

La regulación de la inversión extranjera directa

LOS CASOS DE LA ARGENTINA, COLOMBIA,
EL PERÚ, LA REPÚBLICA DE COREA Y TAILANDIA

Leonardo E. Stanley



NACIONES UNIDAS

CEPAL



OBSERVATORIO
AMÉRICA LATINA
ASIA PACÍFICO



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

La regulación de la inversión extranjera directa

Los casos de la Argentina, Colombia, el Perú,
la República de Corea y Tailandia

Leonardo E. Stanley



NACIONES UNIDAS



OBSERVATORIO
AMERICA LATINA
ASIA PACIFICO



The Government of
the Republic of Korea

Este documento fue preparado por Leonardo Stanley, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del convenio de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de la República de Corea para el período 2017-2019.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/120
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-01162

Esta publicación debe citarse como: L. Stanley, "La regulación de la inversión extranjera directa: los casos de la Argentina, Colombia, el Perú, la República de Corea y Tailandia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/120), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Evolución de las visiones sobre la Inversión Extranjera Directa	7
II. El tratamiento de la IED en cada país	17
A. Protección de inversiones.....	17
B. Promoción y facilitación de inversiones.....	20
III. El posicionamiento externo: la mirada de los inversores	29
IV. Conclusiones	31
Bibliografía	35
Cuadros	
Cuadro 1	Dimensiones de sostenibilidad, instrumentos y aspectos característicos de la IED.....
	11
Cuadro 2	Países seleccionados: flujos y stocks de Inversión Extranjera Directa, 2017.....
	13
Cuadro 3	Países seleccionados: número de tratados bilaterales de inversión (TBI) y acuerdos de libre comercio (ALC) firmados y vigentes
	17
Cuadro 4	Países seleccionados: acuerdos de libre comercio.....
	19
Cuadro 5	Tratados de inversión –cláusulas asociadas a la transferencia de tecnología.....
	22
Cuadro 6	Tailandia-BOI: incentivos fiscales y no fiscales vigentes desde 2013
	28
Gráficos	
Gráfico 1	Países seleccionados: IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo, 2000-2016.....
	14

Introducción

El presente documento compara los regímenes de inversión extranjera directa (IED) en dos países de Asia oriental y sudoriental (la República de Corea y Tailandia) y tres de América Latina (Argentina, Colombia y Perú). El análisis a brindar involucra una sección teórica y otra empírica. Esta última combina aspectos cuantitativos y cualitativos.

En una primera parte, el análisis teórico evalúa la percepción adoptada por la academia respecto a los beneficios que genera la IED en el país anfitrión. En particular, se ahonda en el esquema de protección de inversiones, largamente popularizado en la década de los años noventa y bajo creciente crítica en la actualidad. Finalmente, se analiza la lógica tanto como la evolución del esquema de promoción y facilitación de inversiones.

La segunda sección realiza un breve análisis de los flujos de IED de cada país, diferenciando el origen de los inversionistas, así como los sectores hacia donde éstos dirigen sus inversiones. Seguidamente, la tercera sección compara las instituciones que cada uno de estos países ha diseñado e implementado a fin de atraer inversores. Primeramente, se observa el marco legal - institucional seguido por cada uno de los países, incluida su adhesión al esquema bilateral de inversión tanto en la firma de acuerdos de libre comercio. Seguidamente, se considera el diseño organizacional, centrado en la figura de la agencia encargada de la promoción y facilitación de la inversión extranjera. En la cuarta sección se introducen una serie de indicadores, cuya comparación trata de ilustrar las principales características que diferencian a cada uno de los países considerados. Su inclusión intenta brindar un mejor panorama cualitativo que se espere ayude a comprender por qué los inversores eligen un determinado país y no otro. La sección final lista un conjunto de puntos, los cuales sintetizan los principales aspectos introducidos por el informe.

I. Evolución de las visiones sobre la Inversión Extranjera Directa

La relación entre las empresas extranjeras y los países anfitriones es compleja: a veces beneficiosa, pero eventualmente también conflictiva (Mann y von Moltke, 2005; Sornarajah, 2007; Mortimore y Stanley, 2009; Tienhaara, 2009; Leal-Arcas, 2010). A la salida de la postguerra, la relación entre los países desarrollados y los países en desarrollo se caracterizaría por una profunda transformación, así como por el surgimiento de fuertes conflictos. Estos estuvieron inicialmente asociados con una serie de expropiaciones, lanzadas todas ellas a partir del cambio de régimen político en China, Europa oriental y Cuba. En la década del sesenta, el conflicto se vinculará con el proceso de descolonización que inician una serie de países de Asia y África, y años más tarde, con la decisión de avanzar sobre el control de los recursos naturales por parte de un grupo de países de Oriente Medio y de América Latina. El mayor protagonismo del mundo en desarrollo llegaría al ámbito de las Naciones Unidas, cuando se proclama en 1974 el "Nuevo Orden Económico Internacional"¹. Así y todo, y más allá de los conflictos, la inversión que arribaba del exterior se sujetaba a la legislación local. Pero, independientemente de lo legal-institucional, el financiamiento seguía respondiendo al viejo patrón Norte-Sur. De esta forma, tras el deterioro de los términos de intercambio, los países latinoamericanos comienzan a confrontar los costos del endeudamiento. Ciertamente, tal situación venía a mostrar los límites del modelo sustitutivo de importaciones.

Será en los años 1980 cuando emerge un nuevo consenso: la llegada de inversores siempre resulta beneficiosa para el país receptor. El cambio no solo obedecía a aspectos meramente económicos, sino también reflejaba factores políticos, en particular, el ascenso del neoliberalismo con la llegada al poder de

¹ Previo a ello, en el año 1962 la Resolución 1803 (XVII) reconocía los Derechos de los Pueblos y Naciones a la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales, incluida la nacionalización de tales recursos y el pago de una compensación "apropiada". La Resolución 3177 (XXVIII) de 1973 clarificaba sobre este último aspecto, declarando que la compensación a otorgar por el Soberano podrá ser menor que la compensación total reclamada por el inversor. Ello generó la oposición de los Estados Unidos, cuya delegación apoyó la inclusión de la denominada Doctrina Hull-la cual establece que el expropiado debe ser compensado de forma rápida, adecuada y efectiva.

Ronald Reagan y Margaret Thatcher en EE.UU. y Gran Bretaña respectivamente (Sornarajah, 2007; Mortimore y Stanley, 2009). Así, el esfuerzo por atraer IED implica ahora el modificar el aparato legal que hasta allí se encontraba vigente, incluida la sanción de leyes de inversión extranjera directa consideradas “amigables”² (Sauvant et al., 2015). Que los países en desarrollo mantuvieran discreción era considerado perjudicial: a fin de atraer inversores se necesitaba de reglas (Stanley, 2004). La nueva era, pues, conlleva la firma de los denominados tratados bilaterales de inversión (TBI) así como la adhesión al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución del Banco Mundial establecida en 1966 con sede en Washington, DC³. Con el mismo objetivo, los países en desarrollo comienzan a establecer agencias de promoción de inversiones, cuya tarea principal será administrar los incentivos ofrecidos a los inversionistas extranjeros. Todo ello explica pasar de 396 acuerdos firmados a principios de los años 1990 (Mortimore y Stanley, 2009) a los más de 3.300 que se cuentan en 2017 (South Centre, 2019). El número de agencias también aumentará, existiendo actualmente más de 200 oficinas nacionales (Harding y Jarvonic, 2012). También las demandas ante el CIADI⁴ han aumentado fuertemente desde los años 1990, contándose 942 casos pendientes hacia fines de 2018 (Sauvant, 2019)⁵.

Aun cuando la mayoría de los países en desarrollo se avienen a firmar acuerdos⁶, se observa una gran dispersión en lo firmado, lo cual resulta evidente al comparar el contenido de las diferentes disposiciones que conforman el cuerpo de un tratado bilateral⁷. La actitud adoptada por China en materia arbitral, por caso, resulta una muestra más de lo diverso que pueden resultar los tratados firmados⁸. También existe fuerte dispersión en los objetivos que mantienen las diferentes agencias de promoción y facilitación, con algunas mostrando mayor coordinación con los programas de desarrollo de largo plazo respecto a otras que solo tienden a solventar los problemas burocráticos que (eventualmente) afectan a los inversores que llegan al país.

La postura predominante en los 1990 era que los inversores llegarían con nuevas tecnologías, y así, el país receptor podría cerrar la brecha con los países tecnológicamente más avanzados. Pero, aun cuando la IED pueda resultar beneficiosa, nada garantiza al país receptor apropiarse de dichos beneficios. Algunos sostienen que las ventajas se podrán concretar si el país receptor cumple con una serie de condiciones: diseñar las instituciones correctas o mejorar la educación de la población (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019)⁹. Más allá de eso, los países receptores deben fijar reglas, aun cuando ello les afecte en sus

² Resulta válido recordar que, aun cuando estuvo contemplado y negociado en la ciudad de La Habana, nunca logró firmarse un tratado internacional en el ámbito multilateral.

³ El CIADI es una institución internacional de carácter autónomo, establecida bajo el Convenio sobre Arreglo de Disputas relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (la denominada Convención de Washington). En su fundación, contó con la adhesión de 30 Estados.

⁴ Debe recordarse que las demandas únicamente pueden ser iniciadas por los inversores privados, una muestra más del sesgo pro-inversor que presenta el esquema (Leal-Arcas, 2010).

⁵ Si se considera la evolución en el número de disputas, vemos que los pleitos “crecen como hongos”: mientras que el promedio de arbitraciones anual entre los años 1996-1998 era de 8, una década más tarde el promedio se había multiplicado por 4: 36 casos por año. En los últimos años para los que se tiene registro (2016-2018), se observó un promedio de 74 casos por año.

⁶ Brasil resulta la gran excepción. Entre 1994 y 1999, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso negoció 14 tratados, pero los mismos nunca fueron ratificados por la Asamblea Legislativa. Así y todo, este país es uno de los principales receptores de inversión extranjera a nivel mundial.

⁷ Por caso, mientras algunos países mantuvieron una interpretación estrecha del concepto de inversión (catalogando como tal a aquella asociada a los flujos de inversión directa), otros introdujeron una visión amplia (permitiendo todo tipo de inversiones, incluida aquella asociada a flujos de portafolio). Lo mismo ocurre con la resolución de disputas: mientras en algunos casos el Soberano evitaba confrontarse judicialmente de manera directa con los inversores [mecanismos Estado a Estado], en otros casos aceptaba a los inversores como contraparte [mecanismos Inversionista a Estado]. Así, aun cuando la gran mayoría de los países en desarrollo adhirieron al esquema y firmaron TBI, no todos los tratados resultaron similares. Como en otros ámbitos, los países del Asia evitaron incluir cláusulas restrictivas, y muchos de ellos recelaron del esquema de resolución de disputas Inversionista a Estado. Un caso bien conocido es China (Stanley, 2019), aunque no el único.

⁸ Pese a reportar como el segundo principal destino de IED, China no confrontó ninguna demanda ante los tribunales arbitrales internacionales. Tal récord obedeció, sin más, a la postura del gobierno chino frente al CIADI. Una porción importante de los tratados firmados acordaban el esquema de resolución Estado a Estado.

⁹ Estos aspectos serán analizados en secciones posteriores.

posibilidades de avanzar en la carrera tecnológica¹⁰. En la práctica, sin embargo, si lo que se busca es avanzar hacia la frontera tecnológica, la regulación deviene necesaria para garantizar la transferencia. El éxito de las políticas proactivas implementadas en el pasado por la República de Corea (Kim, 1997; Lim, 1999; CEPAL, 2019) y más recientemente por la República Popular China (Hsueh, 2011; Kroeber, 2016) confirma lo beneficioso que puede resultar el involucramiento del Estado.

Pero estas no resultan las únicas críticas o advertencias. Puede que los fondos que arriban a un país no resulten beneficiosos si lo que se busca es garantizar el desarrollo de largo plazo (Claessens y otros, 2003; Saborowski, 2009; Ibarra, 2011; Goda y Torres, 2013). Para el caso de Latinoamérica, el punto anterior resulta clave. Por ejemplo, si la mayoría de la IED que arriba al país se asocia con proyectos del sector transable tradicional, ello puede terminar bloqueando el crecimiento de las exportaciones asociadas a sectores no tradicionales (Rodrik y Subramanian, 2008)¹¹. La IED también puede resultar contraproducente si los fondos se dirigen mayoritariamente al sector no transable (por caso, el inmobiliario), tal como se observó en el pasado en Corea y España. Ello, porque tales fondos inducen una sobrevaloración del tipo de cambio, afectando así la competitividad del sector transable - particularmente, la industria doméstica. Los hacedores de política deben incluso considerar el nivel de endeudamiento que mantienen las empresas transnacionales asentadas en el país y cómo éstas distribuyen dividendos - aun cuando las mismas hayan invertido en el sector transable no tradicional. También existen recelos sobre las operaciones de fusión y adquisición. La llegada de este tipo de fondos no implica la incorporación de capacidad instalada ni tampoco la llegada de nuevas tecnologías. Dicha situación ha llevado a numerosos autores a plantear que la IED puede, eventualmente, ser incluso perjudicial para la competitividad de la economía receptora (Claessens y otros, 1993; Jongwanich, 2008).

