Sistema Económico Latinoamericano
Latin American Economic System
Sistema Econômico Latino-Americano
Système Economique Latinoaméricain

# Negociaciones internacionales sobre inversión extranjera directa: Perspectivas de América Latina y el Caribe

*XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*
*Caracas, Venezuela*
*22 al 24 de noviembre de 2004*
*SP/CL/XXX.O/Di Nº 3 –04*

Copyright © SELA, noviembre de 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (difusion@sela.org). Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

# C O N T E N I D O

***PRESENTACIÓN***

**I. INTRODUCCIÓN 3**

**II. LAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LA IED 4**

**III. LAS NEGOCIACIONES SOBRE INVERSIONES EN LA OMC 5**

**IV. LAS NEGOCIACIONES SOBRE INVERSIONES EN EL ALCA 8**

**V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 11**

**ANEXO 13**

**BIBLIOGRAFÍA 14**

# *P R E S E N T A C I Ó N*

*Este documento ha sido elaborado en cumplimiento del Proyecto 3.2.2. "Negociaciones internacionales sobre inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe", del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente para el año 2004.*

*El trabajo tiene por objeto informar a los Estados Miembros el estado actual de las negociaciones internacionales en materia de Inversión Extranjera Directa (IED), tanto en el marco multilateral de la OMC como en el hemisférico del ALCA. A tales efectos, se analizaron los antecedentes y la evolución reciente de ambas negociaciones, destacándose en cada caso los principales problemas involucrados que pudieran afectar los intereses de desarrollo de los países de la región.*

*Se concluye con la identificación de un conjunto de elementos de interés para la continuación de la participación de los Estados Miembros del SELA en dichas negociaciones.*

*El trabajo ha sido elaborado con recursos humanos propios de la Secretaría Permanente.*

## I. INTRODUCCION

Los países de América Latina y el Caribe han venido participando activamente en las negociaciones internacionales destinadas a crear un marco de aplicación multilateral que incida sobre la inversión extranjera directa (IED), intentando que al tiempo que se propicie y proteja el flujo de ésta se preserven los intereses de desarrollo económico, social y tecnológico de los países receptores. Dichas negociaciones, una vez concluidas fallidamente las de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y suspendidas las de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han quedado circunscritas al incierto campo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Sin embargo, cabría preguntarse ¿por qué se requiere negociar unas normas generales de aplicación multilateral sobre la IED, si existe ya una vasta red de acuerdos bilaterales (TBI) y regionales (TLC) sobre las inversiones, así como las normas vigentes en la OMC, que afectan en mayor o menor grado los flujos de IED?.

Sobre el particular, en los debates sobre el tema se ha destacado que la relación entre los acuerdos sobre las inversiones y las corrientes de inversión, o los acuerdos sobre las inversiones y las corrientes comerciales, es más compleja que la existente entre las normas comerciales y los intercambios comerciales. De igual forma, se sostiene que un marco multilateral para las inversiones en la OMC no garantizaría mayores corrientes de inversión.

No obstante, si se reconoce que las inversiones extranjeras pueden contribuir a satisfacer en buena medida las expectativas de crecimiento de los países en desarrollo y menos adelantados, una normativa de aplicación multilateral relativa a las IED sería de una importancia significativa para la economía internacional y para la inserción en ésta de los países menos desarrollados, siempre y cuando los contenidos de ese acuerdo sean compatibles con la necesaria discrecionalidad en la conformación y aplicación de políticas públicas para fomentar el desarrollo de los países receptores de IED. En ausencia de normas multilaterales sobre la IED, sin duda que las mismas seguirán teniendo lugar, pero la existencia de normas bien concebidas en el plano multilateral podrían contribuir a crear un marco que no solamente permita que se efectúen las inversiones y se potencien las corrientes de inversión, sino que facilite la transparencia y la previsión, aumentando así la eficiencia económica y las posibilidades de viabilizar las prioridades del desarrollo y el crecimiento de los países receptores de IED.

La posibilidad de negociar en el plano multilateral con prácticamente todos los principales socios comerciales acrecienta el *poder de negociación* y representa también una oportunidad de llegar a acuerdos con una mayor diversidad de países emisores y países receptores de IED.

