

CAPÍTULO 22

Comercio e inversiones

Antecedentes: debates en el GATT/OMC sobre el comercio y la inversión

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) nació hace unos 50 años. Es importante recordar que se negoció a partir de las disposiciones en materia de comercio de la Carta de La Habana, que comprendía capítulos sobre la inversión extranjera directa y las prácticas comerciales restrictivas. Esos capítulos, sin embargo, no se incluyeron en el GATT. La Carta de La Habana nunca llegó a entrar en vigor porque los Estados Unidos se negaron a ratificarla.

El tema de la inclusión de disposiciones sobre la inversión en el texto del GATT se planteó poco después de su entrada en vigor. En el examen de 1955 se aprobó una Resolución sobre Inversiones Internacionales para el Desarrollo Económico, en la cual se reconocía que el aumento de la corriente de capital hacia los países que necesitaban inversiones del extranjero, en particular los países en desarrollo, facilitaría la consecución de los objetivos del Acuerdo General. Se recomendaba a los países que estuvieran en situación de proporcionar capital para inversiones internacionales y a los que desearan obtener ese capital que hicieran todo lo posible por crear condiciones que estimularan la corriente internacional de capitales. Esas condiciones consistían, entre otras cosas, en garantizar la seguridad de las inversiones existentes y futuras, evitar la doble tributación y facilitar la transferencia del producto de la inversión extranjera. Se encargaba a los países miembros del GATT que iniciaran consultas o participaran en negociaciones con miras a la celebración de acuerdos bilaterales y multilaterales sobre estas cuestiones.

En los años siguientes el GATT amplió el ámbito de sus reglas, que en un principio se limitaban a las medidas aplicadas por los Estados en la frontera, para que abarcaran también las medidas de política interna. Aunque las nuevas reglas adoptadas en el decenio de 1970, durante las negociaciones de la Ronda de Tokio, en temas tales como las subvenciones, los reglamentos técnicos y la contratación pública tenían por objetivo primordial eliminar los obstáculos al comercio, algunas de ellas también guardaban relación con las condiciones en que deben competir los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, como se explicará con más detalle en el presente capítulo, las reglas elaboradas en la esfera de las subvenciones pueden aplicarse a algunos aspectos de los incentivos instituidos por los países para atraer la inversión extranjera.

Otro aspecto importante de la labor del GATT ha sido la evolución gradual de las normas internacionales que rigen el trato de las sociedades extranjeras. En un principio, las reglas del GATT imponían obligaciones a los Estados únicamente con respecto a las mercancías extranjeras. No atendían para nada a las personas, jurídicas o físicas, que operaban en los territorios, cuestión en torno a la cual gira toda la política de inversiones. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, negociados en la Ronda Uruguay, imponen a los países obligaciones importantes a los gobiernos con respecto al trato de los particulares o las sociedades extranjeras en sus territorios. Además, en virtud del

Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio, que también se negoció en la Ronda Uruguay, los Estados no pueden imponer a los inversionistas condiciones, tales como las prescripciones en materia de contenido de procedencia nacional, que sean incompatibles con los preceptos del GATT.

Habida cuenta de esta evolución, así como de la función importante que desempeña ahora la inversión extranjera directa (IED) en una economía en vías de mundialización, se decidió en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 instituir un Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones. Éste tiene el mandato de examinar dicha relación, quedando entendido que la constitución del Grupo no prejuzga la cuestión de la elaboración de disciplinas multilaterales en materia de inversión en el marco de la OMC. En la Declaración Ministerial de Singapur se dice que toda decisión sobre la iniciación, en la OMC, de negociaciones acerca de las disciplinas aplicables a la inversión requeriría un consenso explícito. Así, pues, la labor que se está desarrollando en el Grupo se entiende como un proceso de información y no como una negociación.

La IED: su importancia y efecto; los acuerdos vigentes y las disposiciones de la OMC

La creciente importancia de la IED

La inversión extranjera directa (IED) es un motor importante de la mundialización que caracteriza la economía moderna. La corriente cada vez más nutrida de IED, que ha venido acompañada por un aumento de las inversiones extranjeras de cartera en participaciones accionariales, subraya el papel cada día más importante que desempeñan las empresas transnacionales (ET) en la economía de los países tanto desarrollados como en desarrollo. La liberalización de los regímenes aplicables a la IED, particularmente en los países en desarrollo y las economías en transición, que hasta ahora la limitaban, y los pasos que han dado para promoverla han hecho que se duplicaran con creces las corrientes mundiales anuales en el pasado decenio; la corriente hacia los países en desarrollo se ha quintuplicado con creces (véase el cuadro siguiente).

Corrientes de inversión extranjera directa, 1986-1997 (en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)							
Economías	1986-1991 (Media anual)	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mundo	159.3	175.9	217.6	24	3331.1	337.6	401
Países desarrollados	129.6	120.3	138.9	141.5	211.5	195.4	233
Países en desarrollo	29.1	51.1	72.5	95.6	105.5	129.8	149
África	2.9	3.1	3.6	5.7	5.1	4.8	4.7
América Latina	9.5	17.6	17.2	28.7	31.9	43.8	56.1
Asia	16.4	29.6	51.2	60.7	67.3	80	86.9
Europa Central y Oriental	0.65	4.4	6.1	5.9	14.2	12.3	18.4
Países menos adelantados	0.8	1.5	1.7	0.8	1	1.9	1.8

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 1998, Trends and Determinants* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.D.5).