La inversión extranjera puede resultar clave para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados en 2015, así como para avanzar con la agenda ambiental (Sauvant y Mann, 2017). Sin embargo, también puede afectar la sostenibilidad de la economía en el largo plazo. Ello vuelve válida a la regulación (Tienhaara, 2009). Tal visión no resulta novedosa ni tampoco debe pensarse como extrema; más bien representa un punto intermedio entre quienes ven a las empresas multinacionales (EMN) como siempre beneficiosas para el proceso de desarrollo y aquellos que las ven como la causa de todos los males —incluida la perpetuación del subdesarrollo (Sornarajah, 2007). En otras palabras, al gobierno no solo debe importarle lo cuantitativo: también debe considerar lo cualitativo. Lamentablemente, y con todo lo relevante que resulta, los aspectos extraeconómicos resultan dejados de lado por el análisis económico tradicional (Schoenmaker y Schramade, 2019). Centrado en un marco estrecho, este desconoce las externalidades negativas que puede generar un determinado proyecto, y tampoco considera valioso compartir los beneficios que genere dicho proyecto con el conjunto de los actores sociales involucrados—los denominados *stakeholders*¹², según su término en inglés— así como con las generaciones futuras.

La mayor profundidad con la que se evalúan los proyectos desde los años 1980 se gestará en determinados círculos académicos y ONG. Afortunadamente, dicha visión comienza a ser compartida por numerosos sectores (incluidos los hacedores de política), al tiempo que se generaliza su aceptación en el

¹⁰ China resultó la excepción que vino a confirmar la regla: bien aprovechada, la política de transferencia asegura el catch up tecnológico. China supo aprovechar su poder de negociación frente a las empresas multinacionales: interesadas por entrar al mercado, estas cedieron ante las condiciones que le imponía el país receptor (es decir, aceptaron transferir tecnología). Obviamente, pocos países en la región pueden negociar acceso por tecnología. Sin embargo, el poseer un recurso natural específico —como es el caso de varios países latinoamericanos— puede permitir a sus gobiernos negociar de forma estratégica con las empresas multinacionales.

¹¹ En el caso de Colombia, tal situación es analizada en Goda y Torres (2013).

¹² Como plantea Dirk Schoenmaker (2017), dicho reduccionismo se asocia al lema “Negocios son Negocios” popularizado por Milton Friedman en los años 1980. Según esta visión, la finalidad de la empresa es maximizar su valuación para beneficiar así a los accionistas. Con el tiempo, la visión reduccionista va perdiendo peso, y ganando adeptos aquellos que sostienen la necesidad de internalizar los costos ambientales y sociales que genera la actividad económica.

mundo académico. Comienzan a expandirse los trabajos académicos, que ahora muestran los costos del esquema al tiempo que minimizan los beneficios para los países receptores (Mortimore y Stanley, 2009; Gordon y Pohl, 2015; Sauvant et al., 2015; Zhang, 2015; Van Harten, 2016; Johnson et al., 2018; CCSD, 2018). Ciertamente, el esquema resultó muy sesgado en favor de los inversores, lo cual llevó a un grupo de países a pensar en el rediseño del esquema de protección y promoción de inversiones. La crítica también llega al esquema de resolución de disputas que se impuso con la firma de TBI, y que permitía al inversor privado llevar al Soberano ante los tribunales arbitrales.

Sorpresivamente, dicha crítica no solo involucra a un grupo de países en desarrollo (Sudáfrica, Indonesia, India)¹³ sino también del propio mundo desarrollado (por ejemplo, Noruega, Australia, Países Bajos). Y un nuevo consenso surge para evitar que el sistema de resolución de disputas sea utilizado por los inversores para su provecho, bloqueando así la realización del bien común (Vidigal y Stevens, 2018). Ante ello, y frente al creciente recelo que genera la llegada de ciertos tipos de inversor, algunos países han introducido pruebas que dictaminan si se otorga el permiso de entrada a determinadas inversiones. Ello no surge solo en China o India, sino también en países en desarrollo como Namibia¹⁴ y también en países desarrollados como Canadá¹⁵ y Australia. En fin, diversos gobiernos aún prohíben la entrada de inversores en ciertos sectores de servicios, en determinadas industrias, sea en la provisión de obras de infraestructura, o bien en la explotación de recursos naturales (Savant y Mann, 2017).

La crítica a la visión tradicional también llegará a las agencias de promoción y facilitación. En el pasado estas agencias se dedicaron a estructurar incentivos, mayoritariamente diseñados desde una visión económica estrecha que dejó de lado las dimensiones social, ambiental e institucional (VCC - WAIPA, 2010). Las críticas, en fin, no solo provienen de la academia, sino que surgen al interior de diversos organismos internacionales, incluida la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). De esta forma, es que un grupo de agencias comienzan a priorizar una visión “cualitativa” sobre la inversión extranjera que entra al país (aunque algunos lisa y llanamente prohíben la entrada a determinados sectores).

En un trabajo reciente, Karl Sauvant y Howard Mann (2017) listan cuatro dimensiones de sostenibilidad que debería ofrecer la inversión que arriba al país, y los principales instrumentos asociados que permitirían avanzar en cada una de las dimensiones mencionadas¹⁶ (véase el cuadro 1). Es sobre la base de estas dimensiones, instrumentos y características que debería diseñarse la agencia¹⁷.

¹³ Mientras, otro grupo de países en desarrollo directamente abandona el esquema. Tal el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

¹⁴ Esto se asocia a la Investment Promotion Act, sancionada en 2016 aunque pendiente de aprobación. Esta ley sienta las bases para la promoción y atracción de inversiones que hagan al desarrollo económico sostenible, así como reducir el desempleo y diversificar la economía. A fin de lograr desarrollar una sociedad moderna, la ley plantea la necesidad de incluir políticas de transferencia de tecnología. También la ley impide la entrada de inversores extranjeros a determinados sectores y actividades de negocios (mayor información en la página <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/178/namibia-investment-promotion-act>).

¹⁵ Instaurada en 1985, la ley de inversión del Canadá ha sufrido numerosas modificaciones. La última data del año 2013 y en ella se adoptó una prueba de beneficios netos, según la cual el gobierno puede rechazar un proyecto de inversión extranjera directa. En definitiva, y a grandes rasgos, la inversión será aceptada o rechazada según: (a) sus efectos sobre el nivel de actividad económica del país, incluyendo sus efectos sobre el empleo, en la generación de valor, la utilización de partes, componentes y servicios producidos en Canadá; (b) el grado y significancia de la participación canadiense; (c) el efecto de la inversión sobre la productividad de la economía, así como sobre la eficiencia del sector industrial, el desarrollo tecnológico, la innovación en procesos tanto como la generación de nuevos productos; (d) el efecto de la inversión en la competencia; (e) la compatibilidad de la inversión con la política industrial, económica y cultural del país; y, (f) la capacidad de la inversión de mejorar la competitividad internacional de Canadá.

¹⁶ Los autores destacan que el listado resulta indicativo, siendo responsabilidad de cada gobierno decidir sobre las prioridades de política tanto como respecto a los instrumentos a considerar para lograr tal fin.

¹⁷ Este planteo ya aparece en el trabajo conjunto realizado en 2010 por el Centro Vale-Columbia de Inversión Sustentable (VCC) y la Asociación Mundial de Agencias de Promoción de Inversiones (WAIPA). En dicho informe se plantea la conveniencia de avanzar hacia un tipo de agencia que priorice inversiones de tipo inclusivo y sustentable. A dicho tipo de agencia la califican como de cuarta generación.

Cuadro 1
Dimensiones de sostenibilidad, instrumentos y aspectos característicos de la IED

Dimensión	Aspectos a considerar	Dimensión	Aspectos a considerar
Económica	Empleo <ul style="list-style-type: none"> • Encadenamientos locales • Transferencia de tecnología • Infraestructura • Desarrollo local • Distribución equitativa de la riqueza • Transparencia impositiva • Promoción de la I+D 	Medio Ambiente	Manejo de los recursos <ul style="list-style-type: none"> • Control de la contaminación • Control de la huella de carbón y de los gases de efecto invernadero. • Reducción de los desechos • Protección de la biodiversidad • Cambio climático • Agua • Energía renovables
Social	Derechos laborales <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Salud pública • Seguridad en el trabajo • No discriminación • Salario Justo • Beneficios • Derechos humanos • Derechos de los pueblos indígenas • Género • Reubicación • Protección herencia cultural / diversidad 	Gobernanza	Transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Manejo local • Estándares en la cadena de valor • Protección del consumidor • Involucramiento de los stakeholders • Anticorrupción • Cumplimiento con las leyes • Sistema de manejo de riesgos • Sistema de manejo ambiental • Estudios de impacto social y ambiental • Respeto de los derechos humanos • Gobernanza corporativa

Fuente: Sauvart y Mann (2017).

Actualmente, muy pocas agencias incluyen las cuatro dimensiones al momento de analizar las inversiones (VCC-WAIPA, 2010). Ahora bien, aun cuando la lista indicativa resulte políticamente aceptada por el Soberano, su instrumentación no resultará sencilla. Por un lado, requiere que el país adopte una visión de desarrollo de largo plazo. Por otro lado, aun cuando se logre el consenso político sobre esta nueva visión, la instrumentación implica fuertes cambios en las reglas y normas que regulan las inversiones. Ello implica rediseñar el esquema legal a fin de que rebalancee los derechos y obligaciones de las partes (Mann y von Moltke, 2005) y garantice la inclusión social y el desarrollo sostenible (Gordon et al., 2014; Zhan, 2018). También implica otorgar mayor flexibilidad al Estado anfitrión, ya sea para implementar políticas de desarrollo industrial o para avanzar con regulaciones en materia medioambiental (VCC-WAIPA, 2010). Por cierto, la tarea no resulta sencilla (Sauvart y Mann, 2017). Ello genera importantes desafíos sobre el Soberano (negociadores de tratados, agencias, legisladores, etc.), sobre el empresariado (asociaciones de negocios, inversores institucionales, etc.), pero también sobre la sociedad civil (ONG, comunidades, etc.).

Algunos acuerdos internacionales de inversión consideran la dimensión de sostenibilidad¹⁸, para lo cual listan una serie de acciones y políticas¹⁹ que permiten avanzar en dicha dirección (Sauvart y Mann, 2017). Mención especial merece la actitud de un grupo creciente de inversores institucionales frente a las inversiones en sectores energéticos no sustentables²⁰. Pese a todo, la posibilidad de que los inversores irruman con juicios ante el cambio de reglas es, sin duda, uno de los principales desafíos que

¹⁸ Entre otros, el TBI firmado por Brasil y Malawi, el acuerdo firmado por Canadá y la Unión Europea (Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the European Union), la Convención de Lomé (que vincula a la UE y un grupo de países en desarrollo del África, Caribe y Pacífico), el modelo de tratado bilateral de inversiones iniciado por un conjunto de países del sur de África, y el borrador de código de inversiones Pan-Africano.

¹⁹ El borrador de código de inversiones Pan-Africano incluye la transferencia de tecnología (para más información, véase https://au.int/sites/default/files/documents/32844-doc-draft_pan-african_investment_code_december_2016_en.pdf).

²⁰ Existen numerosos ejemplos, asociados a fondos de inversión globales, que han decidido abrazar la causa de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por su sigla en inglés). Esto es, respetar el medio ambiente, trabajar por la inclusión social, y bregar por una mejor gobernanza. También abundan los casos de fondos que se retiran del financiamiento de empresas petroleras.

presenta tal rebalanceo. Tal escenario resulta más probable de observar en América Latina, por el modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales que caracteriza a la región.

En definitiva, asistimos a un cambio de visión: un leve pero creciente pesimismo hacia la entrada de capitales extranjeros. A diferencia de lo que ocurría en la década del 1960, el pesimismo surge de los países desarrollados. Del conjunto de razones que explican dicho cambio, podemos plantear algunas conjeturas. Por un lado, el creciente reconocimiento de los costos sociales y ambientales que a menudo acompañan a la IED, los cuales terminan siendo asumidos (o bien, ignorados) por el país receptor. Los países miembros de Naciones Unidas han adoptado como propia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre cuyos objetivos se destaca la necesidad de avanzar hacia una mayor inclusión social, así como la protección del hábitat. Ello conlleva introducir nuevas regulaciones, pero estas pueden terminar afectando derechos adquiridos de los inversores. Todo ello termina generando una situación de status quo, asociada al temor de confrontar a los inversores extranjeros (más cuando el capital necesario para financiar inversiones resulta escaso).

No menos importante en el cambio de enfoque, por otro lado, debe considerarse el avance de China. La segunda economía del mundo no solo destaca por su comercio y por atraer grandes flujos de IED, sino también por las fuertes inversiones que sus empresas han comenzado a realizar en los últimos años²¹. La salida al mundo implica la búsqueda de oportunidades de negocios en sectores diversos, y por diversos tipos de empresas. Sin embargo, lo que prevalece es una visión de largo plazo, estratégica, sobre la cual el Estado posee una fuerte injerencia. Se ha pasado de una situación en la que varias multinacionales detentaban más poder que numerosos Soberanos (Sornarajah, 2007) a otra donde el poder de negociación es detentado por empresas globales que responden a un Soberano. Dicha visión no resulta novedosa, pero quizás sí molesta a quienes albergan a empresas líderes en sectores de frontera tecnológica. Esto es, a los países desarrollados, quienes han comenzado a imponer trabas a la entrada de IED proveniente de China.

Dejando de lado las razones, resulta auspicioso que los países desarrollados impulsen un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Los países de la región deberían aprovechar esta situación al momento de sentarse a la mesa de negociaciones.