Por otra parte, un acuerdo multilateral serviría para reducir los conflictos entre normas de distintos acuerdos bilaterales o plurilaterales, cumpliría una función inductora de política interna en los países al darles mayor seguridad jurídica y crearía, además, un marco de reglas y compromisos internacionales apoyado por un sistema de *solución de controversias* de alcance multilateral que daría continuidad a las políticas y, por consiguiente, mayor estabilidad en el clima general de la inversión y los negocios.

En las páginas siguientes se pasa revista al régimen legal que actualmente se otorga a la IED en los países de la región y a la evolución de las negociaciones multilaterales sobre la materia, tanto en la OMC como en el ALCA, para arribar a algunas conclusiones y sugerencias que pudieran ser de interés para los Estados Miembros del SELA.

## II. POLÍTICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ANTE LA IED

Desde mediados de la década de los ochenta los países de la región empezaron a suscribir acuerdos internacionales con estándares de protección y promoción de la IED, aún moderados, pero de un grado mucho mayor de apertura y liberalización que en décadas anteriores cuando predominaban políticas restrictivas ante la IED. El instrumento fundamental de esa política de apertura han sido *Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)* suscritos por los países de la región en forma masiva con países desarrollados y en forma acelerada en los años noventa. Según la UNCTAD (2003), hasta el 2002 los países de América Latina y el Caribe habían concluido 413 tratados de este tipo, la gran mayoría suscritos en la década de los noventa, fenómeno éste por lo demás de carácter universal dado que el 75 % de los 2.181 *TBI* existentes en el mundo fueron concluidos en esa década[1].

Es decir, pareciera que el *tratado bilateral de inversiones,* como modelo para atraer, proteger y promover la IED*,* se ha convertido en una especie de *ventana de oportunidades* en el inmenso escenario de interdependencias multilaterales generadas y retroalimentadas por el proceso de globalización. No obstante, el impacto de los *TBI* no está claro aún, ya que muchos países han ido cambiando unilateralmente sus estructuras de regulación de la IED y no se puede medir con certeza los efectos reales de los mismos, por cuanto su negociación implica compromisos conjuntos y no unilaterales.

Sin embargo, un análisis más detallado de las características de las políticas aplicadas actualmente por los países de la región con relación a la IED, demuestra que si bien las mismas son semejantes en cuanto a mejorar el clima general para la IED, garantizar una mayor protección al inversionista extranjero e impulsar una importante convergencia de normas y disciplinas, por otra parte tienden a dejar de lado antiguos mecanismos de *políticas de fomento industrial y tecnológico*, y además, por lo general no *incluyen ni requisitos de desempeño ni incentivos* de los gobiernos para atraer, dirigir o influenciar la inversión hacia determinados objetivos de desarrollo.

En efecto, predomina la tendencia a utilizar los *tratados bilaterales sobre inversión* como la segunda mejor solución (*the second best*) ante la ausencia de un acuerdo universal sobre inversión extranjera y como un importante instrumento de negociación para atraer la IED, pero en muy pocos casos se ha podido orientarla[2], en alguna medida, hacia objetivos de desarrollo económico y social. Los *TBI* son utilizados, más bien, para contribuir al aumento de la cooperación económica y comercial entre las partes, así como a mejorar las relaciones y el *clima de negocios* entre las partes involucradas, al garantizar jurídicamente la protección de la IED en el país receptor.

Tal vez ello se deba a que si bien los *TBI* son formalmente simétricos –es decir, no preferenciales-, por cuanto establecen derechos y obligaciones idénticos para ambos países, en la práctica, sin embargo, son asimétricos, en tanto se refieren casi

[1] UNCTAD (2003), World Investment Report, Geneva.
[2] Los tratados suscritos por CARICOM son, en ese sentido, la excepción.

exclusivamente al trato que deben recibir los inversionistas extranjeros por parte del país receptor y no prescriben obligaciones correspondientes para el país emisor o para los inversionistas. Por lo tanto, se trata de instrumentos sujetos de derecho público internacional que le imponen determinadas obligaciones a las partes contratantes con respecto al tratamiento a la inversión extranjera e incluyen mecanismos para la solución de controversias con el fin de hacer cumplir esas obligaciones, pero son *políticamente neutros* y poco aptos para la incorporación de objetivos de desarrollo que pudiera pretender el país receptor de la IED[3].

