

# PUENTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 19, NÚMERO 3 - MAYO 2018



## ¿Vuelo libre para las inversiones?

### MULTILATERALISMO

Facilitación de inversiones: una agenda multilateral

### ALIANZA DEL PACÍFICO

La inversión extranjera como un caso de éxito en la integración de la Alianza del Pacífico

### MERCOSUR

Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PUENTES

VOLUMEN 19, NÚMERO 3 - MAYO 2018

## PUENTES

Plataforma global para el intercambio de análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

## PUBLICADO POR:

### ICTSD

**Centro Internacional para el Comercio  
y el Desarrollo Sostenible**  
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL  
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE  
Andrew Crosby

COORDINACIÓN  
Fabrice Lehmann

EQUIPO EDITORIAL  
Manuela Trindade Viana  
Eugenia Dinivitzer  
Bruno Varella Miranda  
Julia Milla Gadret

DISEÑO GRÁFICO  
Flarvet

LAYOUT  
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios  
y sugerencias en [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Para eventuales contribuciones  
consulte nuestra página web  
[http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/  
overview](http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/overview)

## MULTILATERALISMO

- 4 **Facilitación de inversiones: una agenda multilateral**  
*Felipe Hees*

## ALIANZA DEL PACÍFICO

- 8 **La inversión extranjera como un caso de éxito en la  
integración de la Alianza del Pacífico**  
*Camilo Pérez Restrepo*

## MERCOSUR

- 12 **Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia  
entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR**  
*Sebastián Herreros*

## BRASIL

- 17 **Una agenda para facilitar y promover  
la inversión brasileña en el exterior**  
*Diego Bonomo*

## INVERSIONISTA

- 21 **Facilitación de inversiones: un enfoque práctico**  
*Andreas Dressler*

- 25 **Publicaciones**

## ¿Facilitar para desarrollar?



*La agenda de facilitación de inversiones ha irrumpido con fuerza en América Latina en estos últimos años. En efecto, los arreglos institucionales existentes requieren ser modernizados. Mientras el número de acuerdos de inversión se reduce drásticamente, el número de arbitrajes internacionales se incrementa *pari passu*. Para hacer frente a esta realidad, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico ya se encuentran en pleno proceso de actualización de sus marcos regulatorios, al tiempo que Brasil sienta precedente a nivel regional y multilateral con sus modernos acuerdos de inversión.*

*¿Cuál es la novedad en la agenda de facilitación de inversiones? Promover el crecimiento del comercio y la inversión es promover, entre otras cosas, la facilitación de los mecanismos que dan lugar al comercio y la inversión. En ese sentido, la consigna es clara, aunque no menos desafiante: a la luz de las nuevas tecnologías y esquemas de negocios, urge eficientizar los procesos que permiten la llegada de capitales extranjeros. Las propuestas concretas sobre el tema que se presentan en los foros de discusión y los organismos multilaterales revelan, sin embargo, que este tipo de propuesta es objeto de acalorado debate.*

*En efecto, las políticas de facilitación de inversiones se encuentran sujetas a las tensiones subyacentes a toda política económica. En pocas palabras, estas deben considerar los intereses, a veces contradictorios, de las partes involucradas. Así, la búsqueda de esquemas de atracción de inversiones debe considerar si las ganancias de eficiencia, vistas desde la óptica del sector privado, se complementan con los requisitos de eficiencia que son requeridos desde la óptica de la política pública – en otras palabras, cabe analizar si estas propuestas no reducen los grados de libertad de los gobiernos a la hora de afrontar contextos de crisis económicas o iniciativas de desarrollo sostenible como el cambio climático.*

*En las páginas que siguen, le ofrecemos a usted, estimado(a) lector(a), un conjunto de reflexiones sobre este debate. Desde diferentes puntos de vista, estas contribuciones identifican los múltiples usos que hoy en día se le da a la llamada “facilitación de inversiones”. Asimismo, mencionan la taxonomía de los flujos de capital que recibe Latinoamérica y cómo los acuerdos existentes a nivel bilateral, regional o multilateral condicionan o facilitan estas posibles inversiones. No faltará, por supuesto, una discusión sobre las posibilidades de convergencia entre lo establecido en los diferentes tratados, así como el grado de autonomía que estos otorgan a las decisiones de los gobiernos locales.*

*Queremos conocer su opinión sobre este asunto. Lo invitamos a que nos escriba un [e-mail](#) o deje su comentario en el [sitio de Puentes](#). De la misma manera, abrimos este espacio para que proponga temas a nuestro Equipo Editorial o envíe artículos para la revista.*

*Esperamos que disfruten la lectura,*

*Equipo Puentes*

## MULTILATERALISMO

# Facilitación de inversiones: una agenda multilateral.

Felipe Hees

*Este artículo analiza la evolución del tema de "inversiones" en la OMC desde 1995 y examina los principales planteos en esta materia circulados en 2017, con miras a reflexionar sobre las perspectivas de un acuerdo "pro-multilateral" en materia de facilitación de inversiones.*

El 29 de marzo de 2018, se cumplió un año desde que el tema "facilitación de inversiones" fue formalmente tratado por primera vez en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este corto período, el asunto evolucionó con una velocidad pocas veces presenciada en la Organización. Esta trayectoria es particularmente impresionante si se tienen en cuenta los antecedentes de este asunto a nivel multilateral.

## Primera fase (1995-2004)

La "inversión" ya figura parcialmente en el marco normativo de la OMC – por ejemplo, en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés) y en el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMs, por su sigla en inglés). Además, fue uno de los cuatro temas incluidos en la agenda de la OMC en 1996, a través del párrafo 20 de la Declaración Ministerial de Singapur (WT/MIN(96)DEC), junto con "política de competencia", "transparencia en las compras gubernamentales" y "facilitación del comercio".

Durante el período en que fue discutido en la OMC, los países desarrollados fueron quienes mostraron un interés particular en el asunto: no sólo impulsaban las discusiones en el ámbito del Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversiones, sino que eran los responsables de la mayor parte de las propuestas circuladas. Además, varios de los temas discutidos – especialmente aquellos relacionados con el acceso a mercados – coincidían con aquellos que estaban siendo negociados en el marco del Acuerdo Multilateral de Inversiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La decisión del Consejo General de la OMC (WT/L/579) en 2004 de suspender la discusión de los temas de Singapur hasta la conclusión de la Ronda de Doha marcó el final de la primera fase del tema de "inversiones" en la OMC.

## Segunda fase (2016-2018)

En octubre de 2016, India circuló una nota conceptual (S/WPDR/W/55) sobre un posible Acuerdo de Facilitación de Comercio en Servicios (TFS, por su sigla en inglés). Los indios reconocían que el Acuerdo de Facilitación del Comercio (TFA, por su sigla en inglés) había sido un hito en el área del comercio de bienes e indicaron la necesidad de un acuerdo equivalente para servicios, de manera de reducir los costos de transacción asociados a barreras administrativas y regulaciones innecesarias en el comercio de servicios. La nota conceptual fue complementada, en noviembre de 2016, por otra propuesta (S/WPDR/W/57) que detallaba los posibles elementos del TFS. Por último, el mismo día en que el TFA entró en vigor (22 de febrero de 2017), India circuló un borrador de texto legal del TFS (S/C/W/372).

Queda claro que la iniciativa india correspondía, en la práctica, a una propuesta de facilitación de inversiones en el ámbito de los servicios, dado que la propuesta trataba todos los modos de prestación de servicios previstos en el GATS, incluido el modo 3 (presencia comercial).

Sin embargo, Rusia circuló, en marzo de 2017, la primera contribución escrita específica (JOB/GC/120) sobre facilitación de inversiones en la OMC. En ella, los rusos sostenían



## El grupo FIFD

17

Número de miembros

7

Número de integrantes de América Latina

que “una discusión sobre las reglas multilaterales coherentes de facilitación de inversiones es necesaria para mejorar aún más el ambiente de inversiones entre los países de la OMC y aumentar su eficiencia tanto para inversores como para los países receptores de las inversiones”. Un enfoque semejante (JOB/GC/121) fue respaldado por los países del MIKTA (sigla en inglés para México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) y posteriormente por China, que circuló su contribución (JOB/GC/123) sobre facilitación de inversiones. Por último, Brasil y Argentina prepararon un documento (JOB/GC/124) enumerando los posibles elementos de un instrumento multilateral sobre el asunto.

Además de las contribuciones mencionadas, la iniciativa china de crear un grupo informal de “Amigos de la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (FIFD, por su sigla en inglés) y el inicio de un diálogo informal sobre el tema (JOB/GC/122) constituyeron también desdoblamientos importantes en materia de facilitación de inversiones en la OMC a lo largo de 2017<sup>2</sup>.

El éxito del “Foro de Alto Nivel sobre Comercio y Facilitación de Inversiones para el Desarrollo”, realizado en noviembre de 2017, constituyó una clara indicación de que la facilitación de inversiones constituye un tema de interés para los países en desarrollo<sup>3</sup>. Lo mismo puede decirse con relación a la Declaración Presidencial de Buenos Aires (WT/MIN(17)/53), adoptada por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guyana, México, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay a los márgenes de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC (MC11, por su sigla en inglés), en diciembre de 2017.

El principal marco en materia de facilitación de inversiones, sin embargo, fue la Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59) – considerada como el certificado de nacimiento del tema a nivel multilateral. Aprobado durante la MC11 (WT/MIN(17)/60), el documento recibió el apoyo formal de 70 miembros de la OMC, entre los que están representados prácticamente todos los grupos informales actuantes en la Organización: países de menor desarrollo relativo (PMDR); Grupo Africano; países desarrollados; países en desarrollo; BRICS; Alianza Bolivariana; Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP); y economías pequeñas y vulnerables (SVEs, por su sigla en inglés)<sup>4</sup>. La cantidad y diversidad de los copatrocinadores alejan eventuales dudas cuanto a la limitación en el interés o a la ausencia de legitimidad del tema.