En síntesis, e independientemente de las razones, puede decirse que, desde una perspectiva institucional, predominan dos grandes cosmovisiones:

América Latina mantiene en general una postura acrítica, fuertemente asociada a la visión cuantitativa: a mayor inversión, mayor el efecto (positivo) sobre la producción local y el desarrollo económico. Sin embargo, en la práctica, la inversión que llega a menudo conlleva costos sociales y ambientales que resultan desconocidos. Esto hace al patrón cíclico que, históricamente, ha caracterizado a algunos países de la región: el trato para con los inversores resulta desdeñoso cuando los precios de las materias primas se hallan en alza, pero se torna amigable cuando estos caen. De los tres países considerados, Argentina es el que mejor refleja esta actitud, la cual también puede observarse en lo ambicioso de lo firmado en materia bilateral [TBI]. Otra fue la actitud adoptada por Colombia y Perú, donde ha prevalecido una actitud amigable para con los inversores y escasamente crítica respecto al rol de la IED.

Asia también mantiene una política amigable para con los inversores²², brindando amplios beneficios y garantías. Tailandia, por caso, desarticuló gran parte de sus políticas industriales. Sin

²¹ En el año 2015, China se convierte en un exportador neto de capital: las inversiones de empresas chinas en el resto del mundo superan a las realizadas por empresarios extranjeros en territorio chino. Actualmente, ese país reporta como la segunda fuente mundial de IED (Song, 2019). Para aquellos interesados en analizar la IED china en América Latina, consultar el reciente libro de Enrique Dussel Peters (2019).

²² La crisis financiera que afectó a varios países asiáticos en la segunda mitad de los años 1990 fue uno de los desencadenantes de dicho cambio de actitud, el que resultó evidente en la República de Corea tanto como en Tailandia.

perjuicio de ello, las medidas de promoción que otorga a los inversores privilegian algunos objetivos de política, como se verá más adelante. El caso de la República de Corea debe verse con otros lentes, pues hoy los flujos de capitales domésticos que salen al mundo resultan sensiblemente superiores a los que arriban al país. Por otra parte, a diferencia de Tailandia, son los sectores más vinculados a la innovación los que lideran el desarrollo en Corea.

Independientemente de los montos recibidos, América Latina y Asia atraen distintos tipos de inversores. Ello responde, entre otras razones, al modelo de inserción internacional tanto como de desarrollo que, en el pasado reciente, han seguido ambas regiones. Así, la política económica que lleva adelante el país receptor influye sobre el tipo de beneficio que recibe, aun cuando las empresas que arriban pertenezcan a una misma multinacional. De esta forma, mientras algunos países escalan en las cadenas de valor, otros quedan estancados en su rol de proveedores de materias primas. Lo anterior implica plantear un estudio más profundo del fenómeno, analizar los beneficios que genera la llegada de la IED desde una perspectiva amplia —tal como lo plantea el estudio conjunto OCDE-BID (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019).

En lo que respecta a su pertenencia a mecanismos de integración, tanto Colombia como Perú son miembros de la Comunidad Andina y de la Alianza del Pacífico, mientras que Argentina lo es del MERCOSUR. Tailandia, por su parte, es miembro de la ASEAN, asociación de la cual no forma parte Corea. La República de Corea, sin embargo, es miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el que también se halla abocado a la liberalización de la inversión entre sus países miembros. En definitiva, todos estos esquemas de integración vienen persiguiendo una política de apertura a la inversión extranjera, aun cuando algunos han mantenido una política más cauta en cuanto a las garantías institucionales brindadas a los inversores²³.

Cuadro 2
Países seleccionados: flujos y stocks de Inversión Extranjera Directa, 2017
(En millones de dólares)

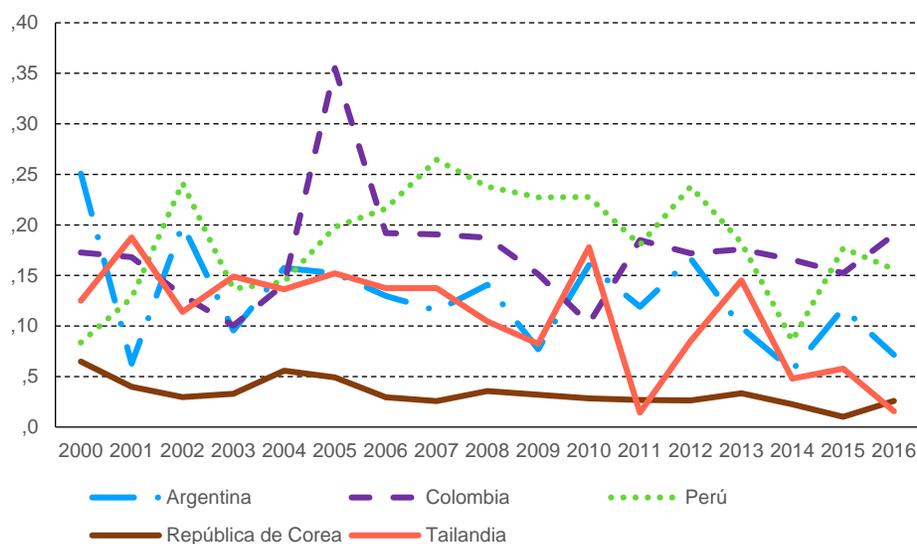
País	Ingresos IED	IED de origen local en el extranjero	Stock IED	Stock-IED local en el extranjero
República de Corea	17 013	31 676	230 597	355 758
Tailandia	7 635	19 283	219 368	107 298
Argentina	11 857	1 168	76 576	40 942
Colombia	14 518	3 690	180 235	55 507
Perú	6 769	262	98 243	5 447

Fuente: elaboración propia en base a datos de la UNCTAD (UNCTADSTAT).

Ambas regiones se diferencian también respecto del rol de la inversión extranjera en la formación bruta de capital fijo (véase el gráfico 1). Mientras que en el caso de los países asiáticos dichos valores resultan inferiores al 10 por ciento (menores al 5% en el caso de Corea), en los latinoamericanos la contribución de los capitales foráneos se ubica por encima del 10% (con Colombia y Perú superando el 20% en el trienio previo a la crisis financiera global).

²³ La negativa de Brasil impidió que fueran ratificados el Protocolo de Colonia y el Protocolo de Buenos Aires, ambos firmados en 1994 por los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El primero de estos acuerdos se asociaba con la protección de las inversiones realizadas por inversores de los países miembros en cualquiera de los cuatro países del bloque, mientras el segundo con las inversiones realizadas por inversores extra-MERCOSUR.

Gráfico 1
Países seleccionados: IED como porcentaje de la formación bruta de capital fijo, 2000-2016



Fuente: elaboración propia en base a datos de la UNCTAD.

Debe destacarse el escaso rol que tuvo la IED en el proceso de desarrollo industrial de Corea, patrón observado también en Japón y la Provincia china de Taiwán. Sin embargo, este esquema no fue el seguido por China, que supo aprovechar la inversión extranjera para realizar su catch-up tecnológico.

Adentrándonos al análisis por país de origen, ambas regiones presentan similitudes y diferencias. La llegada de inversores regionales muestra relevancia en ambas regiones, aunque respondiendo a diferentes patrones de desarrollo. En el caso del sudeste asiático, los flujos intrarregionales se asocian con la llegada de empresas manufactureras en búsqueda de menores costos laborales (*flying geese hypothesis*). Así, en 2018 se evidencia una nueva escalada en los fondos que llegan desde la región, siendo Singapur la fuente principal de fondos, seguido de cerca por Malasia y Tailandia (UNCTAD-ASEAN Secretariat, 2018). Otra es la situación de América Latina, donde los flujos intrarregionales se vinculan mayoritariamente a empresas de servicios —por ejemplo, empresas financieras o de comercio minorista provenientes de Chile que se asientan en Perú.

Los Estados Unidos son el principal inversor extranjero de Argentina, seguido por España y los Países Bajos²⁴. Las inversiones provenientes de la región también resultan relevantes, fundamentalmente las originadas en Brasil, Chile y Uruguay. También destacan los flujos que provienen de centros financieros (Panamá, Bermudas, Islas Vírgenes) —en su mayor parte asociados a inversiones originadas en China (Stanley, 2019)²⁵. A nivel sectorial, la industria manufacturera sigue siendo el sector más favorecido por los inversores extranjeros (35,0%). En segundo lugar, se ubican las inversiones en el sector minero y energético no renovable (22,3%), detrás del cual se ubica el sector supermercadista y de venta mayorista (10,9%).

Según reporta el Banco Central de Colombia, los Estados Unidos también son el principal inversor en ese país. Si evaluamos el período 2010-18, del total ingresado (US\$ 119.041 millones), los flujos

²⁴ Los datos de Argentina corresponden a 2016, último año publicado por el Banco Central de la República Argentina-BCRA.

²⁵ La subestimación resulta un problema recurrente con la inversión proveniente de China, ello porque gran parte de los fondos resultan triangulados. Por ello es que a la IED originada en China se le suman lo proveniente de los paraísos fiscales.

provenientes de EE. UU. alcanzaron los US\$ 20.272 millones (17,0%). Durante el mismo periodo, también resultaron relevantes los flujos con origen en: Panamá (14,7%), España (10,1%), Reino Unido (8,7%), Suiza (8,5%), Bermudas (5%), Chile (4,9%), México (4,5%) y Canadá (4,1%). A nivel sectorial, del acumulado de flujos de inversión que arribaron a Colombia en la última década (US\$ 127.474 millones), el 71,5% se dirigió al sector hidrocarburos. Si a dicho total se adiciona la IED asociada a la explotación minera y canteras (US\$ 18.319 millones), se tiene que la búsqueda de recursos naturales es lo que mayoritariamente sigue atrayendo a los inversores extranjeros. Finalmente, también cabe destacar la creciente relevancia de los inversores de origen chino, cuyos fondos también se dirigen mayoritariamente a los sectores de petróleo, carbón, gas y energía (Cortés Villafrádez y de la Peña, 2015). Cabe esperar que, dado el interés del gobierno colombiano, las inversiones provenientes de China sigan ascendiendo²⁶.

El caso de Perú resulta interesante, pues de alguna manera el origen de los inversores se diferencia por sector de destino. Según lo informado por el Banco Central del Perú (a diciembre del 2018), los capitales del Reino Unido muestran protagonismo en el sector minero y los originarios de España destacan en comunicaciones²⁷. Las empresas chilenas también han ganado relevancia en este sector y en el financiero. También destacan los inversionistas que llegan de EE. UU., los Países Bajos y Brasil²⁸. Considerando la evolución histórica de los saldos de IED por país de origen, se destaca: España explica 22% del total de los saldos acumulados desde el año 2000, porcentaje que se reduce al 18,6% cuando el período analizado es aquel después de la crisis financiera global (2008-2018). Considerando este último periodo desde una perspectiva sectorial, los más favorecidos han sido: telecomunicaciones (22.6%), minería (20.1%), finanzas (17.5%), industria (14.5%), y energía (12.2%). Mención aparte merece la inversión de origen chino. Empresas de este país han venido siendo activas en el sector minero por más de una década, y más recientemente también lo hacen en el sector pesquero (CEPAL, 2019). Según los datos brindados por la Red Académica China - América Latina (Red ALC-China), Perú se ha transformado en uno de los destinos preferidos por los inversores de origen chino²⁹.

Según datos provenientes de la OCDE, EE. UU. reporta como el principal origen de las inversiones que arriban a la República de Corea: un 35 % de los flujos de capitales que ingresaron en 2017 se originó en ese país. A renglón seguido aparecen las Islas Caimán (11,4%) y la RAE china de Hong Kong (6,8%). Si a lo anterior se suman los flujos originados en China (6,8%), tenemos que un 25% del total de la IED que arribó a Corea en ese año se asocia con inversores chinos. Del resto de los flujos entrantes, se destacan los originados en la región: Vietnam (4,5%), Singapur (2,3%) y Japón (1,9%). Por último, los capitales europeos explican casi un 10% de la IED recibida. En lo sectorial, una proporción relevante de los capitales entrantes (31,2%) se dirige al sector financiero y seguros. El de venta mayorista y supermercados (21,9%) es el segundo sector con mayores flujos. También resultan relevantes las inversiones dirigidas a: manufacturas (17,9%), sector inmobiliario (8,2%), información y comunicaciones (5,3%), minería y canteras (3,7%) y transporte y logística (3,1%).

²⁶ Para mayor información, ver gacetilla de prensa "La relación de inversión entre Colombia y China tiene un gran potencial de desarrollo" Colombia, Presidencia de la Nación-Bogotá 26-07-2019 (<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190726-La-relacion-de-inversion-entre-Colombia-y-China-tiene-un-gran-potencial-de-desarrollo.aspx>).

²⁷ Las inversiones en el sector minero representan el 22,03% del total que proviene de China, mientras aquellas que se dirigen al sector de comunicaciones alcanzan el 20,53%. En tercer lugar, aparece el sector de finanzas (18,11%), seguido por energía (13,29%) e industria (12,49%).

²⁸ El monto de inversiones provenientes de España representó el 17,61% del total de IED arribada en el año 2018. A continuación, se contabilizan los fondos que llegaron del Reino Unido (16,83%), mientras que en tercer lugar aparece Chile (13,12%) y en cuarto lugar EE. UU. (12,32%). Un poco más atrás aparece el Reino de los Países Bajos (6,08%), mientras los fondos provenientes del Brasil llegan al 4,55%.