Esa naturaleza implícita en los tratados bilaterales de inversión explica en buena medida la masiva participación y el interés demostrado por los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones de la OMC y del ALCA en materia de IED, orientadas a crear un marco multilateral regulador de la IED dentro del sistema internacional del comercio. Ella se explica también por la grave circunstancia de que América Latina y el Caribe experimenta por cuarto año consecutivo una disminución considerable de los flujos netos de IED a un ritmo superior al mundial[4], lo que plantea la necesidad de no sólo examinar las políticas aplicadas hasta ahora, sino también diseñar nuevas políticas de atracción de IED que preserven sus intereses de desarrollo, para lo cual contar con un normativa legal de aplicación multilateral podría ser de una importancia significativa.

## III. LAS NEGOCIACIONES SOBRE INVERSIONES EN LA OMC[5]

Como consecuencia de la Ronda Uruguay, en 1995 fue adoptado el *Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio* (Acuerdo de las MIC o TRIMs por sus siglas en inglés)[6], el cual se aplica únicamente a las medidas que afectan al comercio de mercancías (MIC) y no abarca los servicios. En ese importante instrumento las Partes reconocieron que ciertas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de restricción y distorsión del comercio internacional y determinaron que ningún país miembro aplicará ninguna medida que esté prohibida por las antiguas disposiciones fundamentales del GATT sobre limitaciones a la liberalización del comercio. Entre las medidas que son incompatibles, cabe citar las prescripciones en materia de contenido nacional, nivelación del comercio y transferencia de tecnología.

En diciembre de 1996, los ministros de la OMC reunidos en la Conferencia Ministerial de Singapur, establecieron el *Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones de la OMC* para estudiar la siguiente agenda: el alcance y definición de inversión, transparencia, no discriminación, modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas, disposiciones sobre el

---

[3] Véase al respecto: UNCTAD (1998), *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s*, p.6, New York and Geneva.

[4] Véase al respecto: UCTAD (2004), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo: el giro hacia los servicios*, Nueva York y Ginebra, donde puede leerse en la pág. 12: " Por cuarto año consecutivo las corrientes de IED hacia América Latina y el Caribe disminuyeron a 50.000 millones de dólares en 2003, con una caída del 3 %. Esta cifra es la más baja desde 1995. De 40 economías de la región, en 19 bajaron las entradas. Estas disminuyeron sobre todo en Brasil y México, los mayores receptores de la región".

[5] Un análisis pormenorizado de estas negociaciones aparece en: SELA (2004), *El Sistema Multilateral de Comercio en el escenario post-Cancún. Las discusiones en relación con los temas de Singapur y el Trato Especial y Diferenciado*, SP/CL/XXX.O/Di Nº 8-04.

[6] La medidas de inversiones relacionadas con el comercio de bienes, denominadas MIC por sus siglas en inglés, son regulaciones que los gobiernos aplican al inversionista extranjero que quiere operar en su territorio, como condición para autorizar la inversión y para otorgarle, si fuere el caso, incentivos adicionales. Véase: OMC,(1995) Acuerdo MIC o TRIMs, Texto Consolidado.

desarrollo, excepciones y salvaguardias por razones de balanza de pagos, y celebración de consultas y solución de diferencias entre los países miembros del Acuerdo.

Acordaron, asimismo, que cualquier marco posible debería reflejar de forma equilibrada los intereses de los países de origen y los países receptores, y tener debidamente en cuenta las políticas y objetivos de desarrollo de los gobiernos receptores de IED, así como su derecho a reglamentar en función del interés público, dentro de sus necesidades especiales de desarrollo, comercio y finanzas. Con esto se persigue que los países puedan contraer obligaciones y compromisos proporcionales a sus necesidades y circunstancias individuales, y se puedan tomar en cuenta, según proceda, los acuerdos bilaterales y regionales vigentes sobre IED.

Cinco años después, en la Conferencia de la OMC de Doha, los ministros se ocuparon más ampliamente del tema de las inversiones. En particular, reconocieron los argumentos en favor de un *marco multilateral* para las inversiones directas – a pesar del fracaso de las negociaciones de la OECD para un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones- que contribuya a la expansión del comercio, así como la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en este campo. Convinieron, asimismo, en que después de la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC[7] se celebrarían las negociaciones propiamente dichas e identificaron varias cuestiones que debían aclararse en las mismas.