Algunos aspectos específicos de la Declaración Ministerial merecen ser destacados. El primero es la naturaleza de la “discusión estructurada” sugerida: “desarrollar un marco multilateral de facilitación de inversiones”<sup>5</sup>. Así, aunque la Declaración tenga una naturaleza plurilateral – sólo un subgrupo de los 164 miembros de la OMC firmó el documento –, el objetivo es su alcance multilateral. A diferencia de otras iniciativas con objetivos claramente plurilaterales – como el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por su sigla en inglés), la Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de Inversiones para el Desarrollo establece un proceso “pro-plurilateral”, abierto a la participación de todos los miembros.

Un segundo aspecto que debe subrayarse es la utilización de una definición negativa para delimitar el concepto de facilitación de inversiones. Los ministros fueron claros al determinar que acceso a mercados, protección de inversiones (incluyendo expropiación) y el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS, por su sigla en inglés) son temas que no deben incluirse en las discusiones sobre facilitación de inversiones. Precisamente por excluir los aspectos que se mostraron “tóxicos” para las discusiones en el pasado, “facilitación de inversiones” se convierte en un asunto distinto de “inversiones” como tema de Singapur.

Este enfoque negativo fue complementado por otro, de naturaleza positiva, basado en la identificación de áreas temáticas que deberán orientar la discusión estructurada: “mejorar la transparencia y la previsibilidad de las medidas que afectan las inversiones; optimizar y acelerar los procedimientos y las exigencias administrativas; y mejorar la cooperación internacional, el intercambio de información, el intercambio de experiencias de mejores prácticas y las relaciones con todos los actores implicados, incluyendo la prevención de

Países que tienen una SEW plena

Dinamarca

Estonia

Nueva Zelanda

Omán

Suiza

disputas. Además, se acordó que las discusiones deberán contribuir a aclarar la relación del marco normativo sugerido para facilitar las inversiones con: i) las disciplinas existentes en la OMC; ii) los compromisos internacionales que los miembros ya tienen en esta materia; y iii) los trabajos sobre facilitación de inversiones que ya se están llevando a cabo en otros foros internacionales.

### Cuestiones para un posible Acuerdo de Facilitación de Inversiones

Con base en su experiencia en los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI) celebrados desde 2015, y con el objetivo de contribuir a un debate concreto y sustantivo sobre el contenido y la forma de un eventual marco normativo sobre facilitación de inversiones, Brasil circuló, en febrero de 2018, el borrador de un Acuerdo de Facilitación de Inversiones (JOB/GC/169)<sup>6</sup>.

El enfoque brasileño se limita al nivel federal/nacional de gobierno y se refiere sólo a las inversiones extranjeras directas (IED) – las inversiones de cartera, por ejemplo, no están amparadas por las disciplinas sugeridas por Brasil. De la misma forma, el Acuerdo no engloba eventuales necesidades de mano de obra extranjera, aunque sea especializada o temporal, asociadas a determinado proyecto de inversión. Adicionalmente, la propuesta brasileña no interfiere con las competencias de las diversas agencias nacionales involucradas en la regulación de inversiones y tampoco condiciona o determina políticas públicas en la materia.

A diferencia de los tradicionales acuerdos bilaterales de inversión (BIT, por su sigla en inglés), más orientados a la protección de los intereses de los inversores extranjeros, este borrador se basa en el establecimiento de una asociación más equilibrada y sostenible entre inversores y gobiernos en materia de derechos y obligaciones, teniendo en cuenta los intereses tanto de los países receptores de inversiones como de los países “exportadores” de IED. El texto del acuerdo sugerido por Brasil permite la identificación y el establecimiento de agendas temáticas de interés común, así como la creación de grupos de trabajo para tratar asuntos de interés de diferentes grupos de miembros actuantes en la OMC.

Es importante señalar que, aunque la propuesta brasileña incluya la creación de una Ventanilla Única Electrónica para inversores (SEW, por su sigla en inglés), se trata de un dispositivo con una finalidad distinta de aquella normalmente utilizada por agencias nacionales de promoción de inversiones. En ese sentido, la facilitación de inversiones a que hace referencia Brasil no se reduce a iniciativas que pretenden, en un sentido amplio, facilitar y promover inversiones<sup>7</sup>.

La ventanilla única electrónica sugerida por Brasil es un instrumento importante para que los futuros puntos focales nacionales responsables de la aplicación del Acuerdo puedan ejercer con satisfacción varias de sus atribuciones. Básicamente, la SEW tiene por objetivo permitir la integración de los trámites gubernamentales en materia de inversiones, sin que ninguna agencia reguladora tenga que renunciar a sus competencias en el asunto. Se trata, en realidad, de la sustitución de las múltiples interacciones que los inversores deben tener actualmente con las distintas agencias gubernamentales por una única forma de interacción (“single entry point”). Por otro lado, la SEW podría describirse como la adopción de un “frente digital” por parte de los puntos de contacto ya notificados por los miembros (S/ENQ/78/Rev.16), al amparo de los Artículos III.4 y IV.2 del GATS<sup>8</sup>.

En términos de los desafíos para implementar una SEW, se debe tener en cuenta que esta no es más que un sitio electrónico oficial con diferentes “funcionalidades”. Por ejemplo, de acuerdo con la *Global Enterprise Registration*, una SEW plena debe poseer las siguientes atribuciones: i) servir como portal de informaciones para inversores; ii) posibilitar la realización de todos los procedimientos administrativos por vía electrónica; iii) permitir el envío electrónico de todos los documentos necesarios para la realización de las inversiones; y iv) permitir el pago de tasas asociadas a la realización de la inversión<sup>9</sup>. Considerando que los 164 miembros de la OMC poseen sitios electrónicos oficiales y que sólo siete no disponen de un sitio electrónico oficial dedicado exclusivamente a las

inversiones, se llega a la conclusión de que cada miembro de la OMC ya se encuentra, de cierta manera, transitando alguna etapa del establecimiento de una ventanilla única para inversiones<sup>10</sup>.

### Consideraciones finales

Si bien el tema "inversiones" no es propiamente "nuevo" en la OMC, la discusión sobre la facilitación de inversiones es reciente y encuentra una importante inspiración en el Acuerdo de Facilitación de Comercio y en la propuesta de un Acuerdo de Facilitación del Comercio de Servicios de la India. Con la iniciativa rusa, se inició una nueva etapa en la discusión del tema a nivel multilateral. Resulta fundamental para este nuevo ciclo de discusiones la exclusión explícita de los temas polémicos de acceso a mercados, protección de inversiones y el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado. Igualmente, a diferencia del pasado, el tema se caracteriza por una agenda de interés para los países en desarrollo, y no solamente de países desarrollados. La propuesta brasileña – fuertemente anclada en la experiencia nacional con los ACFIs y en línea con los intereses manifestados por el sector privado brasileño – fue elaborada de manera poco intrusiva en términos de "*policy space*" y no señala ninguna reglamentación o política óptima a ser adoptada por todos los países.

- ① Las opiniones expresadas en este artículo son de carácter personal y no representan necesariamente las posiciones del gobierno brasileño.
- ② El Grupo está formado por: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Gambia, Guatemala, Hong Kong, Kazajistán, Liberia, Mauritania, México, Nigeria, Pakistán, Qatar y Uruguay.
- ③ Realizado en Abuja (Nigeria), el encuentro contó con la participación de líderes empresariales y representantes de gobierno de más de 30 países africanos y resultó en la Declaración de Abuja, circulada en la OMC como documento WT/MIN(17)/4.
- ④ Para que se tenga un margen de comparación, el mismo número de miembros de la OMC apoyó formalmente la Declaración Ministerial de comercio electrónico.
- ⑤ La primera reunión de la discusión estructurada tuvo lugar el 13 de marzo y contó con la presencia de representantes de 86 delegaciones, 27 de las cuales no apoyaron la declaración conjunta de Buenos Aires.
- ⑥ Véase: Hees, Felipe; Cavalcante, Pedro Mendonça; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Key aspects for a multilateral outcome on investment facilitation: A Brazilian perspective*. ICTSD, 8 May 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2rr3kZK>>. Véase también: Hees, Felipe; Cavalcante, Pedro Mendonça; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Thee Cooperation and Facilitation Investment Agreement (CFIA) in the context of the discussions on the reform f the ISDS system*. In: *South Center Investment Policy Brief*, No. 11, May 2018.
- ⑦ Véase: Hees, Felipe; Paranhos, Pedro Barreto da Rocha. *Investment facilitation: moving beyond the promotion of investment*. In: *Columbia FDI Perspectives*, 2018 (futuramente).
- ⑧ Con excepción de Malawi, Senegal y Uganda, los demás miembros de la OMC sólo notificaron un punto focal para todos los sectores y subsectores de la Clasificación Sectorial de Servicios.
- ⑨ Se trata de una iniciativa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés). Para saber más, haga clic aquí: <https://ger.co/>
- ⑩ Sólo Dinamarca, Estonia, Nueva Zelanda, Omán y Suiza tienen una SEW plena, con todos los atributos sugeridos por la UNCTAD. Además de estos cinco países, otros 25 (en su mayoría, países en desarrollo) están en proceso de implementación de una SEW con las características descritas arriba.



**Felipe Hees**

Diplomático, ministro en la Misión de Brasil junto a la OMC en Ginebra.

## ALIANZA DEL PACÍFICO

# La inversión extranjera como un caso de éxito en la integración de la Alianza del Pacífico.

Camilo Pérez Restrepo

*Partiendo de un análisis sobre los flujos de inversión de la Alianza del Pacífico entre sus miembros y con el resto del mundo, el autor discute las políticas y marcos regulatorios que se han acordado al interior del bloque y menciona las perspectivas que se abren con la incorporación de Estados asociados.*

Desde su establecimiento en 2011, la Alianza del Pacífico ha logrado atraer la atención de diversos actores internacionales, no sólo por el dinamismo económico de sus miembros (Chile, Colombia, México y Perú), sino también por la proyección de este bloque económico hacia el mundo. En efecto, la Alianza del Pacífico ha materializado una serie de avances en intercambios de bienes y servicios, con el establecimiento de un Protocolo Comercial, y de facilitación del comercio, armonización regulatoria y cooperación en diferentes ámbitos de interés regional. Los progresos de este bloque han despertado el interés de 52 países observadores en el mundo; y Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur han incluso decidido dar un paso adicional para convertirse en miembros asociados de la Alianza del Pacífico.