²⁹ Tal como en el caso argentino, la inversión china se encuentra subestimada por las estadísticas oficiales, en este caso en las originadas por el Banco Central del Perú. Según datos oficiales, si se considera el periodo 2008-2018, los capitales de origen chino fueron de US\$ 2.172,8 millones, lo cual representa solo el 0,9% del total de inversiones correspondientes al periodo.

Finalmente, en el caso de Tailandia³⁰, Japón mantiene el predominio entre los países inversionistas: un 36,6% de las empresas invirtiendo en Tailandia provienen de este país. Atrás aparece Singapur (13,9%), seguido por Hong Kong (7,3%), EE. UU. (6,8%), Países Bajos (6,6%), Mauricio (3,5%) y Reino Unido (3,4%). El sector manufacturero lidera el interés de los inversores (43,1%), seguido por el sector financiero y de seguros (26%) y el inmobiliario (9,2%). Mención aparte merece la industria automotriz, cuyo desarrollo data de los años 1960. Luego de una primera etapa, asociada al modelo sustitutivo y donde la producción se orientaba al mercado interno, el gobierno decide orientar la industria hacia la exportación. Tal movimiento se produce a finales de los años 1990, después que Tailandia se viera afectada por la crisis asiática. A partir de allí, se inició un proceso de transformación, el cual implicó el abandono de numerosos instrumentos de política, particularmente aquellos asociados a la transferencia de tecnología. También se eliminaron restricciones de tipo accionario, las cuales impedían a las terminales extranjeras detentar el 100% de la propiedad³¹. Hoy fuertemente asociada a capitales japoneses, la industria automotriz reporta como una de las principales proveedoras de empleo (Warr y Kohpaiboon, 2017)³² y es el principal complejo exportador del país (Tanchoun, 2018).

Como tendencia general, las inversiones de empresas chinas crecen en ambas regiones, reflejando el creciente rol como inversionista extranjero que ocupa ese país a nivel global. Dicho protagonismo, sin embargo, esconde diferentes tipos de inversiones según la región. Prevalece la búsqueda de recursos naturales en los flujos que arriban a América Latina (inter-industria) mientras que los que se dirigen al Asia evidencian mayor interés por la búsqueda de eficiencia (intra-industria). Esto último resulta evidente en el caso de Tailandia, donde las inversiones dirigidas al sector manufacturero representan más del 40% de los fondos que arriban al país. Lo anterior no debe minimizar el creciente interés por la región por parte de las empresas coreanas: entre 2006 y 2016, la IED coreana en América Latina se multiplicó por seis. Más relevante aún es que más del ochenta por ciento de los capitales coreanos que arribaron a la región se dirigieron al sector manufacturero (Moreira y Kahn, 2017)³³.

Pese a todo, América Latina sigue caracterizándose por la explotación de ventajas comparativas estáticas, con escasos avances sobre las cadenas de valor de los bienes que se producen y exportan. Los países del sudeste asiático, por su parte, siguen (en su mayor parte) bregando por la generación de ventajas de tipo dinámico. El patrón de desarrollo y comercio, sin duda, influye sobre el tipo de inversión que recibe una y otra región.

³⁰ Datos originados en el Banco Central de Tailandia.

³¹ La eliminación de este tipo de requisito en 1997 convirtió a Tailandia en el primer país en cumplir con los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Años más tarde, el gobierno eliminó el requisito de contenido local, también prohibido por dicho acuerdo.

³² La ausencia de empresas locales distingue a Tailandia del esquema seguido por otros países de la región (Japón, Corea y China), cada uno de los cuales ha tratado de recrear "su propio Detroit" (Warr y Kohpaiboon, 2017).

³³ Sin embargo, el 80% de dichos flujos se vincula con inversiones en solo dos países: México y Brasil. El mayor protagonismo del primero se da a partir de 2013 (hasta dicho momento era el segundo que más atraía IED coreana). A nivel sectorial, el caso de Brasil se asocia con inversiones en el sector minero-metalífero, mientras que en México las inversiones coreanas se vinculan con el complejo automotriz. Además del mercado interno, la atracción que ejerce México se asocia a su pertenencia al TLCAN y por ende a su posición como plataforma de exportaciones hacia los Estados Unidos.

II. El tratamiento de la IED en cada país

A. Protección de inversiones

En una primera parte se evalúa el entramado legal-institucional asociado a la firma de tratados bilaterales de inversión (TBI) y de acuerdos de libre comercio (ALC), ya que muchos de estos últimos incluyen capítulos de inversión.

Cuadro 3
Países seleccionados: número de tratados bilaterales de inversión (TBI)
y acuerdos de libre comercio (ALC) firmados y vigentes

País	TBI		ALC	
	Total firmados	Vigentes	Total firmados	Vigentes
Argentina	61	49	1	0
Colombia	19	7	10	10
Perú	33	29	10	2
Corea (Rep. de)	105	91	15	15
Tailandia	42	36	6	5

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD, y fuentes propias.

Argentina ha suscrito 61 TBI, en su gran mayoría durante la administración de Carlos Menem (1989-1999). La crisis económica generada por el colapso de la convertibilidad implicó, entre otras cosas, un menor entusiasmo por la firma de este tipo de instrumentos³⁴. Con la llegada de Mauricio Macri al gobierno en enero de 2016, se intentó reactivar el esquema, firmándose tres acuerdos (con Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Japón), aunque ninguno se halla actualmente vigente. De los países analizados, Colombia es el que menos

³⁴ Argentina es el país que ha confrontado la mayor cantidad de demandas ante tribunales arbitrales internacionales: entre los años 1997 y 2015, el país acumuló 58 reclamos (53 ante el CIADI y 5 en el marco de la UNCITRAL) (Pérez Aznar, 2018).

ha hecho uso de este instrumento jurídico: solo negoció 19 tratados, 12 de los cuales no se encuentran vigentes. Comenzando con la firma del tratado con Tailandia (1991), Perú ha suscrito 33 TBI. Durante dicha década firmó otros 25 acuerdos, entre ellos con Argentina y Colombia, ambos en 1994. A partir de dicho momento solo firmará 7 nuevos TBI para centrarse, de allí en más, en la negociación de ALC.

El primer tratado firmado por la República de Corea data de 1964, siendo su contraparte Alemania (en ese entonces, República Federal Alemana). En la década siguiente firmará otros seis TBI, unos diez en los años ochenta, para florecer en los 1990s: en dicha década el gobierno firma 43 TBI. La década siguiente se firmarán 38 acuerdos, y a partir del 2010 otros 7 (4 de los cuales se encuentran pendientes de aprobación). Paraguay se convertirá, en 1992, en el primer país de América Latina en firmar un acuerdo con Corea. Al año siguiente Corea firma con Perú, mientras que el tratado con Colombia llegará recién en 2010. Así, de los cinco países considerados, es la República de Corea el que ha hecho un uso más extensivo del esquema.

Finalmente, a la fecha Tailandia ha firmado 42 tratados. El primero fue firmado en la década del sesenta con Alemania (1961, actualmente concluido), para firmar solo dos en la siguiente década (Países Bajos, 1972; y Reino Unido, 1978). En los años ochenta firma 4 TBI, todos ellos con países asiáticos—incluido el firmado con la República de Corea (1989), el cual aún se encuentra vigente. En los años 1990 firmará 15 nuevos tratados, incluido el firmado con Perú en 1991. De ahí en más firmará 21 tratados, incluido el firmado con Argentina en el año 2000 (el último lo firma en 2015, con Emiratos Árabes Unidos).

Argentina no ha firmado ningún ALC, pero en junio de 2019 alcanzó un acuerdo preliminar en el marco del MERCOSUR con la UE (aun no vigente y que, en principio, no incluye un capítulo sobre protección de inversiones)³⁵. Colombia, por su parte, ha firmado ALC con los siguientes países o asociaciones: México, Chile, Costa Rica, Canadá, EE. UU., Unión Europea, Corea, CARICOM (países del Caribe), la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA por sus siglas en inglés)³⁶, y uno tripartito con El Salvador, Guatemala y Honduras. Perú, por su parte, ha suscrito ALC con Chile, México, Canadá, EE. UU., Singapur, China, Corea, Japón, Tailandia, la UE y EFTA. También es miembro del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CTPP), un tratado de libre comercio entre 11 países de la cuenca del Pacífico³⁷.

Uno de los acuerdos más significativos que firmó la República de Corea, por la sensibilidad política, fue con EE. UU. (KORUS, 2012). Además de dicho tratado, Corea mantiene acuerdos con los siguientes países y bloques: ASEAN, Australia, Canada, Chile, China, Colombia, India, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, UE, EFTA, Turquía, Vietnam, y uno involucrando a 6 países de América Central. Actualmente, el gobierno coreano se halla negociando acuerdos con una serie de países (Ecuador e Israel) y bloques de países (el conformado por Corea-China-Japón, el acuerdo RCEP³⁸ y uno con el MERCOSUR), al tiempo que está revisando sus acuerdos con ASEAN, India y Chile.

Por último, Tailandia ha suscrito individualmente ALC con Australia, Chile, India, Japón, Nueva Zelanda y Perú. Mediante su pertenencia al bloque ASEAN, Tailandia también mantiene ALC con China,

³⁵ La no participación de Argentina en ALC se asocia a su pertenencia al MERCOSUR y la posición del Brasil de no suscribir acuerdos de protección a las inversiones. Dicha postura está siendo modificada por la administración actual de este país, dado su interés en estrechar sus lazos con los Estados Unidos.

³⁶ Dicho bloque involucra a Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

³⁷ Históricamente, es la propuesta de expansión del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (o Acuerdo P4), un tratado de libre comercio firmado por Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, el 3 de junio de 2005 y que entró en vigor el 1 de enero de 2006. Desde 2008, otros países se sumaron para un acuerdo más amplio: Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú, y Vietnam, aumentando el número de países firmantes a doce. El 23 de enero de 2017, Estados Unidos anunció su retirada definitiva del tratado.⁷ Los once países restantes continuaron negociando el tratado, ahora conocido como TPP-11, que fue firmado en Santiago de Chile el 8 de marzo de 2019.

³⁸ El denominado Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) representa una propuesta de ALC entre los 10 países miembros del ASEAN (Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam) y seis otros socios (China, Japón, India, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda). Las negociaciones se lanzaron en la cumbre de la ASEAN en Camboya, en noviembre de 2012.

India, Corea, Japón³⁹, Nueva Zelanda y Australia⁴⁰. Actualmente se halla negociando acuerdos de libre comercio con China, Sri Lanka, Pakistán y Turquía, además del ya mencionado RCEP. También negocia un acuerdo en la materia con el conjunto de países que conforman la Iniciativa Multi-Sectorial de Cooperación Técnica y Económica (BIMSTEC por sus siglas en inglés)⁴¹.

Cuadro 4
Países seleccionados: acuerdos de libre comercio

País	Contraparte	Vigente	Capítulo de Inversión	País	Contraparte	Vigente	Capítulo de Inversión
Argentina	Unión Europea	NO	NO	Corea	EE. UU.	SI (2012)	SI
Colombia	México	SI (1995)	SI		ASEAN	SI (2007)	SI
	Chile	SI (2009)	SI		Australia,	SI (2012)	SI
	Costa Rica	NO	SI		Canadá	SI (2015)	SI
	Canadá	SI (2011)	SI		Chile,	SI (2004)	SI
	EE. UU.	SI (2012)	SI		China,	SI (2015)	SI
	Unión Europea				Colombia	SI (2016)	SI
	Rep. Corea	SI (2016)	SI		India	SI (2010)	SI
	CARICOM - Caribe				Nueva Zelanda	SI (2015)	SI
	EFTA	SI (2011, 2011, 2014, 2014)	SI		Perú	SI (2011)	SI
	América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras)	SI (2010- 2009 - 2010)	SI		Singapur	SI (2006)	SI
Perú	Chile	SI (2009)	SI		Unión Europea	SI (2011)	
	Canadá	SI (2009)	SI		(EFTA)	SI (2006)	NO
	EE. UU.	SI (2009)	SI		Turquía	SI (2013)	NO
	Singapur	SI (2009)	SI		Vietnam	SI (2015)	SI
	China	SI (2010)	SI	Tailandia	Australia	SI (2005)	SI
	Rep. Corea	SI (2011)	SI		Chile	SI (2015)	NO
	Costa Rica	SI (2013)	SI		India		
	Japón	SI (2012)	NO		Japón	SI (2007)	
	Tailandia	SI (2011)	NO		Nueva Zelanda	SI (2005)	
	Unión Europea	SI (2013)	SI		Perú	SI (2011)	NO
	EFTA	SI (2011, 2011, 2012, 2011)	SI		China	SI (2005)	
	México	SI (2012)	SI		ASEAN	SI (2010)	

Fuente: SICE-OAS, Colombia-MiniComercio (<http://www.tlc.gov.co/acuerdos/a-internacionalde-inversion/contenido/acuerdos-internacionales-de-inversion-suscritos>), Perú-Acuerdos Comerciales del Perú (<http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php>), República de Corea-FTA network (<http://english.motie.go.kr/en/if/ftanetwork/ftanetwork.jsp>).