Tras más de siete años, la labor preparatoria del Grupo fue concluida con resultados considerados técnicamente adecuados, por lo que se refiere a la clarificación de las materias consideradas, pero con ausencia de propuestas de negociación que garantizaran un equilibrio entre las partes. El Grupo examinó y sometió a debate decenas de comunicaciones provenientes de los países, de otras organizaciones internacionales y de la Secretaría de la OMC, que suman una vasta documentación especializada relativa no sólo a todas las cuestiones de la agenda acordada sino también a cuestiones adicionales.

De tal manera que todo parecía estar listo para pasar a la siguiente fase de trabajo a la que los ministros se han referido durante años: las negociaciones sobre un marco multilateral para las inversiones en la OMC, cuyo punto de partida debió haber sido anunciado en la fallida Quinta Conferencia Ministerial de la OMC. Desde luego, esto no significa que los países que participan en el Grupo de Trabajo hayan concordado en todos los aspectos, aunque los informes finales del Grupo[8] indican que se lograron progresos en la eliminación de los escollos que impedían una mejor comprensión de las cuestiones medulares de las negociaciones, así como de una mejor apreciación de otras consideraciones pertinentes para la elaboración de un acuerdo sobre las inversiones en el marco de la OMC.

La posición de los países en desarrollo fue sistematizada en varias comunicaciones y en particular en el Comunicado conjunto presentado al Grupo[9]. Se basaba en que, desde la Ronda Uruguay, los argumentos en contra del uso de medidas de inversión han perdido

---

[7] La Quinta Conferencia Ministerial de la OMC se efectuó en Cancún, México, del 10 al 14 de septiembre de 2003, y fue considerada un fracaso en esta materia puesto que no convocó las negociaciones como estaba previsto.

[8] OMC, (2000-2003),Grupo de Trabajo sobre MIC, informes TWT/WGT1/W108 a WT/WGT1/W147

[9] Comunicado de Brasil y la India *"Examen del Acuerdo sobre MIC objeto del Mandato contenido en el apartado b) del párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha y en las cuestiones y preocupaciones relativas la aplicación (inciso40*), OMC, Grupo sobre MIC, 9 de octubre de 2002.

gran parte de su fuerza teórica y que no ha habido pruebas empíricas que demuestren la argumentación según la cual el recurso a estas medidas provoca inevitablemente como resultado distorsiones del comercio.

Dicha posición plantea los siguientes elementos:

i. La disparidad entre países desarrollados y países en desarrollo en materia de tecnología tiende a aumentar con el tiempo, a medida que la economía internacional se va desplazando desde los factores de producción tradicionales hasta un paradigma de producción basado en la tecnología, los conocimientos y la innovación. Las MIC son necesarias en la esfera de la ciencia y la tecnología, para que estos países incrementen su participación en el segmento de tecnología más alta del comercio internacional.

ii. Por lo que se refiere a *la política de competencia,* existen nuevas pruebas de que, de estar bien aplicadas, las MIC pueden generar beneficios para el entorno competitivo. En los últimos 20 años ha ocurrido una expansión masiva del poder ejercido por las empresas transnacionales en los países, tanto desarrollados como en desarrollo, y justamente, los riesgos de un poder empresarial excesivo pueden reducirse mediante incentivos cuya finalidad sea lograr que nuevos inversionistas entren a competir en el mercado nacional.

iii. Las MIC pueden ser también instrumentos valiosos para *las políticas de desarrollo regional.* Existen circunstancias en que los bienes originarios de regiones atrasadas de los países en desarrollo no pueden competir a corto plazo con los producidos con métodos o tecnologías más avanzados. Las MIC asociadas con las compras a empresas situadas en esas regiones atrasadas podrían dar un impulso adicional a esas empresas para que crezcan y mejoren su capacidad para competir.

iv. Las MIC pueden también acompañar positivamente el *desarrollo sostenible* en la medida en que respondan a las preocupaciones ambientales. A diferencia de las economías desarrolladas, los países en desarrollo no tienen los medios suficientes para asegurar la protección del medio ambiente y, en consecuencia, necesitan generar ingresos adicionales con ese fin.

v. Los países en desarrollo se han visto gravemente afectados por las turbulencias financieras de los últimos años, ya que deben hacer frente a unos desequilibrios estructurales en sus sectores externos. Las MIC asociadas a las exportaciones pueden ser menos restrictivas que las políticas deflacionarias para los flujos de comercio exterior de los países y para todo el sistema multilateral de comercio.

