

9. INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (IDE) Y DESARROLLO

Iliana Olivé y Aitor Pérez

1. ¿POR QUÉ DEBERÍA INCLUIRSE LA IDE EN UNA AGENDA DE FINANCIACIÓN GLOBAL DEL DESARROLLO?

El informe realizado por el Comité de Expertos sobre Financiación Sostenible del Desarrollo (ICEFSD) y publicado en agosto de 2014 divide las distintas fuentes de financiación global del desarrollo entre privadas y públicas y entre locales e internacionales. Aunque el foco para una agenda de desarrollo global se pone en la financiación pública nacional (ingresos fiscales, sobre todo) e internacional (ayuda al desarrollo, notablemente), se incluyen otras modalidades de financiación privadas tanto locales (los ahorros privados bancarizados) como externas (comercio, remesas internacionales de migrantes, inversión directa extranjera).

Cabe destacar, además, que en las últimas décadas, la proporción de financiación privada externa ha crecido respecto de, por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo; convirtiéndose la IDE en la primera fuente de financiación externa de los países en desarrollo y emergentes.

Las fuentes privadas de financiación pueden percibirse como satelitales a una agenda de desarrollo debido, por una parte, a que los objetivos inmediatos perseguidos con estas relaciones financieras no tienen por qué ser, necesariamente, de interés general sino particular (la rentabilidad empresarial en el caso de la IDE y del comercio, la manutención familiar en el caso de las remesas de migrantes) y, por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, a que los actores involucrados (empresas, familias) no son los actores tradicionales de las estrategias nacionales de desarrollo (gobiernos y/o comunidades locales, organizaciones de la sociedad civil) ni de la comunidad del desarrollo internacional (donantes tradicionales y emergentes, organismos multilaterales).

No obstante, dichos flujos privados sí tienen un impacto en el desarrollo, independientemente de cuál sea el motor y objetivo principal de esa relación internacional. En el caso de la IDE, ésta puede tener efectos positivos en el desarrollo del país que acoge la inversión –como la creación de empleo– pero también negativos –como el aumento de las importaciones locales como resultado de la necesidad de insumos externos de la empresa transnacional (TNC)–. De forma similar, los efectos positivos en desarrollo de una inversión (la creación de empleo, la transferencia tecnológica) han supuesto en ocasiones, en contextos conflictivos, una licencia social para operar. Por el contrario, los efectos negativos en desarrollo han repercutido fuertemente en los niveles de rentabilidad puesto que han llegado a suponer la necesidad, por parte de la empresa, de abandonar países en desarrollo tras una importante inversión inicial.

Por otra parte, el paradigma de la responsabilidad social corporativa explica cómo las empresas pueden sumarse voluntariamente a acuerdos sociales sobre determinadas causas ajenas a sus intereses económicos más inmediatos, y en todo caso, los múltiples ámbitos de relación entre gobiernos y comunidades, por un lado, y empresas, por otro, permiten crear distintos tipos de incentivos para que la actividad empresarial se alinee con la agenda de desarrollo.

2. ¿QUÉ EFECTO TIENE LA IDE EN EL DESARROLLO?

La investigación, acumulada durante más de cinco décadas, sobre los efectos en desarrollo de la IDE viene a poner de manifiesto la complejidad del vínculo entre estas dos variables. Por una parte, los efectos pueden darse en muy distintas variables de desarrollo –desde la creación de empleo hasta el cambio estructural, pasando por el equilibrio de la balanza de pagos–. En segundo lugar, estos efectos pueden ser tanto positivos –el que se da, por ejemplo,