Origen y destino de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo

Origen

La inversión en la mayoría de las regiones receptoras del mundo en desarrollo está dominada por tres países o áreas desarrollados. La Unión Europea es la fuente de la mayor parte de las inversiones en África y Europa, el Japón en Asia, y los Estados Unidos dominan las inversiones en América Latina.

Unos pocos países en desarrollo (China, la India, la República de Corea y Singapur en Asia, la Argentina, el Brasil y Chile en América Latina) también se han convertido últimamente en fuente de IED, sobre todo en los países en desarrollo de sus respectivas regiones.

Destino

Las corrientes de IED se dirigen principalmente a unos cuantos países en desarrollo. Por ejemplo, si consideramos el cuatrienio de 1993 a 1997, alrededor de un tercio de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo fue a parar a China. Los siguientes receptores, por orden de importancia, fueron México, Singapur, el Brasil, Malasia e Indonesia. En conjunto, 20 países en desarrollo, casi todos los más avanzados, recibieron cerca del 90 % de la corriente de IED hacia dichos países. Los demás países en desarrollo y países menos adelantados apenas recibieron el 10 % del total. Los 48 países menos adelantados recibieron el 1,4 % de la corriente destinada al mundo en desarrollo.

Las formas de la IED

En general la inversión extranjera directa reviste dos formas: la de tipo totalmente nuevo, o inversión en nuevas instalaciones de producción, y las fusiones y adquisiciones (F y A) de empresas.

En los últimos años se ha venido registrando un aumento de las F y A a través de las fronteras; esas operaciones representaron alrededor de la mitad de la corriente de IED en 1997. Aunque la mayor parte de las F y A se producen entre sociedades de los Estados Unidos y de Europa, el fenómeno también se advierte en algunos países en desarrollo y en las economías en transición, particularmente allí donde se privatizan las empresas estatales.

Efecto benéfico de la IED en los países receptores: transferencia de tecnología

Entre las razones que han movido a muchos países en desarrollo y economías en transición a modificar su actitud con respecto a la IED figura el convencimiento de que ésta puede ser un cauce importante para la transferencia de tecnología, entendiéndose en líneas generales la tecnología en el sentido de que incluye no sólo los procesos científicos, sino también los conocimientos en materia de organización, gestión y comercialización.

La IED se asocia a menudo con ventajas secundarias consistentes en la divulgación de tecnología a las empresas del país receptor. Esa divulgación puede ser deliberada, como cuando la filial concede a una empresa del país una licencia para el uso de tecnología, o revestir la forma de un efecto secundario de transferencia de tecnología que se produce cuando las actividades de la empresa multinacional reportan beneficios a los agentes económicos del país receptor, más allá de los que dicha empresa tenía previstos.

La IED también puede tener otros efectos, no buscados, de mejora de la eficiencia, como cuando en el país receptor los competidores se ven obligados a incrementar su capacidad tecnológica a consecuencia de la presión competitiva de la filial de la empresa transnacional. En los Estados Unidos, por ejemplo, la entrada de los constructores de automóviles del Japón en el mercado nacional por conducto de la IED obligó a los grandes fabricantes de automóviles (que también son empresas multinacionales) a mejorar la calidad de sus productos e incrementar la eficiencia de sus plantas de producción. Ello ha redundado en beneficio de todos los consumidores de los Estados Unidos, tanto de los compradores de automóviles japoneses como de los compradores de automóviles norteamericanos. Hay muchos indicios de que se registran beneficios similares en los países en desarrollo. La corriente de IED de la República de Corea, por ejemplo, ha contribuido en Bangladesh a la creación de una industria de exportación de prendas de vestir que es propiedad de nacionales de este país.

En muchos casos la IED entraña una mayor difusión de conocimientos técnicos que otras formas de atender a las fuerzas del mercado. Si bien la importación de productos de alta tecnología, así como la compra de tecnología extranjera o su utilización bajo licencia, son cauces importantes de divulgación internacional de tecnología, la IED trae consigo mayores posibilidades de aprovechamiento de efectos derivados o secundarios. Por ejemplo, la tecnología y la productividad de las empresas de un país mejoran cuando las compañías extranjeras entran en el mercado y muestran cómo se utilizan las nuevas tecnologías y se aplican nuevas modalidades de organización y distribución, prestan asistencia técnica a sus proveedores y clientes y dan formación a empleados y directivos que posteriormente podrán ser contratados por las empresas del país. Las propias filiales extranjeras pueden realizar actividades de investigación y desarrollo para adaptar las innovaciones de la empresa matriz a las condiciones del país. A todas luces, la IED da lugar a una interacción personal más intensa con los extranjeros y a un contacto más amplio con las nuevas formas de hacer que el comercio.

La IED y las prácticas anticompetitivas

La IED, al incrementar el grado de exposición a la libre competencia en los mercados (es decir, la flexibilidad que tienen las empresas para entrar en ellos o salir de ellos), suele fomentar la competencia. Sin embargo, en algunas situaciones los consumidores y los usuarios de los países receptores no obtienen de esas inversiones ningún beneficio en forma de precios más bajos y bienes y servicios de mejor calidad si la empresa transnacional que invierte en el país tiene la posibilidad de imponer precios monopolísticos gracias a su posición dominante en el mercado. (Véase también el capítulo 23.)

La IED y la inversión extranjera de cartera en participaciones accionariales

La IED consiste en invertir en otro país mediante el establecimiento de filiales o sucursales o la creación de empresas mixtas. En los últimos años también se ha registrado un aumento de la corriente de fondos para la inversión extranjera de cartera en participaciones accionariales (IECPA). Tanto la IED como la IECPA, al hacer aportaciones al capital social de las empresas o al participar en ese capital, pueden potenciar el desarrollo del sector empresarial en los países receptores. Existen, sin embargo, diferencias importantes con respecto tanto a la motivación de ambos tipos de inversiones como al efecto a corto plazo y a largo plazo que tienen en la economía de los países receptores.