Pese al dinamismo con el que han avanzado las negociaciones de la Alianza del Pacífico, el bloque ha sido criticado con frecuencia por la falta de vínculos económicos entre sus miembros. Esta afirmación resulta hasta cierto punto verdadera. Sin embargo, los vínculos económicos van más allá de los flujos comerciales: la inversión extranjera directa (IED) es un área donde los países de la Alianza del Pacífico han demostrado tener una mayor complementariedad.

En efecto, la Alianza del Pacífico se ha propuesto aumentar los flujos de inversión entre sus miembros y hacia el resto del mundo. Esta política de apertura a la inversión extranjera está en consonancia con el hecho que sus economías cuentan con las mejores calificaciones de grado de inversión en América Latina y poseen altos niveles de inversión privada y de reservas internacionales. Según cifras de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), el promedio anual de IED en la Alianza del Pacífico ha totalizado los US\$ 76.449 millones entre 2012 y 2016 – monto que corresponde a cerca del 40% de los flujos recibidos por América Latina en este mismo período, lo que pone al grupo como el quinto principal destino de inversión en el mundo.

Como se puede observar en la Tabla 1, México fue el mayor receptor de flujos de IED, con un promedio anual de US\$ 31.997 millones. El segundo destino fue Chile, que recibió US\$ 21.672 millones promedio durante el período en cuestión. El volumen anual recibido en promedio por Colombia no fue menos importante, US\$ 14.547 millones; y Perú, US\$ 8.233 millones, una cifra considerable si se tiene en cuenta el tamaño de la economía de este país.

La mayoría de estos capitales provino de países como Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Japón, que en conjunto representan cerca del 70% de la inversión total recibida por la Alianza del Pacífico. Se destaca también el volumen de inversiones recibido desde Brasil, China, Corea del Sur, Francia y Reino Unido, así como intra-Alianza del Pacífico. Estos datos demuestran la diversidad de actores vinculados a las dinámicas de inversión en la región.

Asimismo, de acuerdo con los datos reportados por los Bancos Centrales de los miembros de la Alianza, las inversiones intra-bloque alcanzaron los US\$ 9.270 millones entre 2012 y 2016 –lo que corresponde a un poco más del 12% de los flujos de inversión extranjera destinados a la región.



**Tabla 1. Promedio anual de IED hacia los miembros de la Alianza del Pacífico (2012-2016), US\$ millones**

PAÍS	2012	2013	2014	2015	2016
Chile	30,5	21,0	24,0	20,4	12,2
Colombia	15,0	16,2	16,1	11,7	13,5
México	17,1	46,5	29,2	34,8	32,1
Perú	11,7	9,8	4,4	8,2	6,8
<b>Total Alianza del Pacífico</b>	<b>74,4</b>	<b>93,6</b>	<b>73,9</b>	<b>75,3</b>	<b>64,7</b>
<b>Total América Latina</b>	<b>201,1</b>	<b>195,5</b>	<b>198,6</b>	<b>183,1</b>	<b>167,1</b>

Fuente: *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017)*

\* Las cifras de 2017 son provisionales.

La evolución de los montos de inversión extranjera que tienen como destino las economías de la Alianza del Pacífico se encuentran muy ligadas a las dinámicas de los precios de los *commodities*. Por ejemplo, se observa una reducción del 14% en los montos de 2016 comparados con los de 2015. En el mismo período, hubo una caída de los precios del petróleo, cobre y otras materias primas – los sectores más atractivos para la inversión extranjera en las economías del bloque. Las inversiones internas a la Alianza del Pacífico también han retrocedido, pero en un menor grado ya que estas se concentran en los sectores manufactureros y de servicios.

A fin de hacer más atractivos los mercados de capitales y de inversiones de la Alianza, sus miembros han trabajado de manera articulada en el desarrollo de marcos regulatorios y políticas comunes. Entre estas iniciativas, se destacan el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), en operación desde 2011, el Pasaporte de Inversión de la Alianza del Pacífico, la suscripción de un convenio de doble tributación en 2017 y la emisión de un bono catastrófico regional en 2018.

Los principales incentivos a la inversión extranjera en la Alianza del Pacífico han sido puestos en marcha a través de reformas de armonización regulatoria. Dentro de los avances alcanzados en 2017, se puede destacar la suscripción por parte de los miembros del grupo de una convención para homologar el tratamiento impositivo a los inversionistas que sean beneficiados por los acuerdos para evitar la doble tributación (ADTs). Esta medida genera incentivos para la inversión interna al bloque y de los miembros de la Alianza con los países con los cuales hayan suscrito este tipo de convenios<sup>9</sup>.

Otro de los avances importantes en pro de la atracción de inversiones hacia la región fue la Declaración de Intenciones sobre el establecimiento del Pasaporte de Fondos de la Alianza del Pacífico, instrumento que permitirá la comercialización a nivel regional de fondos de inversión colectiva, buscando estimular la captación de recursos y búsqueda de inversionistas en los demás países, sin necesidad de hacer un nuevo registro ante las autoridades regulatorias locales. Para este propósito se ha establecido una hoja de ruta para la revisión del marco regulatorio de los países miembros. Por el momento, este tipo de operaciones es posible entre Chile, Colombia y Perú, y se espera que favorezca la financiación de obras de infraestructura, proyectos de transporte, fondos inmobiliarios, entre otros proyectos de inversión a nivel regional.

**Tabla 2. Promedio anual de IED intra-Alianza del Pacífico (2012-2016), US\$ millones**

Origen / Destino	Chile	Colombia	México	Perú
Chile	-	932	67	2.918
Colombia	1.548	-	88	1.103
México	166	546	-	487
Peru	1.276	132	7	-
<b>Total</b>	<b>2.990</b>	<b>1.610</b>	<b>162</b>	<b>4.508</b>

Fuente: elaboración propia en base al *World Investment Report (UNCTAD, 2017)* y estadísticas de inversión extranjera directa de los bancos centrales de países de la Alianza del Pacífico

Durante el año 2018 se ha logrado avanzar aún más en la agenda de inversión de la Alianza del Pacífico con la emisión de un bono regional para la gestión del riesgo de catástrofes (e.g., terremotos). Éste fue emitido por el Banco Mundial a pedido del grupo, por un valor de US\$ 1.360 millones – una cifra record para esa institución<sup>4</sup>. Esta medida no sólo ofrece un acercamiento alternativo a los mercados de capitales, sino que también es una herramienta clave para fortalecer las finanzas públicas de los países miembros ante la ocurrencia de terremotos, un fenómeno común en la región.

Otra de las estrategias puestas en marcha para la promoción y atracción de la inversión extranjera en la Alianza del Pacífico ha sido la articulación del trabajo de las agencias de inversiones como ProChile, ProColombia, ProMéxico y PromPerú. Éstas han desarrollado de manera conjunta diversas ferias y actividades para promover la inversión extranjera en sectores como agroindustria, manufactura, nuevas energías, turismo, industria 4.0 e infraestructura. Este tipo de eventos han tenido lugar en los principales países de origen de la inversión, como Australia, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE).

En perspectiva, las negociaciones de la Alianza del Pacífico con los países asociados también representan un potencial de atracción y diversificación de las inversiones extranjeras en la región. El bloque anunció la creación de la figura de miembros asociados en junio de 2017 y comenzó negociaciones con Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, con el objetivo de concluir las negociaciones a mediados de 2018. La inversión extranjera es uno de los 23 capítulos incluidos en la negociación.

Los futuros miembros asociados, en especial Canadá y Singapur, se encuentran entre los 20 mayores inversionistas del mundo. Para el período 2012-2016, los flujos anuales de IED de Canadá hacia el mundo promediaron los US\$ 62.630 millones, y los de Singapur, US\$ 34.100 millones. Las inversiones de los otros candidatos a miembros asociados fueron menores: los flujos anuales de inversiones de Australia hacia el extranjero promediaron los US\$ 2.796 millones, y los de Nueva Zelanda, US\$ 123 millones<sup>5</sup>. Estas cifras de inversiones revelan el atractivo de incorporar estos países como miembros asociados de la Alianza del Pacífico y explican, más particularmente, el interés por negociar acuerdos económicos que contengan capítulos con cláusulas de inversión extranjera.

Del grupo de los futuros miembros asociados, Canadá es el país que realizó las mayores inversiones en la Alianza del Pacífico, por un valor anual promedio de US\$ 2.846 millones. Sin embargo, una parte sustancial de estos fondos se dirigió a México, en virtud de los encadenamientos productivos ya existentes entre los dos países en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés). Australia fue el segundo socio inversionista en la Alianza del Pacífico, con un monto anual promedio de US\$ 296 millones, cifra mucho menor a la de Canadá. Por su parte, las inversiones anuales de Singapur en el grupo latinoamericano promediaron US\$149 millones y Nueva Zelanda, US\$ 64 millones.

Si se analizan los flujos de inversión de los futuros miembros asociados por sectores de actividad, se observa que las inversiones de Canadá tienen un mayor posicionamiento en la región y están enfocadas principalmente en el sector de la minería y energía. Las

**Tabla 3. Promedio anual de IED de los futuros miembros asociados hacia los países de la Alianza del Pacífico (2012-2016), US\$ millones**

Origen / Destino	Australia	Canadá	Nueva Zelanda	Singapur
Chile	77,0	82,8	50,2	2,7
Colombia	20,0	339,0	0	26,8
México	199,1	2.422,8	13,6	81,6
Perú	0,1	1,5	0	38,0
<b>Total</b>	<b>296,2</b>	<b>2.846,1</b>	<b>63,8</b>	<b>149,1</b>

Fuente: elaboración propia en base al World Investment Report (UNCTAD, 2017) y estadísticas de inversión extranjera directa de los bancos centrales de países de la Alianza del Pacífico

inversiones de Australia, Nueva Zelanda y Singapur se pueden clasificar en cuatro grandes categorías: manufactura; energía y minería; servicios de negocios; y construcción o compra de proyectos de construcción de propiedad raíz.