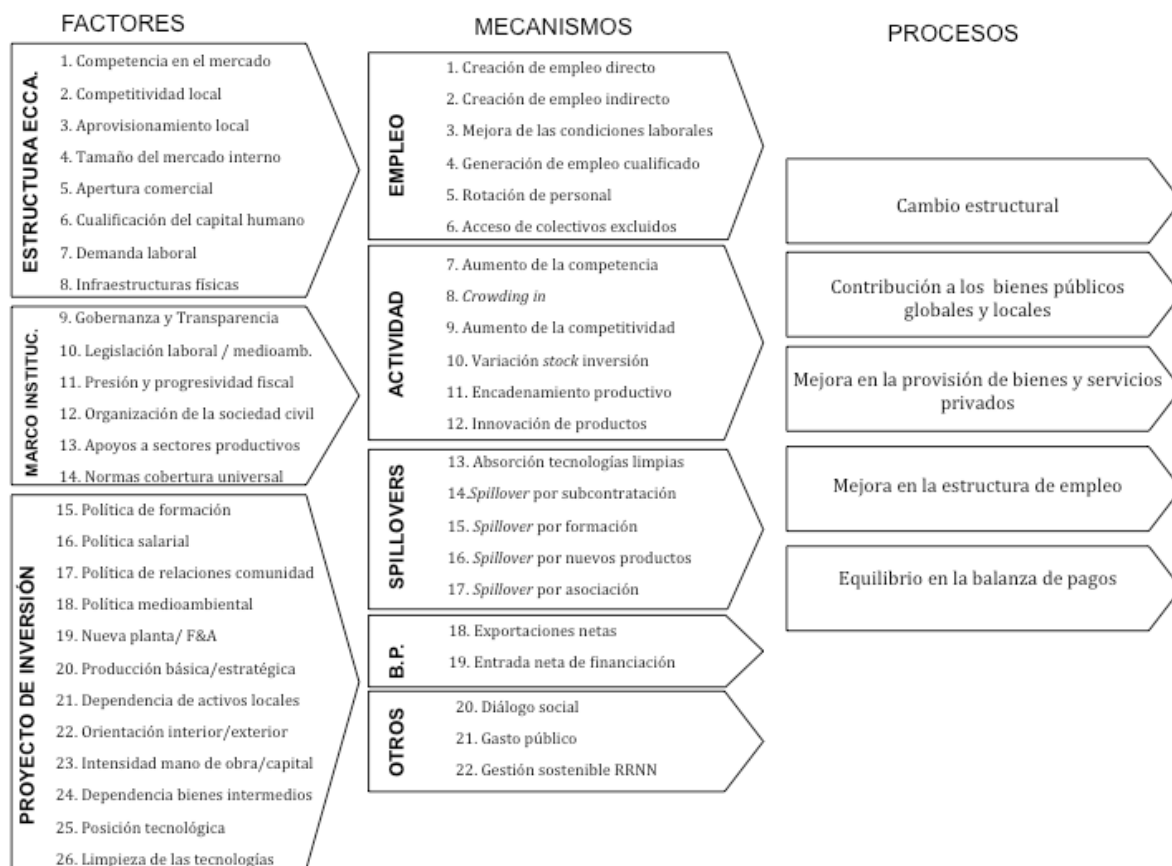
cuando una IDE en el sector extractivo dinamiza las exportaciones del país receptor de inversión— como negativos o incluso positivos en algunas variables y a la vez negativos en otras dimensiones del desarrollo —el que podría generarse si la misma IDE en el sector extractivo implica una destrucción de empleo en el sector por una disminución de la intensidad en trabajo de la producción—. En tercer lugar, son múltiples los factores que determinan los efectos en desarrollo de la inversión. Éstos pueden agruparse en las características del marco institucional del país receptor —legislación medioambiental o laboral, capacidad de organización de la sociedad civil...—, las de su estructura económica —como la cualificación del capital humano o el tamaño del mercado interno— y en las del propio proyecto de inversión — su dependencia de los activos locales, su orientación al mercado interior o al exterior...—¹.

¹ Dos ejemplos de trabajos que ponen de manifiesto la complejidad del vínculo entre IDE y desarrollo son los de Narula y Dunning (2010) y Rugraff et al. (2009).

En definitiva, no existe un efecto sistemático ni constante de la IDE en el desarrollo. Este efecto es el resultado de un complejo entramado de variables con distinto comportamiento en cada contexto.

