

## Resumen Ejecutivo

Kevin P. Gallagher, Andrés López

De acuerdo a un informe del Grupo de Trabajo sobre Inversión Extranjera y Desarrollo en las Américas, una evaluación exhaustiva de los impactos de la liberalización de los regímenes que regulan la inversión extranjera y otras reformas relacionadas en América Latina muestra que, con algunas excepciones, la inversión extranjera directa (IED) *per se* no ha estimulado ni el crecimiento generalizado de las economías ni mayores niveles de protección ambiental en la región. El informe recomienda que se implementen políticas nacionales y regionales destinadas a mejorar las capacidades de las firmas domésticas y a equilibrar los costos y beneficios que se derivan de los flujos de IED en la región. También recomienda prestar mucha más atención a asegurar que las estrategias nacionales de desarrollo no se vean amenazadas por las reglas que regulan los flujos de inversión extranjera.

El informe, titulado “Globalización, Inversión Extranjera, y Desarrollo Sustentable: Lecciones desde las Américas” es el producto de una serie de estudios llevados a cabo por economistas especializados en desarrollo y en medio ambiente provenientes de Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Chile y Costa Rica. En base a estudios detallados de distintos países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela), el Grupo de Trabajo examinó cómo la inversión extranjera directa impactó sobre el crecimiento económico, la política ambiental y la economía política de los países de la región.

A principios de los años 1990, los países de América Latina comenzaron a liberalizar los regímenes de regulación de la inversión extranjera. Ya sea de manera unilateral o a través de acuerdos regionales de comercio e inversión, las reformas típicamente involucraban la eliminación de requerimientos de desempeño (como por ejemplo, la obligación de que las firmas extranjeras compraran cierta cantidad de insumos en el mercado local o exportaran un determinado porcentaje de su producción), y limitaban la capacidad de los países de requerir asociaciones entre empresas extranjeras y nacionales, entre otras cosas. Más aún, esas reformas alteraron la naturaleza de cómo se solucionan las controversias acerca de la inversión extranjera. Mientras que la solución de controversias en los acuerdos comerciales tradicionalmente se apoyó en el mecanismo que los estados deben solucionar sus disputas entre sí, los nuevos acuerdos comerciales y de inversión tienen regímenes de solución de controversias del tipo “inversor-estado” donde las firmas extranjeras pueden demandar directamente a un gobierno nacional o local sin el visto bueno del gobierno del país al que pertenecen.

Estas políticas fueron promovidas por Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y fueron implementadas entusiastamente por muchos gobiernos en las Américas. Se materializaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 entre Estados Unidos, Canadá y México y se transformaron en el modelo para acuerdos bilaterales y regionales subsiguientes, incluyendo los acuerdos

entre Estados Unidos y Chile, entre Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica, el acuerdo entre Estados Unidos y Perú, y un sinnúmero de acuerdos bilaterales de inversión.

Por cierto, la liberalización de los regímenes de inversión extranjera no ha sido un fenómeno aislado sino que formó parte del esfuerzo reformista más generalizado conocido como el “Consenso de Washington”. Este conjunto de reformas consistía en un paquete de políticas económicas destinadas a promover el desarrollo a través de la apertura de las economías a las fuerzas del mercado. Como parte de este proceso y en los últimos 20 años, los gobiernos de América Latina redujeron sus aranceles y subsidios, eliminaron las barreras a la inversión extranjera y, en general, redujeron el rol del Estado en todos los aspectos de la economía.

Recientemente, las políticas y acuerdos arriba descriptos han despertado preocupación, en parte porque los resultados observados han sido decepcionantes. Por ejemplo, el crecimiento económico per capita en la región fue menor en el período de las reformas (menos del 2% desde 1990) que en las últimas décadas del período de sustitución de importaciones.