En principio, la IECPA se distingue de la IED por el grado de control que ejerce el inversionista extranjero en la gestión de una empresa. Normalmente, se

considera IED la que entraña una participación del 10 % o más³² en el capital de una empresa constituida en sociedad anónima o su equivalente en una empresa no constituida en sociedad anónima. Los inversionistas en participaciones accionariales suelen aportar capital financiero comprando acciones de una sociedad sin ninguna intervención en la gestión de ésta. El tipo de inversionista también es diferente. Mientras que los inversores directos son empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios, los inversores de cartera suelen ser más bien instituciones financieras, instituciones inversionistas (tales como cajas de pensiones, compañías de seguros o fondos mutuos de inversión) o particulares que se interesan principalmente por el rendimiento financiero de sus inversiones.

Estas diferencias ponen de relieve el gran contraste que existe entre las motivaciones de la IED y las de la IECPA. Al hacer IED, las empresas transnacionales quieren cerciorarse de que los insumos que necesitan o los productos finales que fabrican se produzcan de la manera más eficiente y al menor costo. Por consiguiente, al tomar sus decisiones se basarán más en los efectos a largo plazo que tenga la inversión sobre la competitividad de la empresa en conjunto y el rendimiento del capital invertido y de la tecnología facilitada. En cambio, la motivación primordial de los inversionistas de cartera es su participación en las utilidades mediante las plusvalías y los dividendos. Su interés por la suerte que corran las empresas a largo plazo es bastante limitado.

Por tanto, las corrientes de IECPA suelen ser inestables. Los inversionistas tratan de liquidar sus inversiones vendiendo sus participaciones en mercados secundarios cuando disminuyen sus beneficios o cuando bajan los precios de sus paquetes de acciones. En cambio, las empresas transnacionales suelen considerar sus inversiones en una perspectiva a plazo más largo; aun en situación de crisis, se resisten a liquidar su participación en el capital social de sus filiales cuando los costos no recuperables son altos y la producción de la filial está vinculada con su producción internacional.

En la práctica, la diferencia entre la IECPA y la IED en cuanto al grado de inestabilidad puede no ser tan marcada como acaba de indicarse y depende del mecanismo utilizado para encauzar la inversión de cartera. A menudo, en el caso de la participación accionarial, los fondos son invertidos por compañías de capital de riesgo, que proporcionan capital social a nuevas empresas en la fase de puesta en marcha; con frecuencia intervienen de cerca en la gestión de esas empresas, directa o indirectamente, prestándoles servicios de asesoramiento. Pese a que su motivo predominante es obtener plusvalías, los inversionistas de capital de riesgo a menudo esperan varios años antes de vender sus paquetes de acciones.

Medidas destinadas a promover la inversión

Relajamiento de los regímenes de reglamentación

En los dos últimos decenios se ha producido una liberalización generalizada de las leyes y reglamentos aplicables a la inversión extranjera, especialmente en los países en desarrollo y las economías en transición. En la mayoría de los casos esa liberalización del régimen de la inversión extranjera formaba parte de una

32 En el *Manual de Balanza de Pagos* del FMI se explica que la IED refleja el objetivo de una entidad residente en una economía de obtener un interés duradero en una empresa residente en otra economía, y que el interés duradero implica la existencia de una relación a largo plazo entre el inversor directo y la empresa y de un grado de influencia importante del inversor en la gestión de la empresa. El FMI no ha definido el concepto de interés duradero señalando un plazo, y el criterio más apropiado que se ha adoptado es el del grado de participación en la propiedad de una empresa. Se ha solido considerar que una participación del 10 % o más refleja un interés duradero.

reforma de las políticas económicas pensada en función del mercado que abarcaba también la liberalización del comercio, la desreglamentación y la privatización. Entre las medidas adoptadas figuran:

- La simplificación de las condiciones de admisión de la IED;
- La apertura de las ramas de producción a la inversión extranjera;
- La imposición de restricciones mínimas a la participación extranjera en el capital de las empresas;
- Los estímulos a los inversionistas extranjeros para que se interesen por el proceso de privatización y el desarrollo de la infraestructura (dos campos en que se necesitan grandes inversiones de capital y tecnología).

Incentivos a la inversión

Además, en casi todos los países se han instituido incentivos para atraer la IED. Esos incentivos revisten las tres formas siguientes:

- Incentivos financieros, que incluyen la provisión directa de fondos al inversionista extranjero por el país receptor, por ejemplo en forma de subvenciones a la inversión y créditos subvencionados.
- Incentivos fiscales, destinados a reducir la carga impositiva global del inversor extranjero. A esta categoría pertenecen medidas como las moratorias fiscales, la exoneración de derechos de importación sobre las materias primas, los insumos intermedios y los bienes de capital.
- Incentivos indirectos, destinados a mejorar de varias maneras la rentabilidad para el inversionista. Por ejemplo, el Estado ofrece terrenos y determinadas infraestructuras a precios inferiores a los del mercado. También puede conceder a la empresa extranjera una posición privilegiada en el mercado en la forma de un acceso preferente a las contrataciones del sector público, una posición monopolística, un cierre del mercado con vistas a una ulterior entrada, protección contra la competencia de las importaciones o un trato reglamentario especial.