La mayoría de los acuerdos analizados contienen capítulos de inversiones, aunque se observan diferencias en sus cláusulas. Tanto Colombia como Perú han sido activos suscriptores de acuerdos de libre comercio amplios o “avanzados”, los cuales incluyen cláusulas bastante restrictivas que limitan el espacio de política del Soberano. Pese a ello, Colombia también ha firmado textos “heterodoxos” como, por caso, el acuerdo de cooperación y facilitación de inversiones firmado en 2015 con Brasil⁴². El acuerdo firmado entre la República de Corea y EE. UU. (KORUS) también resulta bastante ambicioso, así como

³⁹ Manger (2009) analiza el proceso de negociación del ALC entre Tailandia y Japón, destacando el rol destacado que tuvo la industria automotriz japonesa en la mesa de negociaciones. Sin embargo, a la hora de las definiciones también pesaron las voces de terminales y productores de autopartes de otros países. Según el autor, ello permitió garantizar la competitividad de la industria automotriz tailandesa.

⁴⁰ Más información en: http://www.thaifta.com/Engfta/Portals/o/Th_FTAAstatus_Eng%20.pdf.

⁴¹ Estos son: Bangladesh, Bután, India, Nepal, Myanmar, Sri Lanka y Tailandia.

⁴² Vale recordar que Brasil se ha negado a firmar acuerdos tradicionales de inversión, que bien podríamos catalogar como “ortodoxos”.

otros recientemente firmados por el gobierno coreano. Como miembro del APEC, se ha comprometido con un proceso de liberalización de las inversiones. Similar compromiso adoptó al ingresar a la OCDE a fines de los años 1990. También destaca el rol activo que ha tenido Corea en la región, destacándose por sobre cualquier otro país asiático en la firma de ALC (Moreira y Kahn, 2017). En síntesis, el interés coreano por fortalecer los derechos de los inversores se alinea con el carácter de exportador de capital que ha adquirido ese país. Como miembro del ASEAN, Tailandia también se ha comprometido con liberalizar sus inversiones —compromiso que se observa en los diferentes ALC recientemente firmados por dicho bloque.

B. Promoción y facilitación de inversiones

En lo referente al diseño de la agencia, podemos diferenciar dos etapas. Una primera etapa, vinculada exclusivamente a la promoción, se asocia con la introducción de incentivos fiscales y exenciones arancelarias, beneficios originalmente otorgados a empresas que se establecían en las denominadas zonas económicas exclusivas (ZEE). En una etapa posterior los beneficios se asocian con incentivos a la I+D, al tiempo que comienza a difundirse la temática de la facilitación de inversiones. También el foco de gestión de las agencias ha ido cambiando, tanto temporal como espacialmente.

Originalmente predominaba un enfoque de tipo generalista, mientras que actualmente se observa una creciente tendencia hacia la focalización⁴³. Independientemente del enfoque, por acción u omisión, al desarrollar sus funciones las agencias priorizan algún tipo de inversión. Mientras la mayoría prioriza la llegada de inversiones nuevas (greenfield investment), algunas agencias priorizan el arribo de inversores de determinados países (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019). Por último, aun cuando los sectores prioritarios varían según país seleccionado, existe un conjunto de industrias hacia las que las distintas agencias intentan atraer capitales: tecnología de la información y comunicaciones, energías renovables, agroindustria. La citada focalización no necesariamente implica la prohibición de entrada en las áreas no listadas, aunque este también puede ser el caso (Sauvant y Mann, 2017). Pero sí, como mínimo, implica que los inversores que deciden entrar en aquellos sectores elegidos gozarán de beneficios especiales.

En definitiva, lo hasta aquí comentado se vincula con el objetivo perseguido por la agencia, el cual también muestra una evolución temporal y espacial. A grandes rasgos, tal como señala el informe VCC-WAIPA (2010), se observan cuatro estadios de evolución. En sus inicios, el trabajo del Soberano para atraer inversores se asociaba a una búsqueda cuantitativa: cuantos más inversores lleguen, mejor para el desarrollo del país. Sin embargo, la búsqueda era pasiva, básicamente asociada con asegurar un marco legal favorable al inversor. En una segunda etapa, el enfoque cuantitativo adquiere un carácter activo: aquí es cuando se comienza a difundir la figura de la agencia. Ya en una tercera etapa, las agencias comienzan a focalizar su esfuerzo en determinadas industrias o sectores. Por último, y con un grado incipiente de avance, la transformación hacia una agencia moderna se asocia con la atracción de inversores extranjeros que contribuyan con el desarrollo económico, respeten la gobernanza y muestren sensibilidad social y compromiso medioambiental.

Conjuntamente con Chile y México, Colombia y Perú son signatarios de la Instancia de Facilitación de las Inversiones de la Alianza del Pacífico (IFIAP). Esta iniciativa, que se dio a conocer en junio de 2017 (Declaración de Cali), busca aunar esfuerzos en la identificación y eliminación de los principales obstáculos derivados de regulaciones, que dificultan el arribo o expansión de la IED en los países miembros. En lo que respecta al foco o prioridad, un informe reciente destaca la singularidad de

⁴³ Algunas agencias muestran mayor focalización que otras. Por caso, la agencia de Argentina prioriza unos 70 sectores (definidos a 4 dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme, CIU), lo cual califica como un enfoque sectorial amplio (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019).

las agencias de Colombia y Perú por mantener un enfoque generalista (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019). La agencia argentina, a diferencia de la de Colombia o Perú, no posee oficinas en el exterior.

Un aspecto relevante para el desarrollo es la transferencia de tecnología. Este instrumento se engloba dentro del conjunto de requisitos de desempeño que puede fijar el país anfitrión como condición para autorizar la llegada del inversor. Con idéntico objetivo, el gobierno podría establecer como obligatorio: la creación de joint-ventures, el incluir obligaciones de I+D, empleo y capacitación, o participación en el capital de la empresa. Todas estas obligaciones resultan fijadas por el Soberano antes de la llegada del inversor (fase de pre-establecimiento)⁴⁴. Cabe destacar que los requisitos de desempeño (incluida la transferencia tecnológica) no siempre resultan impuestos, aunque muchas veces tampoco son negociados por el país anfitrión.

El modo de abordar la transferencia tecnológica es un aspecto que diferencia a las agencias latinoamericanas de las asiáticas: mientras en general las primeras prefieren no inmiscuirse en el tema, las segundas tratan de introducir algún tipo de incentivo o regla al respecto. Dicha diferenciación es reconocida en un estudio reciente de la OCDE (2019), el cual califica al Asia como la región donde se observan las prácticas más intrusivas⁴⁵. Ello también puede observarse en el ámbito institucional, en las posturas adoptadas por unos y otros ante la OMC⁴⁶. Un número importante de acuerdos de inversión prohíbe específicamente este tipo de política⁴⁷, pese a que la transferencia de tecnología es una de las tantas políticas que garantiza que la inversión entrante contribuya al desarrollo económico del país receptor (VCC-WAIPA, 2010)⁴⁸.

⁴⁴ A partir de los años 1990, la diseminación del esquema bilateral comenzó a transformar las obligaciones de los inversores en derechos. Los derechos que estos acuerdos otorgaban a los inversores en la fase de pre-establecimiento generaron múltiples pleitos (tal como lo muestra la experiencia del TLCAN), así como el temor del Soberano a regular (lo que la literatura anglosajona denomina "regulatory chill").

⁴⁵ El estudio considera un continuo de políticas por parte de los países receptores, todas ellas dirigidas a reducir la brecha tecnológica, y que van desde las más "amigables" y políticamente neutras, a partir de lo cual se avanza hacia una mayor regulación.

⁴⁶ En particular, en los compromisos asumidos en el ámbito del acuerdo ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).

⁴⁷ Este tipo de postura es de observar en los tratados iniciados por Estados Unidos, aunque de manera creciente también por la Unión Europea, Japón y Canadá. Los acuerdos iniciados por estos países prohíben, taxativamente, cualquier tipo de cláusula de transferencia de tecnología por parte del país receptor.

⁴⁸ Ciertamente la estrategia de China resulta la más conocida, aunque su continuidad se halla actualmente cuestionada: tanto Estados Unidos como Japón la UE han llevado el caso al ámbito de la OMC [ver Reuters "EU expands WTO case against Chinese technology transfers" December 20, 2018 (<https://www.reuters.com/article/us-eu-china-wto/eu-expands-wto-case-against-chinese-technology-transfers-idUSKCN1OJ1AP>)], Reuters "U.S. and China clash over 'technology transfer' at WTO" Mayo 28, 2018 (<https://www.reuters.com/article/us-trade-china/u-s-and-china-clash-over-technology-transfer-at-wto-idUSKCN1IT11G>)].

Cuadro 5
Tratados de inversión –cláusulas asociadas a la transferencia de tecnología

Acuerdo - Países involucrados	Fecha de firma del tratado	Trato Nacional, Etapa pre - establecimiento	Prohibición cláusula de requisitos de desempeño	Transferencia de tecnología prohibida	Requerimiento de proveedor exclusivo prohibida	Requerimiento de I+D al momento del acceso a incentivos
Corea - Centroamérica	21 feb. 18	SI	SI	SI	SI	SI
Australia - Perú	12 feb. 2018	SI	SI	SI	SI	SI
Argentina - Chile	2 nov. 17	SI	NO	NO	NO	NO
MERCOSUR ^a	7 abr. 17	NO	NO	NO	NO	NO
Brasil - Perú	29 abr. 16	NO	NO	NO	NO	NO
China - Corea	1 jun. 15	NO	SI (MIC)	NO	NO	NO
Honduras - Perú	29 may. 15	SI	SI	SI	SI	SI
Corea - Vietnam	5 may. 15	SI	SI	SI	SI	SI
Corea - Nueva Zelanda	23 mar. 15	SI	SI	SI	SI	SI
Corea - Turquía	26 feb. 15	SI	SI	SI	SI	NO
Canadá - Corea	22 sep. 14	SI	SI	SI	SI	SI
Australia - Corea	8 abr. 14	SI	SI	SI	SI	SI
Colombia - Israel	30 sep. 13	NO	NO	NO	NO	NO
Colombia - Panamá	20 sep. 13	SI	SI	SI	SI	SI
Colombia - Costa Rica	20 sep. 13	SI	SI	SI	SI	SI
Colombia - Corea	21 feb. 13	SI	SI	SI	SI	SI
China - Japón - Corea	13 may. 12	NO	Si (MIC)	SI	NO	NO
Guatemala - Perú	6 dic. 11	SI	SI	SI	SI	Si
Panamá - Perú	25 may. 12	SI	SI	SI	SI	Si
Costa Rica - Perú	21 may. 12	SI	SI	SI	SI	SI
México - Perú	6 abr. 11	SI	SI	SI	SI	SI
Corea - Perú	14 nov. 10	SI	SI	SI	SI	Si
EFTA - Perú	14 jul. 10	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración en base a datos OCDE - Tabla A1 (OCDE, 2019).

^a En el caso del MERCOSUR, se trata del Protocolo de Facilitación de Inversiones.

En los nuevos tratados firmados por la República de Corea se destacan las obligaciones que este esquema impone a los Estados signatarios en materia de propiedad intelectual. Ello viene a reflejar el carácter innovador de su economía, tanto como la importancia que ha adquirido el país como exportador de capital. Por otra parte, Colombia y Perú siguen en lo medular el modelo norteamericano: cuanto mayor la restricción del espacio de política del país anfitrión, más inversiones llegarán. Argentina, de acuerdo a lo firmado recientemente, parece estar preservando hasta ahora su espacio de acción política (Pérez Aznar, 2017)⁴⁹. Cabe destacar que el grado de regulación varía, con algunos países de la región instrumentando algún tipo de incentivo —regulación a fin de incentivar la transferencia de tecnología⁵⁰.

Ninguna de las agencias evaluadas ha abierto su participación al mundo académico ni tampoco a las ONG —prácticas que sí han sido incluidas por algunas agencias de miembros de la OCDE. Según reportan Volpe Martincus y Sztajerowska (2019), la interacción resulta más frecuente cuanto más focalizada se halla la agencia. Dicha práctica se observa (mayoritariamente) entre países desarrollados, pero también en México. En el caso de las agencias latinoamericanas, lo que se observa es una fuerte interacción con los organismos internacionales, sean de carácter multilateral o bien privados. Aunque a priori valiosa, la interacción puede resultar contraproducente si el objetivo de quien asesora resulta sesgado (solo atendiendo a los reclamos de los inversores). Si la interrelación que mantiene la agencia con actores locales (no empresariales) resulta escasa o nula, ello terminará influyendo (negativamente) sobre el diseño institucional y el rol que la agencia debería jugar en el modelo de desarrollo de largo plazo del país.

A continuación, se lista el conjunto de agencias encargadas de la promoción y facilitación de inversiones en los países considerados:

i) Argentina: Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional⁵¹

Creada durante la gestión de Mauricio Macri, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) tiene entre sus mandatos la prospección y facilitación de inversiones⁵². Como varias de las agencias que operan en el resto del mundo, AAICI involucra aspectos de comercio, así como de inversión. Combina así tareas de ayuda a las empresas establecidas en el país con interés en exportar, tanto como asesoramiento a aquellas empresas extranjeras interesadas en invertir en el país. En lo que hace a la facilitación de la inversión, la agencia opera como una suerte de “ventanilla única” para las empresas interesadas en invertir en el país. A diferencia de otros países aquí analizados, en Argentina convive la agencia nacional con una red de agencias (27), creadas por casi todas las provincias del país (red federal)⁵³. La agencia no cuenta con oficinas en el exterior, aunque se nutre del trabajo de los representantes diplomáticos asentados en los distintos países⁵⁴.