Ahora bien, cabe destacar que los flujos de inversión extranjera son particularmente importantes cuando están destinados al sector productivo, debido al potencial que posee el sector para generar encadenamientos. En este sentido, resultará fundamental para la Alianza del Pacífico generar condiciones que intensifiquen las inversiones en los sectores en los cuales ya existe un cierto grado de comercio intraindustrial, como transporte, maquinaria y equipos electrónicos. Para la consolidación de estas cadenas globales de valor, también será fundamental que una parte sustancial de la inversión y, en especial, de la cooperación económica ofrecida por los futuros miembros asociados sea canalizada hacia la construcción y modernización de la infraestructura de los países miembros del bloque, sin duda una de los eslabones menos desarrollados en los países del grupo.

---

❶ El presente artículo parte de las reflexiones hechas en el libro *La Alianza del Pacífico en los nuevos escenarios del Asia Pacífico*, publicado en 2017 por el Centro de Estudios Asia Pacífico de la Universidad EAFIT, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer- Programa de Políticas Sociales para América Latina (SOPLA).

❷ Disponible en: <<https://bit.ly/2aV7Ual>>.

❸ Para más información referirse al comunicado de prensa XV reunión de Ministros de Finanzas de la Alianza del Pacífico. Disponible en: <<https://bit.ly/2st6NX8>>.

❹ Véase: <<https://bit.ly/2sijAba>>.

❺ Disponible en: <<https://bit.ly/2sXtDWj>>.



**Camilo Pérez Restrepo**  
Profesor e investigador del  
Centro de Estudios Asia Pacífico,  
Universidad EAFIT (Colombia).  
E-mail: cperezr1@eafit.edu.co

## MERCOSUR

## Facilitación de inversiones: una puerta hacia la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR<sup>o</sup>

Sebastián Herreros

*El autor discute el reciente cambio de paradigma que representan los acuerdos de facilitación de inversiones, hacia una mayor eficiencia de procedimientos y balance entre los intereses públicos y privados. Tomando como ejemplo el caso brasileño, se señala que estos cambios pueden influir positivamente en el acercamiento entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.*

La facilitación de inversiones es crecientemente considerada un elemento clave para la reforma de la gobernanza internacional de la inversión extranjera – hoy sometida a fuertes cuestionamientos. La principal crítica a los acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPI) y a los tratados de libre comercio (TLC) con capítulos sobre inversión es que privilegian los derechos de los inversionistas extranjeros frente al derecho del Estado anfitrión a regular en búsqueda del interés público y el desarrollo sostenible. La percepción de la gravedad de este desbalance ha aumentado, producto de la crisis financiera mundial de 2008-2009 y la urgencia de combatir el cambio climático, que han llevado a muchos gobiernos a adoptar políticas de mayor intervención en la economía. También se cuestiona la efectividad de los acuerdos tradicionales para atraer inversión extranjera directa (IED)<sup>2</sup>.

Como correlato de lo anterior, el número de acuerdos sobre inversión suscritos a nivel mundial ha caído drásticamente, pasando de 150-200 al año entre 1994 y 2001 a menos de 50 anuales desde 2011, y a solo 18 en 2017 – el menor valor desde fines de los años ochenta. La tendencia opuesta se observa en los arbitrajes internacionales inversionista-Estado. Estos, prácticamente inexistentes hasta mediados de los años noventa, han alcanzado sus máximos históricos en la presente década: entre 2010 y 2017, se iniciaron, en promedio, 61 casos al año, en contraste con 33 entre 2000 y 2009<sup>3</sup>. Más del 80% de estas disputas han sido iniciadas por empresas multinacionales basadas en países desarrollados. Entre los países más demandados, se encuentran varios en vías de desarrollo (incluidos algunos latinoamericanos) y también (crecientemente) países desarrollados y economías en transición.

En este contexto, varios países de distintos niveles de desarrollo están reexaminando – y, en algunos casos, incluso denunciando – sus acuerdos sobre inversión y elaborando modelos alternativos<sup>4</sup>. Con ello, buscan salvaguardar su autonomía regulatoria y facilitar que la inversión extranjera contribuya en mayor medida al desarrollo sostenible del país anfitrión (objetivo cuya importancia se ha visto realzada tras la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible). América Latina no ha estado ajena a esta tendencia y, con ella, la facilitación de inversiones ha irrumpido con fuerza en la agenda regional desde 2015. Este artículo discute las perspectivas que dicho concepto ofrece para generar acercamientos entre los dos principales mecanismos de integración económica latinoamericanos, la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el marco de la agenda de “convergencia en la diversidad” acordada en 2017.

### Brasil “cambia el juego” en América Latina

En términos generales, previo a 2015 se observaba en la región un grupo de países que se alineaba con el modelo “tradicional” de acuerdos sobre inversión, y otro que lo cuestionaba. El primer grupo incluía a los países de la Alianza del Pacífico y a otros que han suscrito TLC con Estados Unidos – todos ellos basados en el modelo del capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés). El segundo grupo, más heterogéneo en sus posiciones, incluía a los miembros del MERCOSUR y a países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador.

## 18

Número de acuerdos de inversión en el mundo en 2017

El caso de Brasil resulta notable, ya que no ratificó ninguno de los 14 APPI que suscribió en los años noventa ante la negativa de su Congreso a someterse a arbitrajes inversionista-Estado. Aún así, Brasil es uno de los mayores receptores mundiales de IED, principalmente debido al gran tamaño de su mercado interno. Sin embargo, la necesidad de proteger sus crecientes inversiones en el exterior lo llevó a reevaluar su política<sup>5</sup>.

En 2015, Brasil hizo público su nuevo modelo de Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI), resultado de extensas consultas público-privadas. Ese mismo año, suscribió ACFI con Angola, Malawi y Mozambique, en África; y con Chile, Colombia y México, en América Latina. En 2016, firmó un acuerdo comercial con Perú, que incluye un capítulo sobre inversión muy similar a los ACFI. En abril de 2017, se firmó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-MERCOSUR (en adelante, Protocolo Intra-MERCOSUR), también basado en el modelo del ACFI<sup>6</sup>. El liderazgo de Brasil no se ha limitado al plano regional: en febrero de 2018, presentó un proyecto de acuerdo multilateral sobre facilitación de inversiones en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

### ¿Es posible la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR?

Desde una perspectiva tradicional, los ACFI negociados por Brasil con los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico y el Protocolo Intra-MERCOSUR ofrecen menores estándares de protección a los inversionistas extranjeros que el capítulo sobre inversión del Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico, suscrito en 2014 y vigente desde 2016. Este es particularmente el caso del Protocolo Intra-MERCOSUR. Por ejemplo, su ámbito de aplicación excluye la inversión de portafolio, la fase de pre-establecimiento y los estándares de trato justo y equitativo y protección y seguridad plena. Asimismo, no se ofrece protección contra expropiación indirecta, no hay prohibición de requisitos de desempeño y tampoco recurso al arbitraje inversionista-Estado.

Por el contrario, los ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR tienen un desarrollo normativo significativamente mayor que el Protocolo Comercial de la Alianza del Pacífico en materia de facilitación de inversiones. En particular, contemplan el compromiso de las partes de designar una agencia o ministerio como Punto Focal Nacional (Ombudsman), cuya principal responsabilidad es apoyar a los inversionistas extranjeros en su territorio. Para ello, el Ombudsman desarrollará las siguientes tareas:

- gestión de las consultas de los inversionistas nacionales o extranjeros con las entidades competentes y comunicación a los interesados sobre los resultados de sus gestiones;
- evaluación de las sugerencias y planteos efectuados por los gobiernos nacionales o extranjeros y recomendación de acciones para mejorar el ambiente de las inversiones;
- prevención de diferencias en materia de inversión, en colaboración con las autoridades gubernamentales y las entidades privadas competentes; y
- provisión de información oportuna y útil sobre temas de regulación de la inversión, sea en términos generales como en proyectos específicos.

---

*previo a 2015 se observaba en la región un grupo de países que se alineaba con el modelo “tradicional” de acuerdos sobre inversión, y otro que lo cuestionaba. El primer grupo incluía a los países de la Alianza del Pacífico (...). El segundo grupo (...) incluía a los miembros del MERCOSUR y a países como el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador.*

---



**Países latinoamericanos seleccionados: participación en arbitrajes inversionista-Estado, a marzo de 2018**

País	Como país de origen de la empresa reclamante	Como demandado
Chile	7	5
Colombia	1	5
México	2	27
Perú	2	13
<b>Total Alianza del Pacífico</b>	<b>12</b>	<b>50</b>
Argentina	3	60
Brasil	0	0
Paraguay	0	3
Uruguay	0	3
R.B. Venezuela <sup>a</sup>	1	44
<b>Total MERCOSUR</b>	<b>4</b>	<b>110</b>
E.P. Bolivia	1	14
Ecuador	0	23

Fuente: UNCTAD, Investment Policy Hub.

<sup>a</sup> Suspendida del MERCOSUR desde diciembre de 2016.

Los ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR también disponen que cada parte:

- asegurará que todas las medidas que afecten a la inversión sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial, de conformidad con su ordenamiento jurídico;
- garantizará que sus leyes, regulaciones y resoluciones administrativas de aplicación general sobre cualquier asunto cubierto por el acuerdo sean publicadas, y realizará sus mejores esfuerzos para ponerlas a disposición en formato electrónico; y
- procurará proveer oportunidades razonables a aquellos interesados en expresar su opinión sobre medidas que eventualmente pretenda adoptar, de conformidad con su legislación nacional.

Por último, los ACFI y el Protocolo Intra-MERCOSUR incluyen un procedimiento de prevención de controversias mediante consultas y negociaciones directas, al que las partes deben recurrir obligatoriamente antes de solicitar un arbitraje (Estado-Estado).

El proyecto de acuerdo sobre facilitación de inversiones presentado por Brasil en la OMC (JOB/GC/169) incorpora nuevos elementos, que no están incluidos en los ACFI de Brasil, ni en el Protocolo Intra-MERCOSUR. Entre ellos se destaca la obligación de establecer una ventanilla única electrónica (VUE). Replicando un instrumento de amplio uso en el ámbito del comercio, el Artículo 9 plantea que la VUE "constituirá un único punto de entrada para la presentación de todos los documentos exigidos por los organismos o los órganos de reglamentación que intervienen en la admisión, el establecimiento, la adquisición y la expansión de inversiones".