Prescripciones de resultado en materia de inversiones

Cierto número de países, sobre todo de países en desarrollo, imponen prescripciones de rendimiento para que las inversiones realizadas se ajusten a sus objetivos y su orden de prioridad. Esas prescripciones exigen, entre otras cosas, que los inversores extranjeros:

- Fabriquen en el país receptor un porcentaje determinado de los insumos utilizados en el producto final (prescripción de contenido de procedencia nacional);
- Exporten una proporción dada de bienes y servicios; y
- Realicen en el país un determinado volumen de actividades de investigación y desarrollo.

Instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales en materia de inversión

Tratados bilaterales

El deseo de facilitar las corrientes de IED también se refleja en el aumento espectacular de los tratados bilaterales que se han celebrado durante el decenio de 1990 para proteger y promover las inversiones. Al 1° de enero de 1997 había 1.330 tratados de esa índole, en los que participaban 162 países, mientras que el número de esos tratados al comienzo del decenio era de 440.

Casi el 62 % de esos tratados se han celebrado entre países desarrollados y países en desarrollo. Alemania, los Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, entre otros, han desempeñado un papel activo en la negociación de esos tratados con los países en desarrollo. Los tratados se centran en la protección de las sociedades inversionistas contra la expropiación, en la indemnización de las pérdidas debidas a conflictos armados o disturbios internos y en la transferencia de las utilidades. La definición de la inversión que se utiliza en ellos abarca de manera amplia tanto la IED como las inversiones extranjeras en participaciones accionariales. Algunos tratados contienen disposiciones sobre el trato nacional. Tales disposiciones, en virtud de las cuales las partes no deben dar a los inversores extranjeros un trato menos favorable que a los nacionales, sólo se aplican una vez que se ha establecido, a raíz de la inversión, una planta de producción o una presencia comercial en el país receptor. Muy pocos acuerdos conceden el trato nacional en el momento de la entrada de la inversión.

Los países en desarrollo también han comenzado a celebrar entre sí tratados bilaterales en materia de inversión. En 1997 el 11 % de esos tratados se concertaron entre países en desarrollo. Los países que han celebrado tales tratados, principalmente con otros países en desarrollo de sus regiones, son Argelia, Chile, China y la República de Corea. Esta evolución es reflejo de la aparición de empresas de países en desarrollo que se dedican a hacer inversiones en el exterior.

Acuerdos regionales que regulan aspectos de la inversión

Además de esos tratados bilaterales en materia de inversión, se han celebrado acuerdos de ámbito regional para promover la inversión extranjera en el marco de acuerdos de cooperación regional. Entre los acuerdos regionales que contienen disposiciones sobre el trato no discriminatorio de los inversionistas extranjeros figuran el Tratado de Roma por el que se crea la Comunidad Económica Europea, el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y los acuerdos por los que se establecen la ASEAN, el MERCOSUR y el TLC. En muchos de ellos se concede el trato nacional a los inversores extranjeros tanto antes como después de la entrada de la inversión en el país.

Acuerdo multilateral sobre inversión

Se han hecho varios intentos para elaborar un instrumento vinculante que contenga una normativa de fondo completa sobre la inversión extranjera, pero ninguno ha sido coronado por el éxito. Más recientemente se celebraron entre los países de la OCDE negociaciones sobre la elaboración de un acuerdo multilateral detallado en materia de inversiones (AMI). Las negociaciones se entablaron entre los países miembros de la OCDE, pero éstos declararon que el acuerdo resultante quedaría abierto a la adhesión de otros países. El proyecto de acuerdo tenía por objeto imponer a los países miembros la obligación de otorgar un trato no discriminatorio a los inversionistas extranjeros y nacionales tanto en la fase previa al establecimiento como en la fase posterior a éste aplicando el principio del trato nacional; de abolir las prescripciones de resultado en materia de inversiones; y de regular el uso de incentivos a la inversión aplicando los tres principios básicos de trato NMF, trato nacional y transparencia.

Sin embargo, las negociaciones han concluido sin que se llegue a ningún acuerdo sobre el proyecto de texto a causa de las graves divergencias que han surgido entre los participantes con respecto a la inclusión de disposiciones especiales sobre el aspecto laboral, el medio ambiente y el sector cultural.

En el recuadro 57 se enumeran algunos de los instrumentos multilaterales en materia de inversión actualmente vigentes. De éstos, los de carácter vinculante que imponen obligaciones son de alcance limitado y no prescriben normas de fondo, mientras que los que enuncian normas de fondo no son vinculantes.

Recuadro 57***Instrumentos multilaterales vigentes en materia de inversión extranjera***

En el Grupo del Banco Mundial se han celebrado dos instrumentos multilaterales de carácter vinculante que tratan expresamente de la inversión extranjera. Uno es el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, que se concertó en 1965 y entró en vigor en octubre de 1966. Establece un dispositivo para la solución de los litigios entre inversores y Estados mediante procedimientos de conciliación y arbitraje en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El otro acuerdo celebrado con el auspicio del Grupo del Banco Mundial es el Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, que se concertó en 1985 y entró en vigor en abril de 1988. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, cuya razón de ser es el convencimiento de que se puede facilitar y promover la corriente de inversión extranjera hacia los países en desarrollo acallando los temores vinculados a los riesgos no comerciales, tiene por principal objeto proporcionar un mecanismo multilateral de seguro de la inversión complementario de los planes nacionales, regionales y privados. En el Convenio también se prevé para el Organismo un papel en lo que respecta a la formulación de normas sustantivas sobre el trato de las inversiones. Con arreglo al párrafo d) del Artículo 12 del Convenio, el Organismo, al garantizar una inversión, debe dar por satisfactoria, entre otras cosas, la seguridad de “las condiciones para las inversiones en el país receptor, con inclusión de la disponibilidad de trato justo y equitativo y protección legal para la inversión”. El Artículo 23 del Convenio trata de la promoción de las inversiones y dispone que, además de sus actividades de investigación y asistencia técnica, el Organismo debe facilitar entre las partes la celebración de acuerdos sobre la promoción y protección de las inversiones extranjeras.