⁴⁹ Entre las novedades que incluye el tratado firmado con Qatar, se encuentra la referencia a un modelo de desarrollo sustentable. También, al definir el término inversión, el tratado explícitamente requiere que esta involucre el “hundimiento” de recursos en el territorio del Estado receptor. Al definir el término “inversor”, el tratado firmado destaca que no catalogará a una compañía como inversora si esta se halla controlada por residentes de un tercer Estado o bien del Estado receptor, así como tampoco lo considerará como tales si no realizan actividades en el territorio del Estado receptor. En el caso de disputas, el citado acuerdo referencia tres alternativas: i) la justicia local, ii) los tribunales arbitrales bajo la órbita del CIADI, o iii) un tribunal ad hoc, administrado por la Corte Permanente de Arbitración (CPA). Esto último es considerado como una alternativa al esquema CIADI (Pérez Aznar, 2017).

⁵⁰ El reporte de la OCDE (2019) analiza el caso de Costa Rica.

⁵¹ Página web: (<https://www.inversionycomercio.org.ar>).

⁵² La agencia es continuadora de la Fundación Exportar, institución creada durante el gobierno de C. Menem y con más de 20 años de trayectoria. Con la llegada al gobierno de M. Macri, la fundación se transformó en Agencia —destituida en 2017 por vía del Decreto 513 (ver debajo).

⁵³ Cabe destacar que no todas las agencias provinciales tienen como objetivo la promoción y/o facilitación de la inversión (para más información ir a <http://www.inversionycomercio.org.ar/es/contenido/30-red-federal>).

⁵⁴ Originalmente las funciones de promoción del comercio exterior y de las inversiones se hallaban bajo la tutela del Canciller. Sin embargo, el Decreto 513/2017 trasladó la agencia bajo la tutela del (entonces) Ministerio de la Producción. Ello generó la

La agencia prioriza la inversión en sectores que considera estratégicos: petróleo y gas; minería; energía; servicios globales; turismo; agroindustria; y telecomunicaciones, medios y tecnología. Para aquellas empresas interesadas, la atención brindada por la agencia dependerá del monto comprometido, el lugar de asentamiento y la cantidad de trabajo que generará el proyecto⁵⁵.

En el portal de la agencia se brinda información de los beneficios promocionales (ventajas impositivas) por sector, que el inversor puede encontrar en cada una de las provincias del país sobre las que esté decidiendo asentar su proyecto. Cabe destacar que, desde 2015 a septiembre de 2019, la agencia ha contabilizado proyectos por un monto cercano a los US\$ 150 mil millones —ayoritariamente orientados a la industria del gas y petróleo (62%).

La agencia asiste a los inversores interesados en asentarse en el país, aportando información clave para desarrollar sus negocios, simplificando procesos, eliminando trabas burocráticas y actuando como puente con diferentes áreas del Estado⁵⁶. La agencia también se encarga de identificar potenciales inversores, los cuales pueden verse atraídos por el plan económico y estratégico que lleva adelante el país. Del mismo modo, intenta acercar ofertas de financiamiento que pueden ser de utilidad para los proyectos de inversión en marcha. Como parte de los objetivos, la agencia recomienda al gobierno cómo mejorar los aspectos burocrático —regulatorios que afectan a las operaciones diarias de las empresas, tanto en lo referente al marco regulatorio de la inversión extranjera.

ii) Colombia: ProColombia⁵⁷

ProColombia no solo se encarga de promover la inversión extranjera, sino también del turismo, las exportaciones no tradicionales y la imagen del país. Esta agencia fue creada a inicios de los años 1990, con fondos fiduciarios de origen público y régimen administrativo de carácter privado. Una década después, el gobierno decide cambiar la orientación de la agencia, fortaleciendo su rol de facilitación de inversiones y negocios. Luego de depender de diversos ministerios, ProColombia se encuentra en la actualidad bajo la órbita del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT).

A fin de promover exportaciones, la agencia ayuda a las empresas con estudios de mercados y estrategias de internacionalización. Cuenta con oficinas en distintas localidades del país (21) como del extranjero (26 delegaciones distribuidas en las Américas, Europa y Asia), las cuales brindan servicios de asesoría a los potenciales inversores.

El régimen de inversión se halla respaldado por la Constitución Política, estando su regulación a cargo de dos órganos del Estado: el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Colombia acepta inversores en casi todos los sectores e industrias⁵⁸, no requiriendo ningún tipo de autorización previa (salvo su registración ante la autoridad monetaria —Banco de la República). Pese a todo, sí requieren de autorización previa aquellos interesados en invertir en los sectores de minería, hidrocarburos, seguros y financiero. Los inversores que llegan a Colombia gozan de beneficios especiales, según se establezcan en zonas francas⁵⁹, zonas

desafectación de más de 400 agregados comerciales, los cuales reportaban a Cancillería (Infobae "La Agencia Argentina de Inversiones, quedó en un limbo por pujas entre Cancillería y Producción" 31 Julio, 2017 <https://www.iprofesional.com/notas/253539-La-Agencia-Argentina-de-Inversiones-esta-en-un-limbo-en-medio-de-fuertes-pujas-entre-Cancilleria-y-Produccion>).

⁵⁵ Los aspectos medioambientales no se encuentran considerados, al menos de forma explícita.

⁵⁶ Más información en (<http://www.inversionycomercio.org.ar/es/contenido/24-institucional-quienes-somos>).

⁵⁷ Página web: (<http://www.procolombia.co>).

⁵⁸ La prohibición de participar solo afecta al sector de defensa y seguridad nacional; a las actividades de procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radiactivas, no producidas en el país; y a los servicios de televisión, en los cuales el capital extranjero no puede ser superior al 40% del capital social total.

⁵⁹ El régimen contempla dos tipos de zonas francas: zonas francas permanentes (multi-usuarios) y zonas francas permanentes especiales (uni-empresariales).

especiales económicas de exportación (ZEEE)⁶⁰, se dirijan a sectores prioritarios o bien califiquen en determinados programas⁶¹. A este conjunto se le adiciona una nueva categoría (zonas económico - sociales especiales, ZESE), la cual prioriza la creación de empleo⁶². Dicha categoría surge con la ley 1955/19, destinada a fomentar la inversión (sea local, bien extranjera) en los departamentos de Guajira, Norte de Santander y Arauca. Una porción relevante de los incentivos que otorga Colombia se asocian con desgravaciones impositivas, donde la alícuota a la renta varía según cómo se encuadra el proyecto (sectores prioritarios, zonas francas, ZEEE, ZESE).

Recientemente, el gobierno de Colombia ha decidido comenzar a focalizar su política de promoción y facilitación. La página de ProColombia muestra una serie de industrias, asociadas a los sectores de agroindustria, manufactura y servicios, las cuales pueden resultar de interés para los inversores⁶³. En la misma dirección, y en el marco del Programa de Transformación Productiva, el gobierno ha decidido orientar su estrategia y focalizar su presupuesto hacia lo cualitativo: atraer más inversiones, pero que estas se enmarquen en la propuesta de transformación. También se propone atraer inversores a sectores nuevos y emergentes. Cabe destacar que en el último año (agosto 2018 - julio 2019), Colombia recibió 185 proyectos de IED asociadas a empresas provenientes de 39 países - todos ellos dirigidos a sectores no tradicionales.

En lo que respecta a la facilitación, el portal ofrece un link con toda la información relevante que necesita el inversor al momento de invertir (trámites, impuestos, contratación de mano de obra, visas, compra de inmuebles, e importación de maquinaria)⁶⁴. ProColombia también ofrece un sistema de facilitación para la atracción de inversión (SIFAI), el cual identifica y centraliza toda la información sobre oportunidades de mejora en el clima de inversión del país.

iii) Perú: Pro Inversión Perú⁶⁵

Perú mantiene una política de liberalización, promoción y facilitación de la IED, cuya permanencia institucional resulta destacada en el contexto regional. Los cambios introducidos por la Constitución de 1993 permitieron al Perú convertirse en un receptor importante de IED aunque, independientemente de ello, ha sido la industria extractiva la que lidera los flujos que arriban al país (Chávez y Dupuy, 2010). A los cambios constitucionales les siguió la promulgación de una serie de leyes, todas las cuales tendieron a liberalizar la inversión⁶⁶.

Pro-Inversión se creó en 2004, resultado de la fusión de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE) y la Gerencia de Promoción Económica de PROMPERU. Actualmente se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, y posee sus oficinas centrales en Lima (con delegaciones regionales en Piura y Arequipa). El objetivo de la agencia es estimular la inversión privada, incentivando la participación de

⁶⁰ Estas ZEEE se hallan en Cúcuta, Buenaventura, Valledupar, Ipiales y Tumaco (mayor información en (<https://www.inviertaencolombia.com.co/zonas-francas-y-otros-incentivos.html>)).

⁶¹ Se ofrecen incentivos a inversiones en el sector de hotelería y turismo, a la importación de bienes de capital, y a las inversiones y donaciones destinadas al avance científico y tecnológico.

⁶² Para acogerse a tal beneficio, las empresas deberán demostrar un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base al promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el período de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales.

⁶³ Más información en (<https://www.inviertaencolombia.com.co/sectores.html>).

⁶⁴ Más información en (https://www.inviertaencolombia.com.co/como-invertir.html#slider_alias_pasos-para-instalar-su-empresa-en-colombia).

⁶⁵ Página web (<http://www.proinversion.gob.pe/Default.aspx>).

⁶⁶ La siguiente lista enumera algunas de las leyes que fueron introducidas en los últimos años: Régimen de Estabilidad Jurídica a la Inversión Extranjera (D. Leg. 662), Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado (D. Leg. 674), Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N 28059), Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (D. Leg 757) y Ley de Concesiones en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos (DS 059-96-PCM).

empresarios locales tanto como extranjeros. Estos últimos no requieren ningún tipo de autorización previa, pudiendo entrar a operar en cualquier sector económico que así deseen.

La agencia mantiene un enfoque generalista, cuya plataforma es utilizada por el gobierno para publicitar las oportunidades de inversiones que ofrece el Perú a los inversionistas. A tal fin, el gobierno otorga distintas herramientas. Una de ellas, el plan de obras por impuestos, es una modalidad de inversión pública con participación de la empresa privada⁶⁷. Pro-Inversión también auspicia la concreción de asociaciones público-privadas (APP), figura jurídica utilizada (entre otras) en el marco de concesiones de servicios públicos (proyectos de transporte vial, comunicaciones, puertos e infraestructura, salud, etc.) tanto como en empresas de carácter especial (*joint-venture*) de participación público-privada.

iv) Corea (República de): Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA)⁶⁸

La agencia se crea a inicios de los años 1960, originalmente vinculada a la promoción del comercio exterior. En 1995 también incluyó la temática de inversión entre sus objetivos. Dicha transformación se asocia así con el proceso de apertura que experimentaba Corea, país que hasta dicho momento restringía la entrada de inversores extranjeros (Thomsen y Bang, 2013; CEPAL, 2019)⁶⁹. El proceso de apertura se profundizó luego de la crisis financiera asiática, época cuando se crea el centro de asistencia a la inversión (Korea Investment Service Centre-KISCK) y se fijan una serie de zonas económicas exclusivas (CEPAL, 2019).

KOTRA mantiene oficinas en 84 países y 10 centros regionales esparcidos en todo el mundo. En América Latina se encuentran 12 de los 124 centros de negocios que mantiene KOTRA en el mundo: Asunción, Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de Guatemala, La Habana, Lima, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Quito, Santiago, Santo Domingo y São Paulo.

KOTRA tiene un mandato amplio, orientado a fomentar el desarrollo de la economía del país. Para cumplir con este desafío, la agencia incentiva la inversión (tanto local como extranjera), pero también trabaja sobre el fomento del comercio y en la búsqueda de oportunidades de cooperación tecnológica con socios del exterior. En la actualidad, KOTRA se orienta más a ayudar a las empresas coreanas que salen al mundo —principalmente Pymes⁷⁰. Con ello, el gobierno también ambiciona que las empresas locales brinden oportunidades de empleo a sus ciudadanos en el exterior. Además de apoyar la expansión global de sus Pymes e incentivar la creación de empleo global para sus conciudadanos, la agencia se plantea también diversificar exportaciones y mercados, así como identificar nuevas oportunidades para sus empresas en el exterior (Kwon, 2019). Por último, y no menos importante, resulta el papel del financiamiento público en la promoción de la internacionalización de las Pymes coreanas (BID, 2015).

A fin de promover la llegada de inversores extranjeros y su establecimiento en el país, KOTRA ha lanzado Invest Korea (IK). IK-KOTRA le ofrece análisis de pre-inversión a aquellos inversores interesados, así como también servicios de seguimiento post-inversión, orientados a resolver todo problema burocrático-administrativo que se le presente al inversor. Con similar objetivo, el gobierno

⁶⁷ La operatoria implica que las empresas privadas adelantan el pago del impuesto a la renta, concretando los proyectos priorizados por el gobierno (más información en <https://www.obrasporimpuestos.pe/o/o/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=o&prf=o&jer=279&sec=0>).

⁶⁸ Página web: <https://www.kotra.or.kr/foreign/main/KHEMUl010M.html?LOCALE=en>.

⁶⁹ Aun cuando las primeras medidas liberalizadoras se introducen en los años 1980s, numerosos sectores siguieron cerrados a la entrada de inversores extranjeros. Será la crisis financiera de fines de los 1990s la que induce al gobierno a abandonar dicha visión, aunque en dicho momento la industria local ya se encontraba en condiciones de competir en los mercados internacionales.