Así, la literatura académica no puede proveer de una herramienta que adelante sistemáticamente todos los efectos de la IDE en el desarrollo. No obstante, los estudios parciales acumulados sí ofrecen una batería de variables que suelen verse afectadas con la llegada de una ETN o un nuevo proyecto inversor. Un resumen de estas variables y la forma en que se encadenan hasta explicar el vínculo entre IDE y desarrollo sería el que aparece en el gráfico 1.

Gráfico 1. Un marco metodológico para analizar los efectos de la IDE en el desarrollo



Fuente: Olivie y Pérez (2014)

3. ¿CÓMO FOMENTAR UNA IDE PRO-DESARROLLO?

3.1. DEL ENFOQUE “DO NO HARM” A UNA VISIÓN PRO-DESARROLLO

Dado el potencial de la IDE para incidir en los procesos de desarrollo de los países receptores de la inversión, la comunidad internacional ya ha impulsado numerosas iniciativas en este sentido. Las medidas emprendidas hasta la fecha pueden etiquetarse de “do no harm” puesto que están orientadas a prevenir los “daños colaterales” que podría generar una inversión. En esta línea, se han lanzado iniciativas de alcance internacional aunque de muy distinta naturaleza, con la finalidad de evitar daños en el ámbito de los derechos humanos (por ejemplo, los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos), en el ámbito de la gobernanza (por ejemplo, la Convención OCDE contra el soborno de funcionarios en transacciones internacionales), o todas las dimensiones del desarrollo a la vez (por ejemplo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anti-corrupción).

No obstante, estas medidas parten de una visión estrecha del potencial de las ETN para el desarrollo. Vistos los resultados obtenidos por la literatura académica, cabe plantearse la transición desde un enfoque excluyente a uno incluyente, en el que no solamente se limiten los efectos dañinos de la IDE, sino que también se fomenten, incentiven y animen las múltiples modalidades de inversión capaces de generar empleo, mejorar las condiciones laborales, dinamizar las exportaciones, incidir en el cambio estructural, permitir el acceso a nuevos bienes o servicios o contribuir a bienes públicos locales o globales.

3.2 HERRAMIENTAS PARA PROFUNDIZAR EL VÍNCULO ENTRE IDE Y DESARROLLO

Pueden identificarse cuatro ámbitos de las políticas públicas en las que los estados y las administraciones de los países emisores y receptores de IDE pueden intervenir para fomentar los efectos de la IDE en el desarrollo (cuadro 1).

CUADRO 1. POLÍTICAS Y RESULTADOS PARA UNA IDE PRO-DESARROLLO

	RECEPTORES	INVERSORES
DO NO HARM	Acuerdos bilaterales de inversión Convenios internacionales sobre prevención de efectos negativos (corrupción, explotación laboral, explotación infantil, daños medioambientales...)	
PRO-DESARROLLO	Alineación estrategias de atracción de inversiones y de desarrollo	Sinergias estrategias de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo

Fuente: elaboración propia

a) Acuerdos bilaterales de inversión

Los acuerdos bilaterales de inversión suscritos entre Estados tienen como principal objetivo dinamizar los flujos de IDE ofreciendo un marco legal que garantice la seguridad jurídica para el desarrollo de la actividad de la empresa. El número de acuerdos firmados entre distintos países ha tendido a aumentar. Existen, sin embargo, dudas sobre su efecto como impulsor de los flujos de IDE. Dichos acuerdos han recibido críticas en la medida en la que podrían suponer un limitante para la puesta en práctica de las agendas económicas y sociales de países en desarrollo –esto es, de su *policy space*–. Esto sería así porque estos acuerdos se redactan en términos vagos –previniendo, en términos muy generales cambios normativos que afecten a la actividad de la empresa– por lo que ciertos cambios legislativos referentes a la actividad económica (como ciertas medidas de política industrial) podrían vulnerar los contenidos de los acuerdos (UNCTAD, 2012). Esta vaguedad en los contenidos también estaría resultando perjudicial para la actividad empresarial en la medida en la que se podría haber abierto la puerta a una interpretación laxa de los contenidos por parte de las autoridades de algunos estados (Baldi, 2013). Por otra parte, la formulación, negociación y puesta en práctica de dichos acuerdos también ha sido criticada por su opacidad.