En resumen, en las disciplinas del Acuerdo sobre las MIC no se consideran esas desigualdades estructurales entre los países miembros y, salvo en los períodos de transición ya finalizados, tampoco se incorporan cláusulas específicas significativas de trato especial y diferenciado. Las propuestas presentadas por los países en desarrollo se concentraron en las siguientes propuestas dirigidas a permitir que los países en desarrollo utilicen las MIC para:

1. Fomentar la capacidad manufacturera nacional en sectores de alto valor añadido o en sectores con aplicación intensiva de tecnología.
2. Estimular la transferencia o el desarrollo de tecnología a escala nacional.
3. Promover la competencia interna o corregir las prácticas comerciales restrictivas.
4. Promover las compras a regiones atrasadas, con el fin de reducir las disparidades regionales dentro de sus territorios.

5. Estimular métodos o productos respetuosos del medio ambiente y que contribuyan al desarrollo sostenible.
6. Aumentar la capacidad de exportación en los casos en que los déficit estructurales por cuenta corriente causaran o amenazaran con causar una reducción muy cuantiosa de las importaciones.
7. Promover las empresas pequeñas y medianas (PYMES), ya que contribuyen a la generación de empleo.

No obstante, esas propuestas se han quedado prácticamente en el vacío toda vez que el tema ha sido excluido de la fase final de la Ronda de Doha. En efecto, el acuerdo alcanzado el 1ro de agosto de 2004 para destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha no incluyó el tema de las inversiones y estableció que "…*ninguna labor con vistas a la negociación de este tema tendrá lugar dentro de la OMC durante la Ronda de Doha"*.

De esta manera se posterga -para un nuevo período todavía por definir- un proceso de varios años que estaba destinado a cumplir con un mandato, según el cual el Grupo de Trabajo debía *"examinar el funcionamiento de este acuerdo y, cuando proceda, proponer a la Conferencia Ministerial modificaciones de su texto y estudiar si debe complementarse con disposiciones sobre política de inversiones y competencia".* Se posterga nuevamente la oportunidad de incorporar la dimensión del desarrollo en un instrumento restrictivo como el Acuerdo MIC pero de aplicación multilateral, a pesar de que la Ronda de Doha ha sido bautizada con el eufemismo de "Ronda del Desarrollo".

Para los países de América Latina y el Caribe, cuya legislación de protección y promoción de la inversión extranjera es casi exclusivamente bilateral, queda entonces la opción de las negociaciones del ALCA para tratar de lograr una normativa de aplicación multilateral, que aunque limitada al ámbito hemisférico, pudiera contribuir a incorporar la inversión en su desarrollo económico, social y tecnológico.

## IV. LAS NEGOCIACIONES SOBRE INVERSIONES EN EL ALCA

Dado el fracaso de las negociaciones en la OECD para un acuerdo sobre las IED de carácter multilateral, las limitaciones derivadas del Acuerdo sobre las MIC de la OMC y la reciente suspensión del tema de las inversiones en las negociaciones de la Ronda de Doha, las negociaciones sobre IED en el marco del ALCA adquieren una importancia significativa, no sólo para los países latinoamericanos y caribeños, por cuando el acuerdo que de ellas surja podría convertirse en cierta medida en precursor de un futuro régimen multilateral sobre las IED de alcance mundial que incluya la dimensión del desarrollo.

No obstante, la evolución del tratamiento de este tema en las negociaciones del ALCA, hasta ahora, ha sido poco alentadora.

En una primera etapa, el Grupo de Trabajo sobre Inversiones del ALCA detectó grandes coincidencias en las normas tradicionales y grandes divergencias en la aplicación de normas en la fases previa o posterior al *establecimiento de la inversión*, así como en cuanto a la aplicación de *requisitos de desempeño*.