Las Directrices relativas al tratamiento de la inversión extranjera directa, que fueron elaboradas en el Grupo del Banco Mundial a raíz de una petición formulada en abril de 1991 por el Comité para el Desarrollo FMI-Banco Mundial a fin de que se preparase un informe sobre un marco jurídico global que incluyera los principios jurídicos fundamentales, con objeto de promover la inversión extranjera directa. Las Directrices, que no son vinculantes, fueron señaladas a la atención de los miembros del Grupo del Banco Mundial por el Comité para el Desarrollo en septiembre de 1992 por constituir unos “parámetros útiles en relación con la admisión y el tratamiento de la inversión extranjera privada en sus territorios, sin perjuicio de las normas de derecho internacional de carácter obligatorio”. Se diferencian en dos aspectos principales de la labor iniciada en 1977 en las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta para las Empresas Transnacionales. En primer lugar, sólo tratan de los principios generales por los que debe regirse el comportamiento de los Estados hacia los inversores extranjeros y no incluyen reglas de buena conducta para estos últimos. En segundo lugar, no pretenden ser una codificación del derecho internacional consuetudinario con respecto al trato de la inversión extranjera, sino más bien formular normas internacionales generalmente aceptables que potencien el objetivo de promover la inversión extranjera. Las cinco secciones de las Directrices tratan del ámbito de aplicación, la admisión de la inversión extranjera, las normas de trato de la inversión extranjera, la expropiación y las alteraciones unilaterales o la rescisión de los contratos, y el arreglo de diferencias.

También conviene mencionar otros instrumentos multilaterales que son algo diferentes en cuanto a su alcance, pero que son pertinentes en este contexto. Varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobadas en los decenios de 1960 y 1970 contienen disposiciones sobre la inversión extranjera principalmente con objeto de afirmar ciertos derechos de los Estados receptores. En la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (OIT), que fue aprobada en 1977 y entró en vigor en 1978, se tratan cuestiones de política social. La Declaración, sin carácter vinculante, contiene principios que se recomiendan a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países receptores y de los países de origen, así como a las empresas multinacionales.

Fuente: OMC, Informe Anual 1996, vol. I, Capítulo especial: Comercio e inversiones extranjeras directas.

Las disposiciones de la OMC

Como ya se ha señalado, varios preceptos de la normativa de la OMC tratan de cuestiones de la inversión relacionada con el comercio. Algunos de ellos se exponen a continuación.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

El Acuerdo sobre SMC define el concepto de “subvención” y prescribe disciplinas sobre la concesión de subvenciones. En las tres categorías de incentivos a la inversión que se describen anteriormente, a saber, los fiscales, los financieros y los indirectos, varias medidas podrían constituir subvenciones en el sentido del Acuerdo sobre SMC. Es decir, que pueden consistir en una contribución financiera del Estado o de un organismo público y conferir ciertos beneficios. (Véase el capítulo 8.)

Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio

Con arreglo al Acuerdo sobre las MIC, los países no deben utilizar cinco tipos de medidas (tales como las prescripciones en materia de contenido nacional) que se consideran incompatibles con las disposiciones del GATT de 1994 referentes al trato nacional (Artículo III) y con las que prohíben las restricciones cuantitativas (Artículo XI).

Todos los países en que estaban vigentes medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que eran incompatibles con los preceptos del Acuerdo tenían la obligación de notificarlo a los 90 días de la entrada en vigor de éste. Con respecto a esas medidas de notificación obligatoria, se concede a los países en desarrollo un período de transición de cinco años (es decir, hasta el 1º de enero de 2000) para eliminarlas. Se otorga un plazo más largo, de siete años (hasta el 1º de enero de 2002), a los países menos adelantados a esos efectos.

El limitado alcance del Acuerdo sobre las MIC ha hecho que los países prevean el examen de su funcionamiento al cabo de cinco años. En ocasión de tal examen deberá estudiarse la posibilidad de complementar el Acuerdo con disposiciones sobre la inversión y sobre la política en materia de competencia. (Véase el capítulo 13.)

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Las demás disposiciones importantes en materia de inversión están contenidas en el AGCS. En éste se reconoce que, a diferencia del comercio de bienes, que se realiza mediante movimientos transfronterizos, el comercio de servicios se verifica, además, según otras tres modalidades. Una es el establecimiento de una presencia comercial en el país en que ha de prestarse el servicio. El AGCS prevé la posibilidad de que los países contraigan, en negociaciones comerciales, el compromiso de permitir, con carácter selectivo y sector por sector, que los proveedores extranjeros establezcan dicha presencia (por ejemplo, instalando una sucursal o una filial). Al contraer tal compromiso, todo país puede imponer ciertas condiciones que limiten el acceso al mercado o la concesión del trato nacional a los proveedores extranjeros (fijando, por ejemplo, límites a la participación en el capital social de las empresas).