Pese a sus distintos enfoques históricos sobre la protección de la inversión extranjera, la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR pueden converger en torno a una agenda mutuamente beneficiosa de facilitación de inversiones. Así lo evidencia la disposición de todos los miembros de la Alianza del Pacífico a suscribir ACFI con Brasil, en vez de acuerdos tradicionales. De hecho, en junio de 2017, la Alianza del Pacífico lanzó su propia iniciativa de facilitación de inversiones. Esta, aún en su etapa inicial, busca "aumentar los flujos de inversión intrarregional, mediante la mejora del clima de inversión de los países miembros resultante de la eliminación de los principales inhibidores a la inversión extranjera". La iniciativa ofrecería a los inversionistas extranjeros "un canal de interlocución directa con las autoridades para contribuir con el mejoramiento del entorno de negocios en la región"<sup>7</sup>. Asimismo, Chile, Colombia, México y los cuatro miembros originales del MERCOSUR suscribieron en diciembre de 2017 la declaración ministerial de 70 miembros de la OMC apoyando el desarrollo de un marco multilateral sobre facilitación de inversiones.

## 61 casos

Promedio anual de arbitrajes internacionales inversionista-Estado, 2010-2017

Una encuesta realizada recientemente por el Banco Mundial a 754 ejecutivos de empresas multinacionales reveló que el segundo factor de relevancia a la hora de decidir si invertir en un país en desarrollo es, luego de la estabilidad política y la seguridad, contar con un entorno legal y regulatorio adecuado<sup>8</sup>. La facilitación de inversiones apunta precisamente a ello, ya que sus tres elementos centrales pueden sintetizarse en: i) transparentar; ii) aplicar de manera predecible y consistente; y iii) simplificar gradualmente las formalidades y otros requerimientos aplicables a la inversión extranjera. Así, la facilitación de inversiones aparece como una alternativa más efectiva y de menor costo fiscal para atraer y retener IED que los incentivos financieros como subsidios o exenciones impositivas.

En el mediano plazo, un acuerdo sobre facilitación de inversiones entre ambos mecanismos de integración latinoamericanos contribuiría a generar un entorno más atractivo para la IED, tanto de origen intrarregional como proveniente del resto del mundo (ya que los instrumentos como el Ombudsman y la VUE son de naturaleza esencialmente no discriminatoria). Una segunda ventaja sería reducir los elevados costos (financieros, de recursos humanos y de incertidumbre) que han enfrentado varios miembros de ambos grupos al ser demandados en arbitrajes inversionista-Estado. En efecto, un acuerdo plurilateral que contenga mecanismos eficaces de prevención de controversias debería permitir minimizar el número de arbitrajes entre países de ambos grupos<sup>9</sup>.

### Consideraciones finales

Hoy ya no basta con que la inversión extranjera genere empleos o divisas: también se le exige, cada vez más, alinearse con las políticas domésticas del país anfitrión (laborales, de salud, ambientales etc.). Se trata de un nuevo paradigma, en que la inversión extranjera debe estar al servicio del desarrollo sostenible. De hecho, ésta ha sido identificada como un mecanismo crucial para financiar los objetivos de la Agenda 2030, especialmente en los países en desarrollo. Este cambio de paradigma explica en gran medida las intensas discusiones actuales sobre cómo reformar la gobernanza internacional de la inversión.

Existe, a nivel mundial, la percepción generalizada de que, en los actuales acuerdos sobre inversión, los derechos de los inversionistas extranjeros priman por sobre los de los Estados anfitriones. Revertir este desbalance requerirá delimitar – y en algunos casos limitar – los estándares de protección usualmente contenidos en los acuerdos tradicionales (por ejemplo, el trato justo y equitativo, cuya interpretación en arbitrajes internacionales se ha utilizado laxamente). En este contexto, la facilitación de inversiones debiera jugar un rol central en encontrar un nuevo equilibrio ventajoso para Estados e inversionistas. Este debiera caracterizarse por un mayor énfasis en la cooperación (incluyendo la prevención de controversias), en contraste con el actual paradigma, centrado casi exclusivamente en la protección jurídica. De hecho, la mayoría de los acuerdos sobre inversión hoy vigentes contiene relativamente pocas disposiciones sobre facilitación de inversiones<sup>10</sup>. Los ACFI son una excepción, proporcionando un modelo alternativo de gobernanza cuyo peso se ve acrecentado por la participación de Brasil en el G20 y los BRICS. Dicho modelo podría constituir la base para una gradual convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico. Cabe notar, sin embargo, que al no haber aún ningún ACFI vigente, resulta imposible evaluar su efectividad en el logro de sus objetivos.

Tal como existe una tensión inherente entre la protección de la inversión extranjera y el derecho del Estado anfitrión a regular, también existe una tensión potencial entre este derecho y la facilitación de inversiones. En efecto, el concepto de administración “razonable, objetiva e imparcial” de las medidas que afectan a la inversión extranjera está

*la facilitación de inversiones aparece como una alternativa más efectiva y de menor costo fiscal para atraer y retener IED que los incentivos financieros como subsidios o exenciones impositivas.*

abierto a interpretación: una medida que para el regulador cumple esos criterios puede ser considerada arbitraria por el inversionista. Asimismo, la simplificación de formalidades se justifica plenamente cuando éstas son arbitrarias o si existe superposición entre ellas, pero en otros casos puede ser inconveniente desde una óptica de política pública – por ejemplo, si esas formalidades buscan prevenir actos de corrupción asociados a la inversión extranjera, un tema de gran actualidad en América Latina.

En suma, la facilitación de inversiones debe alcanzar un equilibrio delicado entre distintos objetivos. Por ello, es fundamental que cualquier instrumento futuro, sea regional o multilateral, reconozca explícitamente el derecho del Estado anfitrión a regular en pos del interés público, como lo hacen los ACFI, el Protocolo Intra-MERCOSUR y la propuesta presentada por Brasil en la OMC.

- ❶ Las opiniones expresadas aquí son del autor y no comprometen a la CEPAL.
- ❷ Véase: Rozemberg, Ricardo; Gayá, Romina. *El MERCOSUR y la promoción de inversiones*. Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina, 2013.
- ❸ Todos los datos mencionados en este párrafo fueron extraídos de: <<https://bit.ly/2L8m2xh>>.
- ❹ Véase: Herreros, Sebastián; García-Millán, Tania. Opciones para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La regulación de la inversión extranjera directa. In: *Serie Comercio Internacional* No. 135, CEPAL, 2017.
- ❺ Véase: Negri, Constanza B.; Panzini, Fabrizio Sardelli. O retorno dos acordos de investimento na agenda comercial brasileira. In: *Revista Pontes*, Vol. 12, No. 1. ICTSD, marzo de 2016.
- ❻ Los acuerdos con Chile, Colombia, México y Perú ya han sido aprobados por el Congreso brasileño, restando su aprobación por los Congresos de dichos países.
- ❼ Disponible en: <<https://bit.ly/2lp92pq>>.
- ❽ El 86% de los encuestados lo consideró importante o críticamente importante. Más detalles están disponibles en el informe publicado en 2017 por el Banco Mundial con el título *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018*.
- ❾ Cabe notar que varios acuerdos sobre inversión vigentes entre miembros de la Alianza del Pacífico y del MERCOSUR incorporan el arbitraje inversionista-Estado. La coexistencia entre dichos acuerdos y un eventual acuerdo plurilateral sobre facilitación de inversiones plantea desafíos legales que trascienden el alcance de este artículo.
- ❿ Véase: UNCTAD. *World Investment Report 2017: investment and the digital economy*. UNCTAD: Ginebra, 2017.



**Sebastián Herreros**

Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## BRASIL

# Una agenda para facilitar y promover la inversión brasileña en el exterior

Diego Bonomo

*Partiendo de la base de que la inversión extranjera beneficia tanto a las empresas como a la economía de un país, el autor enumera las prioridades del sector industrial brasileño en el ámbito doméstico e internacional y discute los desafíos a los que está sujeto el avance de estos temas en Brasil.*

La facilitación, promoción y protección de la inversión brasileña en el exterior es una prioridad del sector privado brasileño. El tema entró en el radar de la industria en 2008, cuando la Confederación Nacional de la Industria (CNI) creó el Foro de las Empresas Transnacionales Brasileñas (FET), con el objetivo de defender una agenda que perfeccione las políticas públicas orientadas a la facilitación y promoción de las inversiones.

Aunque Brasil ha avanzado en la mejora de estas políticas, todavía hay trabajo por hacer. En este sentido, este artículo busca detallar la agenda interna y externa que debe fijarse el país para lograr que sus multinacionales sean más competitivas en el exterior.

## Importancia

La inversión brasileña en el exterior está rodeada de mitos. Esto puede ser comprendido si consideramos que los resultados de esta inversión son contra-intuitivos. Aunque esté dirigida a otros países, la inversión brasileña en el exterior puede generar tres grandes beneficios tanto para las empresas como para el conjunto del país: aumentar la producción y exportación de las empresas; ampliar la capacidad de innovación de éstas (tanto en términos de productos como de procesos); y crear y cualificar nuevos puestos de trabajo en el país.

Un relevamiento realizado por la CNI demuestra que las exportaciones de las empresas industriales multinacionales crecieron a un ritmo más acelerado que las exportaciones generales del país en la última década (16,6% contra 6,7%). Otro trabajo de la Confederación también muestra que las empresas con inversiones en el exterior se involucran más en actividades de investigación y desarrollo que las empresas no internacionalizadas (55% contra 6%).

A pesar de estos beneficios, la inversión brasileña en el exterior enfrenta dos desafíos. El primero refiere al razonamiento de sentido común que asocia la inversión realizada fuera de Brasil con la "exportación de empleos". Aunque los datos apuntan en sentido contrario, esa es una percepción arraigada. En segundo lugar, está la visión negativa que se creó de las multinacionales brasileñas en el contexto actual, por haber sido beneficiadas por la política industrial de creación de "campeones nacionales" y por la política de apoyo a las exportaciones de servicios – ambas relacionadas a una narrativa acentuada por el embate político partidario. Algunas de estas empresas fueron objetivo de la operación "Lava Jato" y otras operaciones de combate a la corrupción – algo que ciertamente contribuyó a esa visión negativa de las multinacionales brasileñas.