En una segunda etapa, el Grupo identificó los elementos necesarios para la negociación propiamente dicha, así como las modalidades para tratar cada uno de ellos, tales como: (i) conformar un marco legal, justo y transparente que constituya un ambiente estable y

predecible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos a las inversiones de fuera del hemisferio; (ii) desarrollar un marco normativo comprensivo que incorpore los derechos y obligaciones sobre inversión, teniendo en cuenta las áreas identificadas; y (iii) desarrollar una metodología a fin de considerar las eventuales reservas y excepciones a las obligaciones[10]. Este último objetivo es el que podría dar lugar a la inclusión de la dimensión del desarrollo en las negociaciones.

Una vez establecido el Grupo de Negociación sobre Inversiones, se iniciaron las negociaciones en doce áreas sustantivas que habían sido identificadas por el Grupo de Trabajo, en torno a las cuales ya existe consenso en:

i. definición de inversión extranjera;
ii. otorgamiento del trato nacional y trato de nación más favorecida;
iii. medidas de protección a la inversión;
iv. libertad irrestricta de transferencias de ganancias; y
v. adhesión a las Convenciones internacionales de arbitraje.

Las divergencias más notorias abarcaron en tres elementos fundamentales, a saber:

i. En la aplicación del trato nacional y de nación más favorecida en la fase de *pre-establecimiento* de la empresa, en virtud de que todavía muchos países de la región aplican mecanismos de autorización previa;
ii. en las modalidades y contenido de *los requisitos de desempeño* que se aplicarían; y,
iii. en el alcance y amplitud de las *reservas* que se aceptarían.

El texto del Capítulo sobre Inversiones se encuentra entre corchetes, dado que no se ha llegado a acuerdos definitivos.

En cuanto a los planteamientos de los países latinoamericanos y caribeños destinados a la incorporación de la dimensión del desarrollo, en realidad son pocos los resultados concretos alcanzados hasta la fecha y sus propuestas se encuentran casi todas entre corchetes.

En el Grupo de Negociaciones se discute la alternativa de asumir las disciplinas de la OMC derivadas del Acuerdo sobre las MIC o de superarlas, en otras palabras ampliar el conjunto de requisitos de desempeño prohibidos en la OMC para alcanzar un Acuerdo OMC-*plus*, incorporando nada menos que la prohibición de las medidas que obligan a la transferencia tecnológica, entre otras.

Por lo tanto, se corre el peligro de que aspectos claves como la aceptación de la imposición de *requisitos de desempeño*, que no son otra cosa que políticas domésticas de los países receptores de IED destinadas a asegurarse que las inversiones extranjeras ejerzan efectos positivos sobre el empleo, la balanza comercial, la disponibilidad de divisas, los encadenamientos productivos, la transferencia de tecnologías, el incremento de las exportaciones, entre otros, probablemente, como ocurrió en la OMC, también queden proscritos por el acuerdo del ALCA.

Se perdería, igualmente, la oportunidad de que el ALCA cubra, a nivel hemisférico, la ausencia de un instrumento u organismo multilateral que incida en los movimientos

[10] Las excepciones a las obligaciones serían las destinadas a la incorporación de la dimensión del desarrollo.

internacionales de capital, asegurando de manera general y obligatoria las facilidades y garantías a dicho movimiento pero estimulando el desarrollo económico y tecnológico de los países menos adelantados, y cumpliendo en ese ámbito el papel que el GATT/OMC ha tenido en relación con los flujos de mercancías.

En el Anexo se transcribe el artículo 10° del Capítulo sobre Inversiones del Proyecto de Acuerdo del ALCA[11], sobre Requisitos de Desempeño, del cual se desprende que de ser adoptado tal cual quedaría prohibido expresamente que los gobiernos del hemisferio exijan algún tipo de desempeño a las empresas extranjeras, con relación a su volumen de exportaciones, encadenamientos productivos internos, compra de insumos nacionales, saldo positivo de balanza comercial, transferencia de tecnología, localización geográfica y generación de empleo.