Tampoco fueron materializadas las promesas de las reformas en relación con el impacto de la IED. En efecto, se esperaba que con la implementación de las nuevas políticas la IED por parte de empresas multinacionales (EMNs) fluiría y sería una fuente de crecimiento económico en los países que la recibieran. Además de aumentar el producto y el empleo, la esperanza era que la IED traería derrames de conocimiento que mejorarían las habilidades y capacidades tecnológicas de las empresas locales, promoviendo así un crecimiento generalizado de la economía. También se esperaba que las EMNs generaran derrames medioambientales positivos que mitigarían los impactos ecológicos locales de la transformación industrial.

Con relación a estas expectativas, los resultados más importantes de este informe muestran que:

1. La IED se concentró en un pequeño grupo de países en la región. De hecho, Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela recibieron más del 80% de la IED arribada a América Latina.
2. El objetivo principal de las grandes firmas extranjeras localizadas en México y el Caribe fue construir plataformas de exportación a EEUU, mientras que el de las localizadas en América del Sur fue servir a los mercados domésticos de la región.
3. La IED fue atraída por los determinantes tradicionales de la inversión, y no por el hecho de que un país haya firmado un acuerdo regional o bilateral de inversión o por su capacidad de servir como un “*pollution haven*” para firmas extranjeras.
4. Cuando la IED se materializó, las firmas extranjeras en general tuvieron niveles de productividad más altos y pagaron salarios más elevados, y tendieron a aumentar el comercio exterior en la región. Sin embargo,
5. La IED generó escasos derrames y encadenamientos en las economías receptoras, y en muchos casos desplazó a las firmas domésticas competidoras de las EMN.

6. El desempeño medioambiental de las firmas extranjeras fue mixto, a veces mostrando una superioridad ante la performance de firmas domésticas, y otras veces mostrando un desempeño igual o peor.

Los estudios del Grupo de Trabajo también documentaron y analizaron la experiencia de la IED en sectores y países específicos:

- En Brasil, Argentina y México (los tres países que recibieron la mayor parte de la IED en la región), así como en Costa Rica, se encontró que:
  - Las firmas extranjeras tienen niveles de productividad y salarios más altos y comercian más que las firmas nacionales
  - Sin embargo, los encadenamientos con las firmas nacionales y con la economía local son débiles, especialmente en México y en Costa Rica
  - Si bien las firmas extranjeras han importado nuevas tecnologías generadas en su casa matriz, no contribuyeron a aumentar los niveles de investigación y el desarrollo en las economías locales.
- En Brasil, México, Chile y Argentina
  - Prácticamente todas las firmas extranjeras transmitieron sistemas de manejo medioambiental a los países receptores. Sin embargo
  - No es claro que las firmas estuvieran, en la práctica, cumpliendo con las regulaciones locales. En Brasil, hay pocas indicaciones de que las firmas extranjeras cumplieran con las regulaciones en mayor medida que las firmas nacionales
  - Hay poca evidencia que indique que las firmas extranjeras están impactando de manera positiva sobre las cadenas productivas locales en términos medioambientales (en particular considerando que muchos de los eslabones locales de las cadenas productivas desaparecieron como resultado de la IED).
  - En algunos casos como el sector forestal en Chile, las firmas extranjeras que exportan con una certificación de “*fair trade*” estaban efectivamente “*upgrading*” a estándares medioambientales más altos
  - En otros, como en el sector electrónico en México, las firmas extranjeras no exportan para alcanzar los altos estándares existentes en Europa ya que su mayor mercado de exportación, Estados Unidos, no tiene estos estándares.
- En Venezuela, Bolivia, Ecuador y Uruguay
  - Un acuerdo bilateral de inversiones de Uruguay redujo el conjunto de políticas que estuvieron disponibles para solucionar un conflicto que involucraba una inversión extranjera y el potencial de contaminación transnacional con Argentina, mientras que,
  - Los acuerdos bilaterales de inversión en Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron denunciados por los gobiernos, quienes pudieron renegociar los términos de los contratos con las firmas del sector de hidrocarburos.