El segundo es un desafío de política pública. Aunque el país ha avanzado en los últimos años en algunos ítems de la agenda, todavía no hay una política de apoyo a la inversión brasileña en el exterior consistente y coherente, que la considere como un elemento central de la política industrial, de innovación y comercial de Brasil.

Frente a este escenario, cabe avanzar en una agenda de reformas microeconómicas y en la negociación de acuerdos orientados a la facilitación de la inversión. Por un lado, hay acciones internas, que dependen sólo del gobierno federal. Por otro lado, hay acciones externas, de carácter bilateral y multilateral, que requieren tanto un esfuerzo de cambio

## US\$ 335,4 mil millones

Inversión Brasileña Directa  
en 2016

Fuente: Banco Central de  
Brasil (2017)

por parte del gobierno federal como de la disposición de los países socios de Brasil a que éstas sean ejecutadas.

### Agenda interna

La agenda interna de facilitación de la inversión brasileña en el exterior se divide en tres ejes principales: regulación, recursos y gobernanza.

En materia de regulación, el principal desafío es actualizar la legislación brasileña, desfasada con relación a las mayores economías del mundo. Hay tres instrumentos que merecen especial atención. El primero es la Ley de Beneficios en el Exterior. A pesar de haber sido modificada en 2014, la Ley grava la inversión brasileña en el exterior, ya que Brasil es el único país que utiliza un modelo de tributación con base universal<sup>1</sup>. En la práctica, esto significa que mientras los demás países exoneran a sus empresas de la tributación de su renta, Brasil no lo hace. Lo ideal sería una revisión del régimen brasileño en forma integral, pero en el corto plazo es al menos necesario extender el período para consolidar los resultados de las empresas en el exterior y el crédito estimado del 9% para 2030; permitir el crédito estimado para todos los sectores; y mejorar la Ley para las empresas vinculadas.

La segunda es la Ley de Expatriados de 1982, que está obsoleta. La Ley genera altos costos al expatriar a los funcionarios a las filiales en el extranjero y genera inseguridad jurídica sobre cuáles dispositivos aplicar. El Proyecto de Ley del Senado No. 138 (2017) puede ser una solución a esto, en la medida que busca sustituir la reglamentación, sobre todo en puntos como la definición de la legislación aplicable, los adicionales de transferencia y los términos de compromiso.

La tercera y última es la Ley de Precios de Transferencia, que también fue modificada hace algunos años, pero que necesita una revisión para su perfeccionamiento en lo referido a operaciones comerciales y financieras entre la casa matriz en Brasil y las filiales en el exterior, principalmente en los puntos relativos a salvaguardas, *commodities*, el concepto de similitud y los impactos de los movimientos cambiarios.

Además de la modernización de estas tres leyes, también es necesario asegurar la disponibilidad de recursos públicos para apoyar la inversión brasileña en el exterior. Así, en el segundo eje de la agenda interna, el desafío es crear líneas competitivas de financiamiento oficial a las empresas que buscan invertir en el exterior y, principalmente, un seguro de crédito para cobertura de riesgos políticos y extraordinarios de inversiones en el exterior de empresas brasileñas, controladas y vinculadas, como hacen las agencias de financiamiento de todas las grandes economías, sin excepción. Como las oportunidades para las multinacionales de Brasil se concentran en aquellos mercados con mayor riesgo político – entre los que se destaca África, América Latina y Asia –, la financiación y las garantías públicas son esenciales para viabilizar la actividad de estas empresas.

El tercer y último eje se refiere a la gobernanza. Recién en 2016, con la publicación del Decreto No. 8.807, se estableció el primer locus adecuado al gobierno federal para la coordinación interministerial orientada a la facilitación y promoción de la inversión brasileña en el exterior. Dicho decreto creó el Comité Nacional de Inversiones (CONINV), órgano colegiado de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) compuesto por siete ministerios y que posee competencia para proveer recomendaciones al Consejo de Ministros de CAMEX –instancia decisoria máxima de la política comercial brasileña.

A pesar de este avance institucional, el CONINV posee dos extrañas características. En primer lugar, está presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que no posee jurisdicción sobre la agenda interna de facilitación y promoción de las inversiones y sólo posee jurisdicción parcial sobre los temas de la agenda externa. En segundo lugar, y en contraste con otros colegiados de la CAMEX (como el Comité Nacional de Facilitación de Comercio y el Comité Nacional de Promoción Comercial), el sector privado no forma parte del CONINV, aún cuando éste es el principal agente de esta política pública. En



## Los países en desarrollo y los ADTs

China  
99

India  
96

México  
53

Brasil  
33

consecuencia, cabe revisar tanto la Presidencia del CONINV, como la inclusión con voz y sin voto del sector privado en su proceso deliberativo.

### Agenda externa bilateral

En complemento con la agenda interna, la agenda externa bilateral también es relevante. Esta se compone de dos ejes: acuerdos y defensa política.

El primer eje presentó avances en los últimos años, aunque no de forma homogénea. Hay tres tipos de acuerdos bilaterales que son importantes para facilitar, promover, proteger y, principalmente, reducir la tributación de la inversión brasileña en el exterior.

El primero y más importante es el Acuerdo para evitar la doble tributación (ADT). Entre las principales economías emergentes, Brasil es la que posee la menor red de ADTs, no habiendo negociado ningún nuevo acuerdo en los últimos 10 años<sup>2</sup>. Además, los 33 ADTs del país están desactualizados y necesitan ser revisados a fin de asimilarlos a las prácticas internacionales. Brasil necesita negociar en forma prioritaria los ADTs con Estados Unidos, Colombia, Alemania, Reino Unido y Paraguay (en ese orden); y revisar los que ya posee con Japón, Francia, China, Chile y España (también en ese orden). El desafío particular en este último caso es superar la visión eminentemente fiscal de estos acuerdos, derivada del hecho de que la Secretaría de Hacienda Federal de Brasil (RFB, por su sigla en portugués) lleva a cabo la negociación y no ve a los ADTs como un instrumento de promoción y protección de las inversiones, fundamentales para el comercio exterior brasileño.

El segundo es el Acuerdo Previsional. El país tiene una significativa red de acuerdos de este tipo pero, como en el caso anterior, necesita negociar nuevos acuerdos y modernizar los ya existentes. Brasil necesita negociar en forma prioritaria Acuerdos Previsionales con África del Sur, Angola, Austria, China, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Holanda, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela; y revisar los acuerdos con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Alemania, Bélgica, Francia, Italia y los países iberoamericanos.

El tercero es el Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI). Los ACFIs son una herramienta relativamente nueva en la política comercial brasileña y buscan insertar a Brasil en la red de acuerdos de inversión, superando antiguas divergencias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional en lo que se refiere a las cláusulas inversor-Estado y de expropiaciones indirectas. El país ya negoció nueve ACFIs con los países de la Alianza del Pacífico (individualmente) y del MERCOSUR (en bloque), y con cuatro países africanos. Además del desafío de internalizar en el ordenamiento jurídico brasileño los acuerdos ya existentes – lo que también se aplica a los ADTs y Acuerdos Previsionales –, Brasil necesita expandir su red. Así, necesita negociar ACFIs con los demás países de América Latina, con otros países africanos, con los miembros del BRICS (grupo formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y con economías desarrolladas como Estados Unidos y Japón.

Por último, en el eje de la defensa política de la inversión brasileña en el exterior, cabe mencionar la reciente adopción de un Código de Conducta por parte del MRE, que establece las reglas que deben seguir los diplomáticos en la conducción del apoyo brindado a las empresas del país en el exterior. La creación de este instrumento es importante porque alinea a Brasil con las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, la elaboración de este documento sin haber realizado previamente una consulta pública al sector privado revela la falta de transparencia y la ausencia de una visión clara sobre el valor de la inversión brasileña en el exterior. El Código necesita ser revisado para que no sea interpretado como un desestímulo a las multinacionales brasileñas.

### Agenda externa multilateral

La agenda externa bilateral también ofrece un amplio campo de acción para el perfeccionamiento de las políticas públicas de apoyo a la inversión brasileña en el exterior. A pesar de presentar márgenes de ganancia menores y con avances más lentos, la agenda externa multilateral merece un rol destacado.

En esta área Brasil posee dos frentes de actuación. El primero y más relevante es la solicitud de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este proceso requerirá que el país adecúe sus políticas y prácticas institucionales a las de la Organización. El impacto positivo de estos cambios se observará de forma más acentuada en la legislación tributaria, incluso en áreas de la agenda interna y externa bilateral, como la Ley de Precios de Transferencia y el modelo base de los ADTs. Así, el acceso a la OCDE crea un incentivo adicional para avanzar en las reformas en Brasil que facilitarán y promoverán la inversión brasileña en el exterior.

El segundo frente son las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con la paralización de la Ronda de Doha en 2008 y la reanudación de una agenda de negociación basada en paquetes de pequeños acuerdos a partir de 2013, se abrió la posibilidad de que el tema de inversiones retornase a la agenda de la OMC. La Reunión Ministerial de Buenos Aires en 2017 no estableció un mandato negociador sobre el tema, sino que creó un ambiente favorable para el fortalecimiento de un grupo de países semejantes, interesados en iniciar tratados con miras a un acuerdo multilateral de cooperación y facilitación de las inversiones. En este sentido, el propio Brasil presentó propuestas sobre el tema, basadas en su exitosa experiencia con los ACFIs. Al igual que en el caso del acceso a la OCDE, un acuerdo multilateral sobre inversiones en el marco de la OMC reforzaría la agenda de reformas del país.

### Próximos pasos

Todavía hay mucho por avanzar. Las agendas internas y externas son extensas y deben ser seguidas con compromiso, tanto por parte del gobierno federal como por parte del sector privado. Cabe, sin embargo, resaltar tres aspectos transversales que aún no están firmados en esta área de la política comercial.