En el ámbito del ALCA, dadas las diferencias en tamaño económico y niveles de desarrollo existentes entre los países participantes, las destinatarias del capítulo de inversiones son mayoritariamente las empresas y capitales de los EEUU. y Canadá, ya que en comparación con esos dos países la gran mayoría de las demás economías de la región están llamadas a jugar casi únicamente el papel de receptoras de sus inversiones, aunque algunos países latinoamericanos han empezado a generar IED en otros países de la región – casos concretos son México, Chile y Brasil-. Aún más, esas enormes disparidades de tamaño absoluto y de capacidades relativas, probablemente no sólo se mantengan sino que podrían profundizarse si se impone un trato “de igual a igual” entre economías y empresas que son profundamente desiguales.

Por consiguiente, el Acuerdo del ALCA sobre inversiones extranjeras amenaza con convertirse en un instrumento poco útil para el desarrollo de las economías latinoamericanas y caribeñas, si no se establecen mecanismos compensatorios que incorporen el trato especial y diferenciado en materia de inversiones, como vía para permitir la imposición de políticas de desempeño de la IED con fines de desarrollo, así como en otras áreas afines de las negociaciones del ALCA.

En definitiva, el Acuerdo del ALCA sobre inversiones, al igual que el Acuerdo sobre las MIC vigente en la OMC, podría significar nuevamente para los países de la región la imposibilidad de aplicar las medidas tradicionales de fomento al desarrollo, a la industrialización y al empleo como, por ejemplo, la exigencia de incorporar contenido nacional o transferir tecnología.

Cabe destacar que las posiciones de los Estados Unidos y Canadá ante esta problemática no son unívocas. Canadá, por lo general, no apoya la inclusión de *requisitos de desempeño,* pero reconoce la situación especial de los países de menor desarrollo y de las economías más pequeñas de la región y, en consecuencia, la necesidad de introducir ciertas excepciones o reservas a sus obligaciones para favorecer su desarrollo. Mientras que los Estados Unidos, que aspira a un acuerdo OMC-*plus*, adopta el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y admite ciertos *requisitos de desempeño* más allá del Acuerdo sobre las MIC de la OMC como, por ejemplo, excepciones muy específicas como medidas para solucionar problemas de competencia y para la consecución de programas de ayuda y promoción de exportaciones, protección de la vida humana o vegetal, y la flora.

[11] Basado en el Tercer Borrador del Acuerdo del ALCA del 21 de noviembre de 2003, http://www.alca-ftaa.org/

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.[12]

En vista de la suspensión de las negociaciones en el marco de la OMC y de la importancia que adquieren las negociaciones sobre inversiones en el ALCA, parecería conveniente que la región avance hacia una profundización de su estrategia negociadora sobre IED, tratando de superar las limitaciones de los TBI para satisfacer sus expectativas de desarrollo.

A tales efectos, sería conveniente considerar los siguientes elementos:

1. América Latina y el Caribe experimenta por cuarto año consecutivo una disminución considerable de los flujos netos de IED a un ritmo superior al mundial, lo que plantea la necesidad de no sólo examinar las políticas aplicadas hasta ahora sino también diseñar nuevas políticas de atracción de IED que preserven sus intereses de desarrollo.

2. En ese sentido, el objetivo primordial del acuerdo hemisférico sobre inversiones del ALCA debería ser la liberalización y protección de la IED en un contexto que favorezca los objetivos de desarrollo. La IED, inserta en políticas nacionales de desarrollo puede favorecer el empleo, la transferencia de tecnología, el desarrollo de las exportaciones no tradicionales y facilitar una mejor inserción de América Latina y el Caribe en el mercado mundial.

3. El marco hemisférico que se acuerde en materia de IED debería tener en cuenta las necesidades especiales de desarrollo, comercio y finanzas de los países de la región, en particular de las economías más pequeñas, como vía para materializar el trato diferenciado y más favorable acordado a nivel político.

4. La norma hemisférica sobre IED debería permitir, aunque en forma negociada y de acuerdo con las necesidades reales del país receptor, la inclusión de *requisitos de desempeño* y de subsidios e incentivos, por ser mecanismos claves para obtener economías externas de los flujos de IED y poder dirigirlos a determinados sectores o regiones prioritarias, tales como generación de empleo, diversificación de exportaciones y mercados, y desarrollo del capital humano, incluyendo destrezas administrativas, transferencia de tecnología y desarrollo de infraestructuras.