Por lo tanto, en el ámbito de los acuerdos bilaterales de inversión, se recomienda, en primer lugar, el impulso a nivel europeo y multilateral de un esfuerzo de transparencia en los procedimientos de negociación, la independencia de los árbitros en los casos de disputa, el coste de los procesos de arbitraje y el recurso a cortes nacionales. En segundo lugar, cabe liderar la transición hacia un nuevo modelo de acuerdos en los que una mayor precisión en las cláusulas garantice el principal objetivo de los acuerdos –la seguridad jurídica de las ETN– a la vez que preserve el espacio político de las autoridades nacionales para impulsar procesos de desarrollo económico y social.

b) Convenios internacionales sobre prevención de efectos negativos de la inversión internacional

Estas medidas “*do no harm*” son las que han tenido un mayor avance en la agenda global de inversiones y desarrollo. Por este motivo, tratándose de una agenda viva –dado que se suman constantemente nuevas prevenciones de efectos colaterales negativos de la actividad empresarial transnacional–, y en

aras de la concentración estratégica en un número limitado de objetivos, no se recomienda un énfasis particular de la posición española en este ámbito.

c) Alineación de estrategias de atracción de inversiones y de desarrollo

Tras décadas de estrategias de apertura de la IDE por parte de los países en desarrollo, en la actualidad se está produciendo una transición hacia lo que la UNCTAD (2012) ha denominado una nueva generación de políticas de inversión. Asumida la falta de automatismos entre la llegada de inversión extranjera y el desencadenamiento de efectos positivos en desarrollo, diversos países están re-alineando las estrategias de atracción de inversiones con las necesidades de programas más amplios de desarrollo económico y social, persiguiendo efectos específicos en empleo –entre ellos, la formación de trabajadores locales identificada por el informe de expertos ICESDF– o el aumento de la productividad –vía, por ejemplo, la capacidad de absorción tecnológica de la empresa local o la transferencia tecnológica desde las ETN según recoge el mismo informe–.

Este tipo de medidas pertenecen al ámbito nacional de los países en desarrollo y de las economías emergentes. No obstante, la comunidad internacional puede acompañar la correcta alineación de las estrategias de atracción de inversión extranjera y de desarrollo mediante la cooperación técnica y los programas de apoyo al sector productivo; además de impulsando modalidades de acuerdos bilaterales de inversión que faciliten esta alineación, como se señala más arriba.

En este sentido cabe quizás señalar la iniciativa de la UNCTAD la que, a instancias del G-20, lideró un grupo de trabajo para la elaboración de indicadores para medir y maximizar el valor añadido y la creación de empleo generados por el sector privado en las cadenas de valor. Los indicadores definidos en este “check list” incluyen el valor añadido, los ingresos fiscales, el número de empleos o los salarios².

d) Sinergias entre estrategias de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo.

Si los países en desarrollo, receptores de ayuda y de

² Estos indicadores fueron aplicados a distintos estudios de caso. Véase http://unctad.org/sections/dite_dir/docs/diae_g20_indicators_report_en.pdf

inversión extranjera, pueden multiplicar los efectos positivos de ésta mediante la coherencia de sus estrategias nacionales, los países donantes –como España– pueden promover los mismos objetivos (i) potenciando las sinergias entre sus estrategias de promoción de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo y (ii) liderando un marco europeo e internacional que promueva estas sinergias, en la dirección que señala el informe de expertos ICESDF.

Estas sinergias, ya contempladas en diversos marcos normativos internacionales –como por ejemplo el Tratado constitutivo de la Unión Europea– no han sido, sin embargo, suficientemente explotadas; tratándose quizás de uno de los ámbitos más rezagados de la agenda global sobre inversión y desarrollo. El informe de expertos ICESDF reconoce la posibilidad de estas sinergias en la medida en la que contempla los efectos que puede tener la IDE en el cambio tecnológico o en la formación laboral. No obstante, no se están planteando, de forma integral, la totalidad de los efectos que podría tener la IDE en distintas variables de desarrollo; algo que la posición española puede promover en la próxima cumbre de financiación global del desarrollo.