El primero es que la inversión brasileña en el exterior aún no es considerada un elemento central de la política comercial. Como ya se ha discutido, el establecimiento del CONINV fue un avance institucional importante pero insuficiente para promover el cambio necesario y para involucrar áreas del gobierno federal que se ocupan del tema tributario que es central en las políticas de apoyo a la inversión. Falta un mayor esfuerzo para lograr la preeminencia del tema en los debates del Consejo de Ministros de CAMEX.

El segundo aspecto se refiere a la ausencia en Brasil de evaluaciones del grado de éxito de las políticas públicas adoptadas. El país debiera medir su éxito en promover las recomendaciones de la agenda interna y externa sobre la base del avance de estas políticas por parte de sus principales competidores. En otras palabras: no basta con avanzar; es necesario avanzar relativamente más que la competencia.

El tercer y último aspecto es la necesidad de crear, entre las entidades de fomento y apoyo empresarial, servicios orientados a estimular y apoyar la inversión en el exterior por parte de empresas brasileñas de mediano y grande porte. Existen ejemplos que han sido ejecutados por la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil) y por entidades como la Federación de las Industrias del Estado de Minas Gerais (FIEMG) a través del programa "Industria Global". Sin embargo, cabe evaluar el grado de alcance de la oferta de estos servicios.

La inversión brasileña en el exterior trae beneficios innegables a las empresas y a la economía del país. No se trata de una elección, sino de un imperativo de la competencia internacional: no priorizar esta agenda puede acarrear una pérdida de posición frente a los competidores, con impacto negativo en el empleo y en la competitividad de Brasil. Ni el gobierno federal ni el sector privado tienen tiempo que perder para ejecutar esa agenda.



**Diego Bonomo**

Gerente ejecutivo de  
Asuntos Internacionales de la  
Confederación Nacional de la  
Industria (CNI).

① Estados Unidos dejó de usar este modelo después de la reforma tributaria que realizó recientemente.

② China posee 99 ADTs; India, 96; y México, 53.

## INVERSIONISTA

# Facilitación de inversiones: un enfoque práctico.

Andreas Dressler

*El éxito en la atracción de inversiones depende de una facilitación efectiva, por lo que el apoyo directo al inversor desempeña un papel clave en este proceso. Este artículo analiza los diferentes tipos de apoyo ofrecidos a los inversores e identifica los principales factores que llevan al éxito de una política de facilitación de inversiones.*

Existen dos definiciones predominantes del término "facilitación de inversiones". La primera refiere al conjunto de políticas, leyes y regulaciones que una jurisdicción promulga a fin de permitir a los inversores extranjeros establecerse y operar en una ubicación específica. Esta interpretación pone de relieve los aspectos políticos y procedimentales de la inversión, al tiempo que hace referencia a los inversores en un sentido amplio, y no a un inversor o proyecto específico. La segunda definición de "facilitación de inversiones" está relacionada con una amplia gama de servicios que se ofrecen como apoyo durante las diversas fases del proceso de inversión. Este apoyo se articula por medio de agencias de promoción de inversiones (IPA, por su sigla en inglés). Si bien los objetivos de la facilitación de inversiones son similares en ambas definiciones, la segunda opción enfatiza las necesidades prácticas y operativas que posee un inversor específico al llevar adelante su proyecto de inversión.

La diferencia entre las dos definiciones se puede ilustrar por medio de dos ejemplos: incentivos a la inversión y contratación de mano de obra. En el caso de los incentivos, la primera acepción de facilitación de inversiones refiere al conjunto de regulaciones y procedimientos que establecen cómo y bajo qué circunstancias se otorgan los incentivos a la inversión. Estos incluyen los criterios de elegibilidad, el procedimiento de solicitud, los requisitos de presentación de los informes y el proceso de desembolso de los fondos. La facilitación de inversiones busca que estas regulaciones y procedimientos sean claros, eficientes, transparentes e imparciales. De acuerdo con la segunda definición, la facilitación de inversiones se relaciona con el apoyo brindado al inversor para identificar los programas de incentivos relevantes, realizar presentaciones ante las agencias administrativas y asistir en la preparación de solicitudes y documentación de respaldo necesaria. El objetivo de este segundo tipo de apoyo es garantizar que un inversor individual obtenga los beneficios para los que califica su proyecto. Este apoyo puede ser decisivo en la elección de la ubicación e implementación de un proyecto.

En el ejemplo de la contratación de personal, la primera definición de facilitación de inversiones refiere a la información de las políticas y procedimientos administrativos que un inversionista extranjero debe seguir para contratar mano de obra. En contraste, la segunda definición está asociada al apoyo brindado al inversionista para identificar, reclutar y capacitar a los empleados. Esta facilitación puede canalizarse a través de agencias de desarrollo, universidades, institutos técnicos y de capacitación, así como desde la IPA misma.

Este documento se centrará en la segunda definición de facilitación de inversiones, tomando como dado el conjunto de políticas y regulaciones que facilitan en términos generales la inversión.

## Importancia y alcance de la facilitación de inversiones

La facilitación de inversiones es esencial para la atracción de las inversiones por varios motivos, entre los que se destacan:

- La IPA puede ayudar al inversionista a identificar oportunidades que lo lleven a ampliar su plan de inversión inicial y modificar la escala de sus proyectos.
- La IPA puede evidenciar o crear oportunidades de negocios que el inversor no habría podido identificar por sí solo.

## Principales destinos de IED en la América Latina y el Caribe en 2015

US\$ 64 mil millones

**Brasil**

US\$ 33 mil millones

**México**

US\$ 16 mil millones

**Chile**

US\$ 12 mil millones

**Colombia**

US\$ 8 mil millones

**Perú**

Fuente: UNCTAD, 2017

- La IPA puede ser el factor decisivo para la radicación de un proyecto de inversión, especialmente cuando se trata de la primera experiencia del inversionista o cuando este se dirige por primera vez a esa ubicación.

Al mismo tiempo, políticas débiles de facilitación de inversiones pueden provocar resultados negativos:

- Pueden provocar que el país de origen de la IPA no sea considerado por algunos inversores.
- Pueden dañar las relaciones de la IPA con los inversores, y la reputación tanto de la zona de radicación como de la IPA misma.

Es común suponer que la facilitación de inversiones tiene lugar al inicio de la implementación de un proyecto de inversión. Sin embargo, su alcance es más extendido en el tiempo: también juega un papel determinante en las etapas previas y posteriores al momento de decidir dónde radicar una inversión.

### Requerimientos del inversor y tipos de facilitación de inversiones

El apoyo brindado por las IPAs debe condecirse con los requerimientos de los inversores que se buscan atraer. A nivel general, los inversores solicitan asistencia en las siguientes áreas:

- información: análisis de mercado, asesoramiento y provisión de datos económicos sobre las características del lugar.
- contactos: presentaciones a agencias gubernamentales, institutos de investigación o proveedores potenciales.
- oportunidades: acceso a licitaciones o proyectos de inversión.
- dinero: incentivos gubernamentales o capital de riesgo.
- soporte práctico: obtención de permisos o ayuda en requerimientos administrativos.

Las IPAs pueden proporcionar distintos tipos de asistencia, a variar según tres escenarios con distintos objetivos y modalidades de apoyo.

#### *Escenario 1: el inversor no posee un plan de inversión específico*

Las IPAs pueden actuar antes de que un inversor haya siquiera desarrollado su plan de inversión. Bajo este escenario, los objetivos de la facilitación son establecer una relación con el inversor y explorar oportunidades para futuras inversiones. El tipo de apoyo que la IPA puede proporcionar incluye la provisión de información sobre oportunidades comerciales en la ubicación y la presentación de socios y clientes potenciales. La facilitación de inversiones bajo este escenario debe ser personalizada y tener la apariencia de "exclusividad" para lograr ser atractiva al inversor. En consecuencia, este tipo de apoyo sólo puede proporcionarse a los inversores que la IPA considera estratégicamente importantes.

#### *Escenario 2: el inversor se encuentra evaluando lugares de localización para su inversión*

Cuando el inversionista está considerando ubicaciones alternativas para un proyecto de inversión, la IPA compite con las agencias de otros países a fin de lograr la radicación del proyecto en su propio territorio. El apoyo que la IPA puede proporcionar en esta fase del proceso de inversión incluye la provisión de información sobre las características del lugar y los procedimientos y requisitos reglamentarios, la identificación de inmuebles adecuados, la organización de visitas y la vinculación con contactos locales. La información y el apoyo provisto en esta fase se debe adaptar cuidadosamente a los requisitos del proyecto. Los inversores pueden presentar solicitudes de información sobre los puntos de apoyo que necesitan. En esta etapa, una facilitación de inversiones eficaz requiere que la IPA comprenda claramente las características del proyecto.

#### *Escenario 3: el inversor ha seleccionado la localización de su inversión*

En el tercer escenario, el inversor ya ha seleccionado la localización de su inversión y la IPA correspondiente a ésta. Sin embargo, el proyecto aún no se ha implementado y

## Principales destinos de IED en la América Latina y el Caribe en 2016

US\$ 59 mil millones

**Brasil**

US\$ 27 mil millones

**México**

US\$ 14 mil millones

**Colombia**

US\$ 11 mil millones

**Chile**

US\$ 7 mil millones

**Perú**

Fuente: UNCTAD, 2017

existe riesgo de que no se lleve a cabo. La facilitación de inversiones debe entonces garantizar que el proyecto se implemente de manera eficiente y exitosa, identificando las oportunidades que le permitan al inversor ampliar o mejorar el proyecto. El tipo de asistencia que la IPA puede proporcionar en esta fase incluye apoyo en los aspectos regulatorios, en la búsqueda de mano de obra, en las comunicaciones y relaciones públicas y en las presentaciones a proveedores de servicios. Durante esta etapa, el apoyo brindado por la IPA es eminentemente práctico y tiene la capacidad de agregar valor al proyecto del inversor al agilizar o simplificar la implementación del proyecto.

### La eficacia de la facilitación de inversiones

Aunque la IPA ofrece gran parte de los tipos de asistencia anteriormente descritos, existe poca información sobre la eficacia de la política de facilitación de inversiones. Son pocas las IPAs que realizan encuestas de satisfacción del cliente y hay muy poco conocimiento sobre el grado de influencia que ejercen a la hora de decidir la localización y características de la inversión.