5. La norma hemisférica debería facilitar, asimismo, que los incentivos y requisitos de desempeño conduzcan a la incorporación de industrias y sectores de las economías de los países receptores de IED en los circuitos productivos internacionales y en las redes de comercialización competitiva, incluyendo la posibilidad de negociar el acceso de IED, bajo esas condiciones, en sectores productivos y de servicios que han permanecido hasta ahora reservados al Estado y a capitales nacionales.

6. En virtud de la suspensión de las negociaciones sobre IED en la Ronda de Doha de la OMC, sería conveniente rescatar los laboriosos trabajos técnicos y propuestas de los países en desarrollo presentadas en el marco del respectivo Grupo de Trabajo de la OMC y considerarlas en el Grupo de Negociación del

[12] La mayor parte de las conclusiones y recomendaciones presentadas por el SELA en 2003, (SP/CL/XXIX.O/Di N° 2-03), se mantienen vigentes dado el poco avance de las negociaciones.

ALCA, en el sentido de que las negociaciones permitan la aplicación de políticas de desarrollo, tales como:

a) Fomentar la capacidad manufacturera nacional en sectores de alto valor añadido o en sectores con aplicación intensiva de tecnología.
b) Estimular la transferencia o el desarrollo de tecnología a escala nacional.
c) Promover la competencia interna o corregir las prácticas comerciales restrictivas.
d) Promover las compras a regiones atrasadas, con el fin de reducir las disparidades regionales dentro de sus territorios.
e) Estimular métodos o productos respetuosos del medio ambiente y que contribuyan al desarrollo sostenible.
f) Aumentar la capacidad de exportación en los casos en que los déficit estructurales por cuenta corriente causaran o amenazaran con causar una reducción muy cuantiosa de las importaciones.
g) Promover las empresas pequeñas y medianas (PYMES), ya que contribuyen fundamentalmente a la generación de empleo.

## ANEXO

## ARTICULO 10 DEL CAPÍTULO XVII SOBRE INVERSIONES DEL BORRADOR DEL ALCA

| |
|---|
| 1. Requisitos de desempeño:<br>Ninguna Parte podrá imponer ni obligar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte, en relación con cualquier inversión de un inversionista de cualquier Parte en su territorio para: |
| (a) exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes o servicios; |
| (b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; |
| (c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia de compra a mercancías producidas o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio; |
| (d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con esa inversión; |
| (e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las**,** ganancias que generen en divisas; |
| (f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad, salvo cuando el requisito se imponga por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente, para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado; |
| (g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado] mundial. |
| Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como impedimento para que una Parte imponga en relación con una inversión de un inversionista de una Parte o de un inversionista de un país no Parte requisitos de localización geográfica de unidades productivas, de generación de empleo o capacitación de mano de obra, o de realización de actividades en materia de investigación y desarrollo. |
| Incentivos de desempeño: Ninguna Parte podrá condicionar la recepción de un incentivo o ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición en relación con una inversión en su territorio por parte de un inversionista de una Parte o de un país no Parte al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos:<br>(se repiten los puntos b, c, d y e del párrafo anterior.) |

## BIBLIOGRAFÍA

OMC (Organización Mundial del Comercio) (1995), *Acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio*, texto consolidado. www.wto.org

-------- (2002) *Comunicado de Brasil y la India: Examen del Acuerdo sobre MIC objeto del Mandato contenido en el Apartado b) del párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha y en las cuestiones y preocupaciones relativas la aplicación (inciso 40).*

-------- (2000-2003), Grupos de Trabajo sobre MIC, Informes TWT/WGTI/W108-147.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (2004) *El Sistema Multilateral de Comercio en el escenario post-Cancún. Las discusiones en relación con los temas de Singapur y el Trato Especial y Diferenciado*, www.sela.org

----------(2003) *Estado de las negociaciones internacionales sobre inversión. Perspectivas para la región*,(SP/CL/XXIX.O/Di N° 2-03),

----------(2002), *Negociaciones sobre inversiones en el ALCA: ¿para bien o para mal?,* Notas Estratégicas Nº 42, Caracas, junio. www.sela.org

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (2004), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo: el giro hacia los servicios*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

----------*(2003), World Investment Report, Geneva*

---------- (1998) *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s,* New York and Geneva. United Nations.