Como se señala al inicio de este documento, los efectos en desarrollo de la IDE no son automáticos, lo que dificulta la posibilidad de adelantarlos y de incentivar inversiones con características específicas que puedan desencadenar efectos previstos en empleo, cambio estructural o balanza de pagos. Sin embargo, la cooperación internacional para el desarrollo –a través de la cooperación financiera reembolsable que apoya la inversión local en los países receptores de ayuda –cuenta ya con un cierto recorrido en el intento de identificar las medidas correctas para la promoción de una inversión “pro-desarrollo” (Oliví y Pérez, 2013). De hecho, los casos más exitosos –como el de la británica CDC– serían aquellos en los que se capitaliza la experiencia acumulada, transitando de un apoyo indiscriminado a la actividad empresarial –que asume que cualquier tipo de actividad económica tendrá un efecto

automático y positivo en el desarrollo– al apoyo de la inversión orientada a uno o varios objetivos específicos de desarrollo –de nuevo en el caso de la CDC, la generación de empleo–.

Otras dificultades actuales para un uso estratégico de los instrumentos de apoyo a la IDE tienen que ver con la rendición de cuentas. A escala agregada, es necesario mejorar el seguimiento estadístico de los instrumentos de apoyo público a la IDE en países en desarrollo (garantías, capital, seguros, etc.), se contabilicen éstos o no como AOD, así como de los flujos financieros que movilizan (inversión privada). Idealmente, estas cifras deberían poder desagregarse por sector, país, modalidad y otras características conocidas para el caso de la ayuda no reembolsable.

Inversión a inversión, también sería deseable que se implantara la cultura y herramientas de seguimiento y evaluación propias de la cooperación al desarrollo. Para ello sería necesario avanzar en estándares de medición de los efectos de la inversión en el desarrollo y fomentar prácticas de evaluación adaptadas a los usos de intermediarios financieros e inversores.

Por lo tanto, en lo que se refiere al ámbito de las sinergias entre las medidas de promoción de la IDE y de la cooperación internacional para el desarrollo, se recomienda, por una parte, poner en marcha una iniciativa internacional con la finalidad de mejorar la información estadística sobre las herramientas públicas de apoyo a la IDE hacia países en desarrollo –integrando en este seguimiento tanto las herramientas AOD como las no-AOD– y, por otra, implementar nacionalmente y liderar internacionalmente la promoción de la IDE “pro-desarrollo”, inversiones extranjeras consideradas clave para determinados objetivos de una estrategia nacional de desarrollo (crecimiento económico con cambio estructural, la generación de más y mejor empleo, la sostenibilidad de la balanza de pagos, la provisión de bienes y servicios, la contribución a bienes públicos locales y globales y/o reducción de la pobreza y de las desigualdades).

BIBLIOGRAFÍA

Baldi, Marino (2013), “Are Trade-Law Inspired Investment Rules Desirable?”, *Columbia FDI Perspectives*, No. 105, septiembre.

Narula, Rajneesh y John H. Dunning (2010), “Multinational Enterprises, Development and Globalisation: Some clarifications and a Research Agenda”, *Oxford Development Studies* 38 (3): 263-287.

Oliví, Iliana y Aitor Pérez (2013), “Public Aid as a Driver for Private Investment”, background study, *DCF Switzerland High-Level Symposium - Preparing for the 2014 Development Cooperation Forum*, Montreux (Suiza), 23-25 de octubre.

Oliví, Iliana y Aitor Pérez (2014), “How to Deal with the “Black Box” of Foreign Investment and Development? A Case Study in the Dominican Republic and a Methodological Proposal”, *Canadian Journal of Development Studies* 35 (4): 539-559.

Rugraff, Eric; Diego Sánchez-Ancochea y Andy Sumner (2009), *Transnational Corporations and Development Policy. Critical Perspectives*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

UNCTAD (2012), *World Investment Report. Towards a New Generation of Investment Policies*, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Ginebra, julio.