Existe una diferencia fundamental entre el método seguido en algunos acuerdos regionales o multilaterales para conceder derechos a los inversores extranjeros y el planteamiento adoptado en el AGCS. En los acuerdos regionales y multilaterales se sigue lo que se ha dado en llamar el planteamiento “descendente” o “de lista negativa”. Se espera que los países abran a la IED todos los sectores de la producción – de bienes o de servicios – con un número

limitado de excepciones. En cambio, en el AGCS se ha adoptado un método “ascendente” o “de lista positiva”. Se deja que los países vayan liberalizando poco a poco su economía y especifiquen en negociaciones comerciales los sectores de servicios en que estarían dispuestos a otorgar a los proveedores extranjeros el derecho a establecer una presencia comercial y a hacer inversiones. (Véase el capítulo 17.)

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

Aunque el Acuerdo sobre los ADPIC no trata directamente de la inversión extranjera, sus disposiciones sobre las normas mínimas de protección de la propiedad intelectual, los procedimientos internos de represión de las infracciones y el arreglo internacional de diferencias guardan relación con el entorno jurídico que afecta a la inversión extranjera (la definición de la “inversión” en muchos acuerdos intergubernamentales que tratan del tema incluye explícitamente la propiedad intelectual). (Véase el capítulo 20.)

Descripción de las principales cuestiones y extremos planteados en las deliberaciones del Grupo de Trabajo de la OMC

Principales cuestiones planteadas

Con el telón de fondo de los antecedentes que se exponen en la sección precedente sobre las tendencias de la IED y los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de inversión, se describen en esta sección los principales extremos que se han planteado y las divergencias que se han manifestado en el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones³³. Los debates del Grupo se basaron en las exposiciones presentadas por las delegaciones y en los documentos analíticos preparados por las secretarías de la OMC, la UNCTAD y la OCDE. Con objeto de estructurar sus deliberaciones, el Grupo elaboró en su primera reunión, en junio de 1997, un programa de trabajo en forma de “Lista de cuestiones propuestas para su estudio”. La lista tiene cuatro temas principales:

- Las consecuencias que para el desarrollo y el crecimiento tiene la relación entre el comercio y las inversiones;
- La relación económica entre el comercio y las inversiones;
- Balance de situación y análisis de los acuerdos internacionales vigentes en materia de inversión; y
- Varias cuestiones que guardan relación con la evaluación de las ventajas de una posible iniciativa en el marco de la OMC con miras a la elaboración de un cuerpo de reglas internacionales sobre la inversión.

En los párrafos siguientes se intenta dar un panorama general de los extremos planteados y los pareceres expuestos durante los debates sostenidos sobre cada uno de los temas. Cabe señalar que este panorama no es completo y puede no reflejar plenamente la importancia que las delegaciones atribuyeron a los puntos tratados en sus observaciones y las consideraciones con que las matizaron.

33 El Grupo de Trabajo se estableció de conformidad con la Declaración Ministerial de Singapur de diciembre de 1996.

Las consecuencias que para el desarrollo y el crecimiento tiene la relación entre el comercio y las inversiones

El Grupo advirtió que la experiencia de varios países había demostrado que la IED traía al país receptor un paquete de bienes corporales y bienes intangibles. De los beneficios intangibles formaban parte las innovaciones tecnológicas, las aptitudes y conocimientos en materia de gestión y el aprovechamiento de los recursos humanos. La IED también ayudaba a las ramas de producción a incrementar su eficiencia estimulando la competencia. Estos beneficios incorpóreos se consideraban mucho más importantes que la contribución de la IED a la formación de capital, a los ingresos fiscales y a la balanza de pagos.

Sin embargo, algunas delegaciones señalaron que, si bien la IED desempeñaba una función positiva importante en la transferencia de bienes intangibles a los países en desarrollo receptores, éstos a veces sufrían los efectos negativos de esa inversión. Dichos efectos eran, por ejemplo: la restricción de las actividades de las filiales impuestas por las sociedades matrices en el contexto de los acuerdos de transferencia de tecnología; el riesgo que corren algunos países en desarrollo de convertirse en lugares de simples operaciones de montaje; la inestabilidad de la balanza comercial y de la balanza de pagos que puede causar la IED, como podía verse por la reciente experiencia de algunos países del Asia Sudoriental; el ejercicio de una influencia política indebida por las empresas extranjeras; y el efecto negativo de las filiales extranjeras en cuanto a la financiación disponible en el país y a la competencia en el mercado interno, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

La relación económica entre el comercio y las inversiones

El grado de correlación entre el comercio y las inversiones

En las deliberaciones sobre este extremo, el Grupo observó que el estudio empírico de la relación entre las corrientes de comercio exterior y de inversión extranjera había demostrado que existía una relación global positiva entre la salida de inversiones y las exportaciones del país inversor. Lo mismo podía decirse de la relación entre la entrada de inversiones y las exportaciones del país receptor. Los estudios mostraban, pues, que los efectos en el comercio eran positivos tanto para el país inversor como para el país receptor. El efecto en el comercio era más pronunciado en los países receptores que seguían una política comercial abierta y liberal para fomentar un crecimiento orientado a la exportación que en los que aún recurrían a medidas de sustitución de importaciones para promover el crecimiento económico.

Sin embargo, se expresó la opinión de que no convenía atribuir excesiva importancia a la complementariedad entre el comercio y la IED; también había que considerar los efectos de esa inversión en la eficiencia, el empleo y el desarrollo económico. Además, se señaló que era necesario complementar los estudios de carácter general con un análisis más desagregado de la relación entre el comercio y la inversión en el caso de sectores de servicios e industrias concretos.

