbono y al mismo tiempo serían un mecanismo para transferir recursos a los países en desarrollo de manera que éstos pudieran financiar inversiones que no propiciarán las emisiones 4/.

III. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

18. Parecería necesario que, de conformidad con las atribuciones, el método de trabajo del Grupo Especial se basara en la participación activa de expertos de los países receptores y de los países de origen, representantes de instituciones internacionales, empresas privadas, sindicatos, círculos académicos y organizaciones no gubernamentales. Esta participación de base amplia sería decisiva para el resultado de la labor del Grupo Especial.

19. Al adoptar su programa de trabajo, el Grupo Especial en su primer período de sesiones, tendría que tomar decisiones acerca de:

- el orden de prioridades;
- el momento en que se celebrarían los futuros períodos de sesiones;
- la secuencia de la labor de apoyo de la secretaría;
- las solicitudes de aportaciones de expertos nacionales, actores no gubernamentales y representantes de instituciones internacionales;
- esbozos de estudios monográficos por países;
- la labor de determinar las esferas en que debería afianzarse la cooperación técnica (véase el párrafo 6 de las atribuciones); y
- el posible establecimiento de grupos de expertos.

20. Con respecto a esta última cuestión, se recordará que si bien el Grupo Especial de Trabajo deberá completar su labor en un plazo de dos años, son muchas las cuestiones que hay que examinar y algunas de ellas son sumamente técnicas y han sido relativamente poco estudiadas por los especialistas y por los responsables de las políticas económicas. Entre esas cuestiones están las relacionadas con las inversiones de cartera extranjeras y los nuevos mecanismos financieros que se prestarían a un examen detallado por parte de un grupo de expertos, cuyo establecimiento se podría recomendar a la Junta.

21. Para acelerar su labor, el Grupo de Trabajo tal vez desee dedicar ese período de sesiones no sólo a las cuestiones de organización, sino también a cuestiones de fondo. Por ejemplo, podría celebrarse un debate preliminar sobre las tendencias y los problemas globales en materia de IED. Ese debate podría ayudar al Grupo Especial a fijar un orden de prioridades.

1/ Al abordar este tema, el Grupo Especial podría aprovechar las actividades del Grupo Especial de Trabajo sobre la Interacción entre la Inversión y la Transferencia de Tecnología, que estudiará "los efectos del cambio tecnológico, incluidas las tecnologías nuevas e incipientes, sobre las decisiones de inversión... y el papel de la inversión extranjera en la transferencia de tecnología y el desarrollo tecnológico, incluidas las tecnologías de organización" (párrafo 4 de las atribuciones).

2/ De conformidad con el entendimiento alcanzado en la Junta de Comercio y Desarrollo respecto de las atribuciones de las comisiones permanentes y los grupos de trabajo especiales, "En su labor las comisiones permanentes y los grupos de trabajo especiales tendrán en cuenta, en lo que proceda, los resultados del examen y seguimiento por la Junta de Comercio y Desarrollo de los progresos realizados en la ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio de 1990" (véase la decisión 398 (XXXVIII) de la Junta, anexo C, "Entendimiento...).

3/ Dicho análisis se coordinaría con la labor de la Comisión Permanente de Productos Básicos que, de conformidad con el apartado h) del párrafo 3 de sus atribuciones estudiará "la posibilidad de utilizar más y en forma más eficiente los diversos mecanismos de gestión de los riesgos... en particular... bonos y préstamos relacionados con productos básicos, los obstáculos a su posible utilización y los medios de superarlos".

4/ Véase el informe de la secretaría de la UNCTAD Combating global warming - Study on a global system of tradeable carbon emission entitlements

(UNCTAD/RDP/DFP/1).