⁷⁰ Del total de US\$ 20 mil millones que invirtieron las empresas coreanas en el exterior en el año 2014, la participación de Pymes resultó del 9% (Jai S. Mah "Korean Policies for SMEs Development and Internationalization" Presentación Seminario Corea, CEPAL 2016).

introdujo en 1999 la oficina del Ombudsman. Esta oficina recopila información y analiza reclamos sobre temas diversos (impuestos, procedimientos administrativos, incentivos, visado, permisos de construcción) planteados por los inversores extranjeros asentados en el país⁷¹. En la página web se informa de los casos que han sido resueltos, los cuales se hallan diferenciados en nueve áreas: conflictos laborales, impuestos, medio ambiente, hábitat, finanzas, construcción, aduana, derechos de propiedad intelectual, y otros⁷². Cabe destacar que esta oficina depende del presidente y CEO de KOTRA, y está asociada a la División de Post-Establecimiento de dicha agencia (BID, 2015)⁷³.

v) Tailandia: Tahi Board of Investment (BOI)⁷⁴

El gobierno de Tailandia mantiene una política de promoción estratégica, cuyo plan vigente (2015-2021) está orientado a incrementar la competitividad de la economía local para lograr un crecimiento sostenido y evitar la denominada “trampa del ingreso medio”. La estrategia involucra promocionar inversiones orientadas a crear valor en el país o bien generar clusters regionales.

Desde sus orígenes, la agencia ha tenido como objetivo el avanzar con la descentralización de la producción manufacturera (Waar y Kohpaiboon, 2017). Con esta finalidad, el gobierno había instrumentado un esquema de descentralización dividiendo el país en 3 zonas: la primera comprendía 5 provincias adyacentes a Bangkok (Samut Prakan, Samut Sakorn, Nakorn Pathom, Nontaburi, y Pathum Thani). La segunda, por su parte, involucraba a 10 provincias y distritos (Samut Songkhram, Ratchburi, Suphan Buri, Ang Thong, Ayutthaya, Saraburi, Nakhon Nayok, Chachoengsao, Chon Buri, y el distrito industrial Map Ta Phut). Finalmente, en la tercera zona se ubicaban las restantes 62 provincias de Tailandia. Dependiendo de la zona en donde se asentarán, los inversores recibían distintas excepciones y beneficios⁷⁵. Sin embargo, diversos motivos conspiraron contra el éxito del programa y el mismo fue discontinuado en 2013. La falta de infraestructura resultó uno de los culpables de tal fracaso. Ello llevó al gobierno a incentivar el corredor del sudeste asociado al puerto de Laem Chabang, lo cual conectaba a las regiones productivas 1 y 2. El objetivo inicial, asociado a la relocalización del empleo, no terminó funcionando, por lo que el gobierno optó por un programa de incentivos vinculado a la atracción de inversión en tecnología de punta (véase el cuadro 6).

Con más de 14 agencias en todo el mundo, la Agencia depende de manera directa del Primer Ministro. Sus tareas tradicionales (administración de incentivos fiscales, licencia para la entrada de trabajadores domésticos, etc.) se vieron modificadas en 2015, cuando la BOI decidió adaptarse a los nuevos desafíos que enfrentaba el país, incluidos aquellos asociados a una mayor integración regional. A partir de dicho año, la tarea de promoción de la agencia se asocia a: (a) Promover inversiones que ayuden a mejorar la competitividad de la economía local. (b) Promover inversiones en sectores “amigables” con el medio ambiente. (c) Promoción de clusters, a fin de concentrar las inversiones según el potencial regional, así como a fin de fortalecer las distintas cadenas de valor. (d) Promocionar inversiones en las provincias del sur del país. (e) Promocionar las zonas de desarrollo especial (ZDE), particularmente en áreas de frontera (esto asociado a la integración en el marco del ASEAN). (f) Promocionar las inversiones tailandesas en el extranjero.

⁷¹ Para más información, ver <http://ombudsman.kotra.or.kr/eng/index.do>.

⁷² Más información en <http://ombudsman.kotra.or.kr/eng/rsc/case.do>.

⁷³ El proceso se inicia cuando se recibe el reclamo (lo que puede gestionarse de manera personal o vía electrónica - Internet, teléfono, fax o e-mail). Posteriormente, el oficial a cargo analiza el caso, plantea alternativas de resolución, y (de ser necesario) se comunica con la empresa que originó el reclamo. Luego vincula el caso con el área de atención al cliente de la agencia. Finalmente, le notifica a la compañía de los resultados / respuestas obtenidas. En todo momento, los representantes del ombudsman mantienen informado al reclamante. En definitiva, los canales de resolución se diferencian en: mejoras de sistemas, intervención administrativa, y resolución por parte de los abogados —ombudsman (BID, 2015; página 11-12).

⁷⁴ Página web (<https://www.boi.go.th/en/index/>).

⁷⁵ Los principales incentivos consistían en reducciones de las tarifas de importación de maquinarias y exenciones temporales del pago de tarifas a la importación de materiales y bienes esenciales utilizados en la exportación de productos y del pago del impuesto a las utilidades. Tanto el monto como la duración de estos beneficios dependían de la ubicación de los proyectos (zonas 1, 2 o 3).

Cuadro 6
Tailandia-BOI: incentivos fiscales y no fiscales vigentes desde 2013

Incentivos fiscales	Incentivos no fiscales
Excepción / reducción de derechos de importación sobre maquinarias	Permiso a los extranjeros a entrar a Tailandia a fin de analizar oportunidades de inversión
Reducción de derechos de importación sobre materiales esenciales	Permiso de entrada a trabajadores especializados y expertos a fin de trabajar en las actividades
Excepción al pago de impuestos corporativos sobre las ganancias netas y dividendos derivados de la actividad promocionada	Permiso para comprar tierras
Reducción del 50% sobre los impuestos corporativos	Permiso para transferir dinero, en moneda extranjera
Doble deducción en los costos de transporte, electricidad y provisión de agua	
Deducción adicional del 25% sobre los costos de instalación	
Excepción de los impuestos a la importación asociados a la entrada de materiales esenciales utilizadas en la producción de bienes	

Fuente: Waar y Kohpaiboon (2017).

El gobierno ha decidido incentivar inversiones en 7 áreas: i) agricultura y productos asociados; ii) minerales, cerámicos y metales básicos; iii) industria liviana; iv) producción de metales, maquinaria y equipamiento de transporte; v) industria eléctrica y electrónica; vi) industria química, papel y plásticos; y vii) servicios (incluidos los servicios públicos). A fin de gozar de los beneficios fiscales, los inversores deben comprometerse con el financiamiento de sus proyectos y que los mismos resulten ambientalmente amigables. Para obtener los beneficios, la empresa que presenta el proyecto deberá probar que el mismo permitirá avanzar en la respectiva cadena de valor.

Independientemente de lo anterior, los inversionistas gozarán de incentivos extras (extensión de los beneficios fiscales) si los proyectos presentados cumplen con determinadas condiciones⁷⁶. Así, la agencia califica al proyecto como meritorio si este beneficia la competitividad, mejora la descentralización económica del país⁷⁷ o permite avanzar con el desarrollo de determinados sectores industriales.

A partir de la reestructuración, los incentivos pueden diferenciarse según se asocien con actividades que permitan mejorar las capacidades en materia de I+D, con los beneficios que un determinado proyecto genere a la economía local en términos de competitividad, o bien con su contribución a la descentralización o el desarrollo de 20 zonas industriales instauradas por el gobierno⁷⁸. Dicha reestructuración se encuadra en el plan estratégico recientemente diseñado el gobierno ("Tailandia 4.0, 2017-2037"), el cual pone a la innovación y la agregación de valor como ejes fundamentales del desarrollo del país (Tanchoun, 2018).

Cabe acotar que la propiedad extranjera resulta plenamente reconocida y su participación no presenta mayores restricciones (aunque en determinadas actividades los extranjeros no pueden detentar el 100% del capital registrado)⁷⁹. Finalmente, cabe destacar que la tarea de promoción que realiza la agencia no solo se asocia con facilitar la llegada de inversores extranjeros, sino que también se orienta a ayudar a las empresas locales interesadas en internacionalizarse.

⁷⁶ Para más información, visitar (<https://www.boi.go.th/index.php?page=incentive>).

⁷⁷ En esta dirección, el gobierno determinó que los proyectos que se asienten en cualquiera de las 20 provincias más pobres gozarán de incentivos extras.

⁷⁸ Aquellos proyectos que califiquen bajo alguno de estos parámetros gozarán de mayores beneficios que el resto.

⁷⁹ Restricción reglamentada a partir de la Foreign Business Act, BE 2542. Si un proyecto se encuentra en la lista 1 de dicha reglamentación, ello limita la participación a un 49%, mientras que si califica en lista 2 y 3 no habrá ningún tipo de restricción (más información en: (https://www.boi.go.th/index.php?page=criteria_for_foreign_shareholding)).

III. El posicionamiento externo: la mirada de los inversores

Esta sección compara una serie de rankings, los cuales intentan analizar las atractivos y facilidades, ventajas, y desventajas que presenta cada uno de los países considerados para atraer inversores. En primer lugar, se compara la ubicación que los distintos países muestran en el ranking "Doing Business", (<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>), publicado todos los años por el Banco Mundial. Al mes de mayo del 2018, se observa a Corea del Sur ubicándose en el quinto puesto, mientras que Tailandia aparece detrás, en el puesto 27. La mayoría de los países del sudeste asiático que aparecen en el ranking lo hacen por debajo del puesto 50. Colombia es el mejor rankeado de los tres países latinoamericanos analizados (65), por encima del Perú que ocupa el 68avo lugar. Argentina, por su parte, aparece en el puesto 120.

Según el indicador de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial, en 2018 la República de Corea se ubicaba en el puesto 15, mientras que Tailandia estaba en el puesto 38 del citado ranking. Los latinoamericanos, por su parte, se ubicaban: Colombia (60), Perú (63), y Argentina (81). El informe del 2019 vuelve a catalogar a Asia oriental y el Pacífico como la región más innovadora del mundo, con Singapur liderando el ranking global, mientras que Hong Kong y Japón se ubican entre los 10 países más innovadores del mundo. En el número 13 aparece la República de Corea, mientras que Tailandia se ubica en el puesto 40. Colombia avanza respecto al año anterior, para ubicarse en el puesto 57 del ranking, al tiempo que Perú (65) y Argentina (83) retroceden.

En mayor o menor medida, estos rankings miden el trato brindado al inversor. Ello permite calificarlos como un indicador de tipo cualitativo, de carácter institucional. Los inversores, sin embargo, también se sienten atraídos por el potencial que cada uno de los países emergentes seleccionados les estaría ofreciendo, y que los países interesados en inversiones en el sector manufacturero deberían considerar. En este sentido, un indicador que puede resultar útil es el índice de competitividad manufacturera global, elaborado por la consultora McKinsey. Según datos del año 2016, Corea del Sur ocupa el 5to puesto (76,7 puntos), escasos puntos por debajo de Japón (80,4 puntos), aunque bastante alejado del líder: China, el cual muestra un índice de 100. Tailandia aparece 14 (60,4 puntos) y con 22,9

puntos aparece Argentina (penúltima en la lista de 40 países que reporta McKinsey, la que no incluye a Colombia ni Perú).

A modo de ejemplo, según un informe de la firma McKinsey (“Outperformers: High-Growth Emerging Economies and the Companies that Propel Them”, September 2018), si se comparan las tasas de crecimiento del periodo 1965-2016, las economías de Corea y Tailandia han mostrado un desempeño superior a EE. UU. Las economías latinoamericanas, por el contrario, no muestran una mejora en el periodo considerado (al menos que se sostenga en el tiempo). Pese a ello, Perú aparece como una promesa mientras que el crecimiento en Colombia se muestra consistente. Por último, la volatilidad caracteriza al crecimiento en Argentina durante el período considerado.

Ciertamente, las comparaciones aquí introducidas reflejan aspectos que van más allá de lo institucional. Ello no implica decir que las reglas de tratamiento a la inversión o las agencias no son importantes, tampoco que lo medido por indicadores tales como Doing Business resultan superfluos. Pero un factor determinante del interés de una compañía multinacional por asentarse en un territorio a producir bienes o servicios de alto valor agregado es el nivel de educación que evidencia la mano de obra del país considerado⁸⁰. Desde esta perspectiva, la diferenciación de los países de Asia oriental frente a los sudamericanos resulta abismal. Por caso, al considerar los resultados de las pruebas de evaluación de ciencias y matemáticas (PISA) donde varios países de la citada región muestran valores por encima de EE. UU. (PISA <http://www.oecd.org/pisa/test/>). Así, en el año 2015 la República de Corea se ubicaba en el puesto 15 de la citada prueba, mientras que Colombia se hallaba en el puesto 57 y Perú en el 64 (Bos et al., 2016). El alto nivel de enrolamiento universitario de Corea se encuentra por encima de la media que exhibe la OCDE, el alto nivel de patentes que muestran su economía o el reconocimiento que adquieren sus compañías a nivel global (Stanley, 2013). Las empresas coreanas se ubican entre las que más invierten en I+D, siendo Samsung una de las compañías líderes en el mundo en este rubro. Su alto nivel científico también se refleja en innovación en el área de salud y medicina (Dutta et al., 2019)⁸¹.