El efecto que sobre el comercio tienen las políticas y medidas en materia de inversión

Con arreglo a este tema, el Grupo estudió el efecto que las políticas de inversión, en particular las referentes a los incentivos a la inversión y a las prescripciones en materia de resultados, tienen en el comercio y la inversión.

Respecto de los *incentivos a la inversión*, se dijo que los estudios realizados por las organizaciones internacionales habían demostrado que no eran un factor determinante en las decisiones de localización de la inversión que tomaban las empresas transnacionales. En el pasado decenio había aumentado el recurso a los incentivos y se habían diversificado los tipos de incentivos. Todo eso había

dado lugar a una competencia dañina entre los países para atraer la IED. El uso desconsiderado de incentivos distorsionaba las corrientes de inversión en favor de los países que podían financiarlos, pero a la larga el empleo de incentivos acarrearía pérdidas para todos los países enzarzados en esa competencia y, en definitiva, desembocaba en una transferencia de recursos a los inversionistas extranjeros. Es más, los incentivos distorsionaban las corrientes del comercio internacional favoreciendo artificialmente la producción en determinados países en detrimento de los países que no podían ofrecer incentivos, sobre todo cuando la producción se destinaba a la exportación. Los estudios empíricos también habían demostrado que los incentivos a la inversión falseaban la estructura productiva de los países receptores favoreciendo la producción en determinados sectores. Además, entrañaban unos elevados costos administrativos, eran difíciles de administrar y muchas veces se concedían por métodos poco transparentes.

Sin embargo, algunas delegaciones señalaron que, pese a los argumentos expuestos en la doctrina reciente, los incentivos a la inversión seguían siendo un instrumento útil de política en la aplicación de estrategias de desarrollo. El argumento según el cual dichos incentivos no son más que una transferencia de ingresos de los países a las empresas, y cuanto más intensa es la competencia entre los países receptores, mayor es la proporción de utilidades transferidas a las empresas multinacionales, no atribuye la debida importancia al hecho de que los incentivos no están pensados para ayudar a las empresas que no son viables. Antes bien, están destinados a atraer inversiones creadoras de crecimiento, ingresos y empleo.

Respecto de las *prescripciones en materia de resultados*, se sostuvo que privaban a las empresas de la flexibilidad que necesitaban para adaptarse a la evolución de las circunstancias económicas. Las prescripciones de resultado y los incentivos creaban distorsiones no sólo en los mercados internacionales, sino también en los mercados de los países receptores en la medida en que la competencia entre los distintos inversores quedaba falseada cuando las inversiones hechas en épocas diferentes estaban sujetas a diferentes prescripciones de resultado y diferentes incentivos.

Sin embargo, se observó que, si bien se había demostrado que las prescripciones de resultado relacionadas con el comercio, tales como las medidas sobre el contenido nacional, no tenían efectos positivos, las prescripciones de resultado relativas a la transferencia de tecnología, el fomento de las actividades de investigación y desarrollo y la promoción de alianzas entre las empresas extranjeras y las nacionales sí habían tenido en general efectos positivos. Si se aplicaban de manera que no tuviesen efectos perturbadores en el mercado, las prescripciones de resultado relativas a la transferencia de tecnología y a la realización de actividades de investigación y desarrollo también podían verse como una contribución indirecta al logro de los objetivos de la política en materia de competencia, en la medida en que facilitaban a las empresas (en particular las pequeñas y medianas) el acceso a la tecnología y a la diversificación económica.

En cuanto a la *relación entre la inversión extranjera y la política en materia de competencia*, se advirtió que un régimen abierto y liberal de IED mejoraba las perspectivas de entrada y, por ende, de competencia, en determinados mercados. Al facilitar la entrada de nuevos competidores, las reglas liberales en materia de inversión prevenían la formación de oligopolios internos, eliminaban los estrangulamientos de la distribución y reducían la probabilidad de la constitución de carteles y monopolios.

Pero se reconoció que las empresas extranjeras muy competitivas podrían adquirir, desplazando a los competidores nacionales, posiciones dominantes en el mercado interno y abusar de ellas. La aplicación del derecho y la política en

materia de competencia a las fusiones, adquisiciones y empresas mixtas era, pues, un aspecto importante de la relación entre la inversión y la política en materia de competencia.

Con todo, se opinó que, si bien la competencia llevaba, en general, a una mayor eficiencia económica y, finalmente, al crecimiento y al desarrollo económicos, algunos países en desarrollo tenían muy buenas razones para no fijarse como objetivo inmediato la consecución de la eficiencia a toda costa. Esta consideración se desprendía de la necesidad de tener en cuenta varios objetivos al mismo tiempo, entre ellos los objetivos del desarrollo y la promoción de las pequeñas y medianas empresas.

Balance de situación y análisis de los acuerdos bilaterales, regionales e internacionales celebrados hasta la fecha

Se afirmó que los tratados bilaterales en materia de inversión ofrecían una ventaja importante porque se amoldaban a las circunstancias específicas de las partes y atendían a preocupaciones concretas, tales como las cuestiones de desarrollo. También se celebraban más rápidamente que los acuerdos regionales o multilaterales y mejoraban las relaciones económicas y diplomáticas bilaterales. Los acuerdos regionales sobre cuestiones de inversión, al igual que los tratados bilaterales, eran asimismo más factibles políticamente que los acuerdos multilaterales, ya que en ellos intervenían menos participantes y que se estructuraban con más precisión para atender a determinadas preocupaciones.