Si bien no cabe duda de que muchas IPAs realizan una excelente tarea, el apoyo que brindan no siempre satisface las expectativas de los inversionistas. En su afán por asegurar una inversión, las IPAs tienden a comprometerse con servicios que luego no pueden brindar adecuadamente. Además, la facilitación de inversiones puede parecer lenta y burocrática a los ojos de los inversionistas privados. Las IPAs también suelen depender de la colaboración de otras agencias y organizaciones que pueden no entender la importancia de la facilitación de inversiones o compartir el mismo nivel de entusiasmo a la hora de brindar un apoyo de alta calidad.

En muchos otros casos, las IPAs simplemente no tienen los recursos (especialmente de personal) para proporcionar una facilitación efectiva. Esto se debe particularmente a que este objetivo compite con otras responsabilidades de las IPAs. Además, estas agencias suelen carecer del conocimiento de la industria y no siempre comprenden el modelo de negocio del inversor y los requisitos del proyecto para proporcionar el apoyo personalizado.

### Factores clave de éxito para la facilitación de inversiones

Teniendo en cuenta los desafíos mencionados, los factores clave de éxito para la facilitación de inversiones pueden relacionarse con la selección de inversores, el manejo de sus expectativas, la definición de la "cartera de servicios" brindados y el trabajo con asociados.

#### *Clasificando los inversores*

Las IPAs, incluso aquellas bien provistas de recursos, no pueden ofrecer el mismo nivel de apoyo a todos los inversores. Por lo tanto, necesitan definir su criterio de selección: pueden clasificar los proyectos de inversión según el beneficio económico que reportan o según el grado de afinidad de la inversión con la estrategia global de atracción de inversiones de la agencia. Si bien muchas de las IPAs utilizan el primer criterio, también pueden implementar criterios no financieros o "criterios de sostenibilidad" en donde evalúan el atractivo y posible impacto de una inversión según consideraciones sociales, ambientales o de gobernanza.

El proceso de clasificación exige conocimiento sobre las actividades y los planes de los potenciales inversores, algunos de los cuales probablemente sean confidenciales. Algunas IPAs buscan recabar esta información por medio de cuestionarios, aunque en la práctica una entrevista con el inversionista suele ser la forma más efectiva. Independientemente del método utilizado, el objetivo de la selección de inversores es permitir que la IPA tome una decisión fundada sobre el nivel de apoyo que brindará en cada caso. Una de las ventajas del proceso de selección es que esta búsqueda de información sobre el inversor luego también permitirá brindar una mejor calidad de apoyo.

#### *Manejando las expectativas*

A fin de manejar las expectativas del inversor, las IPAs debieran ser claras respecto a qué tipo de ayuda proveen y en qué circunstancias la otorgan. Esta gestión de expectativas



también requiere informar los tiempos del proceso de apoyo y las entidades que participarán en la facilitación. Asimismo, es importante que el inversor comprenda desde el inicio del proceso que la facilitación de inversiones en nada garantiza, por ejemplo, el otorgamiento efectivo de incentivos o propiedades.

#### *Definiendo los servicios específicos*

Una forma de gestionar las expectativas es que las IPAs definan su "cartera de servicios" tal como lo hacen las consultoras privadas. Las agencias están adoptando crecientemente este enfoque debido a las ventajas que conlleva: al definir una cartera de servicios específica, logran comprometerse a proveer efectivamente esos servicios, demuestran conocer las necesidades de los inversores y estos entienden claramente qué tipo de apoyo pueden solicitar. Sin embargo, otras IPAs todavía utilizan un sistema de apoyo abierto ("lo asistiremos con todas sus necesidades"), creando expectativas poco realistas y aumentando el riesgo de decepcionar a los inversores.

#### *Trabajando con asociados*

Incluso las IPAs más grandes del mundo dependen de otras entidades para proveer ciertos servicios de facilitación de inversiones. Estas entidades pueden ser organizaciones mixtas del sector público y privado, como las agencias de desarrollo económico, otras agencias gubernamentales o ministerios, cámaras de comercio, asociaciones industriales, universidades e instituciones de investigación. Otras entidades asociadas son las empresas de servicios profesionales que trabajan en áreas como bienes raíces, recursos humanos, derecho y contabilidad. Las áreas en las que estos socios pueden brindar apoyo son igualmente amplias y van desde la ayuda en la elaboración de argumentos para atraer inversionistas hasta el apoyo práctico en el proceso de implementación. Muchas IPAs han desarrollado un grupo de socios para cubrir diversos aspectos de la facilitación. Esto les permite proporcionar una facilitación de inversiones más receptiva e integral, especialmente cuando los roles y responsabilidades de los diversos socios durante el proceso de facilitación se han definido de antemano. La capacidad de proporcionar una facilitación de inversiones efectiva mejora una vez que la IPAs y sus socios adquieren experiencia práctica trabajando en proyectos de inversión y desarrollan una comprensión conjunta de qué tipo de apoyo requieren los inversionistas.

#### **Consideraciones finales**

Este documento se ha focalizado en la definición de facilitación de inversiones como el apoyo práctico brindado por las IPAs y sus socios a los inversores. Las reglas y regulaciones de facilitación de inversiones tienden a ser de largo alcance y estáticas, se aplican a grandes grupos de inversores y cambian con poca frecuencia. El apoyo brindado por una IPA a los inversores, en cambio, es dinámico, adaptándose a las necesidades del inversionista individual y a las exigencias de implementación de un proyecto de inversión. Las probabilidades de obtener resultados negativos durante este proceso son altas, y se recomienda a las IPAs que desarrollen un enfoque práctico y estructurado de facilitación de inversiones que refleje tanto las necesidades del inversionista como la capacidad de la IPA para brindar un apoyo efectivo.

---

❶ Este artículo es una versión de la *think piece* publicada por el autor en la Plataforma E15, disponible en: <<https://bit.ly/2L1yIFj>>.

❷ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) adopta esta definición. Véase: <<https://bit.ly/2swvm5y>>.

❸ Véase: Sauvart, Karl P.; Mann, Howard. *Towards an Indicative List of FDI Sustainability Characteristics*. E15 Initiative. Ginebra: ICTSD y WEF, 2017.



**Andreas Dressler**  
Director-ejecutivo de Location  
Decisions.

# Publicaciones

Puentes recomienda publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional y el desarrollo sostenible, con implicaciones también para América Latina.



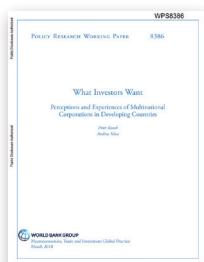
## **Mecanismo de Solución de Controversias en los Acuerdos Regionales de Comercio: Modos, Desafíos y Opciones para una resolución efectiva de disputas** **ICTSD – abril 2018**

La importancia de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y sus mecanismos de solución de controversias (MSC) probablemente seguirá creciendo frente a los desafíos que enfrenta la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este documento examina la evolución de los ACR-MSC y sus características generales. También examina seis aspectos en particular: iniciación, método de solución, procedimientos para adjudicación, aplicación, apertura y arreglos institucionales. El autor también presenta alternativas políticas para que los MSC sean más accesibles y efectivos. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



## **Desarrollando la estrategia climática de largo plazo de la Unión Europea** **ICTSD – abril 2018**

Han ocurrido muchos cambios desde que, en 2011, la Comisión Europea publicó "La hoja de ruta para avanzar hacia una economía competitiva y baja en carbono en 2050". Primero, el Acuerdo de París creó un nuevo marco global para abordar el cambio climático y propuso condiciones científicas y tecnológicas para la elaboración de la hoja de ruta 2050. Además, en 2018, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a presentar una propuesta de estrategia de la Unión Europea (UE) para la reducción a largo plazo de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con el Acuerdo de París. Este estudio busca contribuir en esa dirección. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



## **Que quieren los inversionistas: percepciones y experiencias de las corporaciones multinacionales en los países en desarrollo**

**Banco Mundial – marzo 2018**

El documento discute los resultados de una encuesta realizada a corporaciones multinacionales con filiales en países en desarrollo. El documento explora las perspectivas corporativas y la toma de decisiones en las etapas del ciclo de inversión: atracción; entrada y establecimiento; operaciones y expansión; vínculos con la economía local; y, en algunos casos, desinversión y salida. Por medio de entrevistas con 754 ejecutivos, la encuesta revela que la estabilidad política y un entorno regulatorio favorable a las empresas son los dos factores principales que influyen en las decisiones de inversión. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



## **Hacia un marco internacional para la facilitación de inversiones** **OCDE – abril 2018**

La inversión es fundamental para el crecimiento y el desarrollo sostenible. En las condiciones adecuadas, puede mejorar la capacidad productiva y el potencial de crecimiento de la economía receptora. Además, puede impulsar la creación de empleo, mejorar los niveles de vida, permitir la transferencia de tecnología y conocimientos y estimular la inversión nacional, creando vínculos con los proveedores locales. Por estos motivos, la facilitación de inversiones ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda económica mundial. Este estudio busca iniciar un debate sobre el desarrollo de un marco internacional para facilitar la inversión en pos de un crecimiento sostenible e inclusivo. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN LA RED BRIDGES DE ICTSD

## PONTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla portuguesa- *Idioma português*  
[www.ictsd.org/news/pontes](http://www.ictsd.org/news/pontes)

## BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una  
perspectiva de desarrollo sostenible- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla china- *Idioma chino*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Análisis e información sobre comercio y desarrollo  
con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma francés*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

La producción de PUENTES es posible  
gracias al apoyo generoso de todos nuestros  
donantes, que incluyen:

**DFID – Departamento para el Desarrollo  
Internacional del Reino Unido**

**SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo  
Internacional**

**DGIS – Ministerio de Relaciones  
Exteriores de Holanda**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Dinamarca**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Finlandia**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Noruega**

PUENTES recibe publicidad y patrocinios  
para apoyar el costo de la publicación e  
incrementar su impacto a nivel global y  
en Latinoamérica. La aceptación de las  
propuestas queda a discreción de los editores.  
Las opiniones expresadas en los artículos son  
responsabilidad exclusiva de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista de  
ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative  
Commons de Atribución-NoComercial-  
SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0013