Ahora bien, algunas delegaciones opinaron que, a la vista de la experiencia, los tratados bilaterales en materia de inversión no habían resultado ser un factor determinante en las decisiones de inversión. Pocos indicios había, pues, para creer que un marco multilateral basado en esos tratados tendría un efecto significativo en las corrientes de inversión. También se sostuvo que, de manera más general, había pocos elementos empíricos que indicaran que la existencia de acuerdos en materia de inversión influía considerablemente en las decisiones de localización.

Otra tesis consistía en decir que no había ninguna razón para suponer una correlación automática entre la existencia de tratados bilaterales en materia de inversión y el volumen de las corrientes de inversión, puesto que esos tratados eran celebrados por Estados y no por particulares. Cabía presumir que los Estados negociaban dichos tratados por muy diversas razones, y muy bien podían concebirse situaciones en que los países iniciaran la negociación de los tratados pensando en beneficios a largo plazo, sin esperar necesariamente resultados a corto plazo.

Se afirmó igualmente que la elaboración de un amplio conjunto sistemático de reglas multilaterales vinculantes para todos los países miembros de la OMC crearía un entorno estable, transparente y favorable para las empresas que operan en el mercado mundial, sea cual fuere su estructura en cuanto a la forma de propiedad e independientemente de su lugar de constitución. La aplicación a escala mundial de las mismas disciplinas de inversión, poco más o menos, eliminaría para los inversionistas las complejidades del actual marco de acuerdos bilaterales y regionales en materia de inversión y facilitaría el cumplimiento de esas disciplinas. La adopción de tales reglas multilaterales tendría, además, las siguientes ventajas con respecto a los acuerdos bilaterales:

- Mientras que en la negociación de un acuerdo bilateral en materia de inversión, sobre todo entre un país en desarrollo y un país desarrollado, puede influir el desequilibrio de las relaciones de poder económico y político entre los interesados, este riesgo es muy reducido en una negociación multilateral.

- ❑ El método multilateral permite a los países adoptar un planteamiento progresivo hacia la liberalización.
- ❑ Un acuerdo multilateral puede resolver el problema de las incompatibilidades entre los acuerdos bilaterales en materia de inversión. Además, un acuerdo negociado en el marco de la OMC garantizaría la coherencia de las reglas multilaterales de la inversión con las disposiciones del AGCS, del Acuerdo sobre las MIC y con otras normativas de la OMC.
- ❑ Un acuerdo multilateral también brindaría más posibilidades de armonizar las reglas y, como la modificación de éstas tendría que ser acordada por todas las partes, conferiría mayor previsibilidad a las normas.

Cuestiones pertinentes a la evaluación de las ventajas de una posible iniciativa en el marco de la OMC con miras a la elaboración de un cuerpo de reglas multilaterales sobre la inversión

Entre los temas que se debatieron en el Grupo de Trabajo sobre las ventajas que tendría la adopción, en el marco de la OMC, de un cuerpo de reglas multilaterales en materia de inversión, se exponen brevemente a continuación las cuestiones planteadas acerca de la definición de la inversión y acerca de las consecuencias que para el desarrollo pueden tener unas futuras reglas internacionales en la materia.

Definición de la inversión

En el debate sobre la definición del término “inversión” en un futuro acuerdo internacional, varias delegaciones se mostraron partidarias de una “definición en función de los activos” que abarcase tanto la inversión directa como las inversiones de cartera. Se apuntó que los problemas que causase la inclusión de estas últimas podrían tratarse en disposiciones sobre excepciones y casos particulares. Por consiguiente, la inclusión de las inversiones de cartera en una definición de la inversión contenida en un acuerdo no implicaría necesariamente que todas las obligaciones del acuerdo se aplicarían a tales inversiones.

Algunas delegaciones pensaban que el Grupo de Trabajo se había instituido en el claro entendimiento de que su labor se limitaría a la IED como tal. La inclusión de las inversiones de cartera en una definición podría tener ciertas consecuencias en materia de política que requerían un estudio más a fondo, en particular de las causas y la dirección de los movimientos de las corrientes de inversiones de cartera y sus efectos en la economía del país receptor.

Consecuencias que pueden tener en el desarrollo las futuras reglas multilaterales en materia de inversión

Otro tema que sobresalió en los debates del Grupo de Trabajo tenía que ver con la “dimensión desarrollo” y la manera de reflejarla en un cuerpo multilateral de reglas sobre la inversión.

Se sostuvo que una forma de hacerlo consistiría en cerciorarse de que, al redactar cada elemento de un cuerpo multilateral de reglas, se tengan en cuenta las consecuencias para el desarrollo.

Algunas delegaciones dudaron de que se pudiese conseguir que un acuerdo multilateral sobre inversión estuviera orientado hacia el desarrollo agregando simplemente la dimensión desarrollo a cada uno de sus elementos, pues también había que considerar la estructura y el diseño del futuro instrumento y los objetivos rectores que determinaban su contenido. Además, era preciso zanjar la cuestión básica de saber si la noción misma de un marco multilateral

para la inversión era, en sí, compatible con la necesidad de preservar la capacidad de los países para aplicar estrategias de desarrollo adaptadas a sus problemas especiales.

Se opinó que debía reconocerse que el desarrollo era tributario en gran medida de la inversión. A falta de una disciplina internacional que estimulase la corriente de inversiones, resultaría difícil a los países alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Referencias

UNCTAD, *World Investment Report 1998 Trends and Determinants* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.D.5).

OMC, *Informe Anual 1996*, vol. 1, *Capítulo especial: Comercio e inversiones extranjeras directas*.

OMC, *Informe Anual 1998*, vol. 1, *Capítulo especial: Globalización y comercio*.