⁸⁰ Corea es uno de los países de mayor escolarización del mundo, logrando un valor de 98 puntos sobre 100 (Doing Business and Investing in Korea —PriceWaterhouseCoopers— <https://www.pwc.de/de/internationale-maerkte/assets/doing-business-and-investing-in-korea.pdf>).

⁸¹ Chile, Costa Rica y México aparecen como las economías más innovadoras de América Latina. En lo que hace a la región asiática, además de Corea se listan Singapur y Hong Kong.

IV. Conclusiones

Mientras que la IED global se ha estancado en los últimos años, los flujos de inversión hacia los países en desarrollo y economías emergentes siguen estables o bien crecen. Ello es una muy buena noticia, más frente a los desafíos que estos países mantienen en materia de desarrollo sostenible. Sin duda, el desafío por delante es mayúsculo —particularmente para aquellos más escasos de fondos. Frente a estos desafíos, urge reconsiderar el tipo de IED entrante: no toda inversión puede resultar beneficiosa, si lo que se ambiciona es un desarrollo inclusivo y sustentable.

Desde la teoría, se ha pasado de una visión cuantitativa (cuanta más inversión, mejor) a otra de tipo más cualitativo, donde los beneficios dependerán del sector al que se dirija tanto como del tipo de inversión que esté arribando. Esta postura implica reconocer que la llegada de empresas multinacionales puede ser beneficiosa, si es adecuadamente regulada por el país receptor. Tal visión no resulta novedosa ni tampoco debe pensarse como extrema: más bien representa un punto intermedio entre quienes ven a las EMN como siempre beneficiosas para el proceso de desarrollo, y aquellos que las ven como la causa de todos los males —incluida la perpetuación del subdesarrollo. En la práctica, algunos países se están moviendo en esta dirección. Ello se observa, por un lado, a partir del reconocimiento que los nuevos tratados hacen de la importancia de cautelar los aspectos sociales y ambientales, y, por otro lado, en los cambios que se producen en sus políticas de atracción de inversiones. Esto implica focalizar los esfuerzos en determinados sectores y tipos de inversores. Sin embargo, más allá de los discursos, otros países siguen atrapados en el esquema tradicional.

La llegada de inversiones que garanticen la inclusión social y el desarrollo sostenible, en definitiva, ha dejado de ser una mera demanda de la sociedad civil o reflejar una preocupación académica. Ello se observa, por ejemplo, en el creciente rechazo que en varios (e importantes) fondos de inversión genera el invertir en la industria petrolera. Esta actitud no solo muestra una actitud altruista, también refleja el temor a confrontar importantes riesgos financieros. América Latina debería seguir atentamente esta tendencia, cómo podría afectar al modelo de desarrollo hoy vigente, basado en la explotación de los recursos naturales, y considerar esta realidad al momento de analizar el diseño institucional (reglas y organizaciones) para el desarrollo que el siglo XXI le viene a reclamar.

Los países de Asia oriental y sudoriental no solo han recibido cuantiosas inversiones, también se han convertido en fuente de inversiones: sus empresas hoy se diseminan en el mundo, tal como se observa con las empresas de origen coreano. Por el contrario, América Latina sigue siendo un receptor neto de capitales, donde una porción importante de las inversiones sigue beneficiando a los sectores exportadores tradicionales. Esto no implica que los países de la región (en su gran mayoría) continúen con políticas de inversión (así como de comercio) que podríamos denominar tradicionales.

La variedad en la elección de instrumentos es lo que caracteriza al Asia, con algunos países priorizando el surgimiento y fortalecimiento de empresas locales mientras otros delegan a empresas extranjeras el desarrollo de su industria. La industria automotriz es donde se observa, con mayor nitidez dicha diferenciación: mientras en el caso de la República de Corea las autoridades optaron por un desarrollo autónomo, en Tailandia se privilegió el establecimiento de empresas extranjeras. Lo anterior implicó el uso de instrumentos por parte del primero, y el levantamiento de cualquier tipo de restricción por parte del segundo.

En cuanto a lo institucional, todos los países aquí analizados han sido partícipes del esquema de protección de las inversiones. Y, con la excepción de Argentina, todos ellos han firmado acuerdos de libre comercio, cuyas cláusulas de inversión a menudo resultan muy restrictivas (disminuyendo los grados de libertad de los que habitualmente goza el Soberano). Sin embargo, existe una gran dispersión en lo firmado: mientras que algunos países tratan en mayor medida de preservar sus espacios de política, otros adoptan posiciones menos ambiciosas, o directamente buscan (con la firma del acuerdo) avanzar rápidamente hacia la apertura, aun cuando ello termine perjudicando a determinados sectores industriales nacionales. A fin de observar cómo se plasman estas diferencias, es necesario examinar las distintas cláusulas que hacen a cada acuerdo, análisis que excede el presente informe.

Todos los países analizados cuentan con agencias de IED, con algunas de ellas tendiendo a focalizar sus tareas. En los casos de la República de Corea y Tailandia, una parte importante de la labor de las agencias se asocia con incentivar y facilitar la globalización de sus empresas. Ello no se observa en el caso de las agencias latinoamericanas analizadas, lo cual refleja la escasa presencia de sus empresas en el mundo. Dicha focalización, por otra parte, se asocia al proyecto de desarrollo que diseña cada país. En el caso asiático, la mayoría prioriza la llegada de empresas en sectores innovadores.

En cuanto a la evolución futura del esquema de protección de inversiones y de las agencias de promoción y facilitación, el documento ha enumerado una serie de críticas al sistema actual, así como propuestas de reforma. Aun cuando estas permiten vislumbrar un sistema legal más equilibrado, como bien plantea M. Sornarajah (2007: 5), no debe olvidarse que el desarrollo de todo sistema institucional (en este caso, respecto de la inversión extranjera) surge de la interacción de varios factores económicos, políticos e históricos. Y es en esta área del derecho donde el choque se observa con mayor crudeza: cómo se reparten derechos y obligaciones entre aquellos que exportan capital, y quienes necesitan de los fondos. Habrá que ver cómo influye sobre dicho conflicto que los capitales ya no se originen, exclusivamente, del Norte desarrollado. En otras palabras, si el ascenso de China puede resultar institucionalmente beneficioso o no (aunque ello escapa al análisis que introducimos en estas notas).

Respecto de las agencias nacionales de inversión extranjera, se destacan los siguientes aspectos:

- Argentina: oficina integra aspectos de promoción del comercio exterior y tareas de facilitación de la inversión extranjera. La AAIICI lista una serie de sectores, y prioriza proyectos de envergadura. La principal misión se asocia con facilitar la entrada de inversores (eliminar trabas burocráticas).
- Colombia: agencia cumple múltiples propósitos, incluida la promoción y facilitación de inversiones. Uno de los principales objetivos que muestra la agencia (para atraer inversores) es la generación de empleo. Al momento, el esfuerzo de la agencia pasa por la focalización.

- Perú: la agencia intenta promocionar la inversión privada, sea local o extranjera. A lo largo de los últimos años, Perú ha logrado atraer empresas de todo el mundo, aun cuando la mayoría de las inversiones siguen dirigiéndose a los sectores tradicionales. La agencia mantiene un enfoque generalista, y su plataforma utilizada por el gobierno para publicitar las oportunidades de inversiones que ofrece el Perú a los inversionistas.
- República de Corea: la agencia tiene larga historia, siendo su foco actual el ayudar a las empresas locales a establecerse en el exterior (globalización). Además de ser un exportador neto de capital, Corea tiene en la innovación un activo estratégico. Ello se refleja institucionalmente, tanto en las reglas que adopta como en el diseño de la agencia.
- Tailandia: las tareas de la agencia se vinculan a un plan estratégico, cuyo objetivo es dinamizar y volver más competitiva a la economía local. Para ello el gobierno ha fijado 7 áreas estratégicas, donde los inversores interesados se benefician de incentivos fiscales diversos. Cabe acotar que dicho plan forma parte del plan estratégico (2017-2037), que intenta poner a la innovación como eje del modelo de desarrollo del país.

El diseño institucional, sea de reglas (de protección), de incentivos (de promoción), o bien de agencia (de facilitación), podría evaluarse bajo el prisma de shock —secuencia que en el pasado ha caracterizado al proceso de apertura entre los países en desarrollo. Algunos países van adoptando sus instituciones al grado de desarrollo, tornándose más estrictas en cuanto a los derechos otorgados (a los inversores) al momento de convertirse en exportadores de capital. Ello no implica que inicialmente no se otorguen derechos, se instauren incentivos, o se facilite la llegada de inversores. Pero, a fin de mantener su espacio de política, esos países evitan otorgar derechos en exceso o incentivar la entrada (indiscriminada) de inversión extranjera. Otros países, en cambio, adoptan una posición acrítica: cuanto más restrictivas las instituciones (para con la discrecionalidad del Soberano), mayor la oportunidad de atraer inversores.

Una serie de aspectos extrainstitucionales (educación, innovación, infraestructura, entre otros) resultan determinantes al momento de decidir el lugar dónde se materializará la inversión. Mientras los países asiáticos vienen trabajando en esos aspectos hace muchos años, en el caso de América Latina, sus países siguen priorizando lo institucional —y ello desde una mirada poco crítica. El avance institucional pasa por incorporar nuevas leyes, reglas y normas que vuelvan más atractiva la llegada de los inversores. Fruto de la visión económico-política que prevalece en la región, son pocos aun los países que priorizan los aspectos vinculados con la educación, la investigación y el desarrollo.

Bibliografía

- Benigno, G., y Fornaro, L. (2014). The Financial Resource Curse. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 116, no. 1, pp. 58-86.
- Berger, A.; A. Ghourji; T. Ishikawa; K. P. Sauvart; y M. Stephenson (2019). Towards G20 Guiding Principles on Investment Facilitation for Sustainable Development. T-Think 20, Japan 2019.
- BID (2015). Analysis of Experiences in Trade and Investment between LAC and Korea: Lessons Learned in Development. InterAmerican Development Bank. Korea Institute for International Economic Policy. IDB - DP 399.
- Bos, M. S.; E. Alison; E. Vegas; y P. Zoido (2016). Latin America and the Caribbean in PISA 2015: How Did the Region Perform? Inter-American Development Bank-IDB.
- CCSD (2018). Costs and Benefits of Investment Treaties: Practical Considerations for States. Columbia Center on Sustainable Development —a Joint Center of Columbia Law School and the Earth Institute, Columbia University. Report.
- CEPAL (2019). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019.
- Chávez, Benjamín y Jaime Dupuy (2010). Inward FDI in Peru and its policy context. VALE Columbia Center on Sustainable Development - Columbia FDI Profiles.
- Claessens, S., Oks, D., y van Wijnbergen, S. (1993). Interest Rates, Growth, and External Debt: The Macroeconomic Impact of Mexico's Brady Deal. Policy Research Working Paper No. 1147, The World Bank.
- Cortés Villafrádez, R. A. y N. de la Peña (2015). Análisis general de la inversión extranjera directa de China en América Latina y Colombia. *Revista Análisis Internacional - RAI* 12 • Vol. 6 No 2.
- Dussel Peters, E. (2019). "China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges". Universidad Autónoma de México.
- Dutta S.; B. Lanvin y S. Wunsch-Vincent (2019). Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives—The Future of Medical Innovation. Una publicación conjunta de Cornell University, INSEAD, y the World Intellectual Property Organization (WIPO). Con la participación de Knowledge Partners.
- García Matamoros, Laura Victoria (2019). La relación entre las políticas de inversión extranjera en Colombia y los acuerdos internacionales de inversión. *ACDI*, Bogotá, ISSN: 2027-1131/ISSNe: 2145-4493, Vol. 12, pp. 7-330.
- Goda, T. y Torres, A. (2013). Overvaluation of the real exchange rate and the Dutch Disease: The Colombian case. Working Paper, CIEF.

- Gordon, K. y J. Pohl (2015). *Investment Treaties over Time - Treaty Practice and Interpretation in a Changing World*, OECD Working Papers on International Investment, 2015/02, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js7rhd8sq7h-en>.
- Harding, T. y B. S. Javorcik (2011). *Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows*. *The Economic Journal*. Volume 151 - Issue 557, pages: 1445-1476.
- Hsueh, R. (2011). *China's Regulatory State: A New Strategy for Globalization*. Cornell University Press. Ithaca y Londres.
- Ibarra, Carlos (2011). *Capital Flows and Real Exchange Rate Appreciation in Mexico*. *World Development*, Vol. 39, No. 12, pp. 2080-2090.
- Jaruzelski, B.; R. Chwalik, y B. Goehle (2018). *The Global Innovation 1000: What the Top Innovators Get Right*. PWC - Strategic (<https://www.strategy-business.com/media/file/sb93-What-the-Top-Innovators-Get-Right.pdf>).
- Johnson, L.; L. Sachs; B. Güven; y J. Coleman (2018). *Costs and Benefits of Investment Treaties: Practical Considerations for States*. Columbia Vale Center on Sustainable Development, Policy Paper, March.
- Kim, L. (1997). *Imitation and Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Harvard Business School Press.
- Kroeber, A. E. (2016). *China's Economy: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Leal - Arcas, R. (2010). *International Trade and Investment Law: Multilateral, Regional and Bilateral Governance*. Edward Elgar. Cheltenham, UK - Northampton MA, USA.
- Lim, Y. (1999). *Technology and Productivity: The Korean Way of Learning and Catching Up*. Massachusetts Institute of Technology - MIT Press.
- Manger, M. S. (2009). *Investing in Protection: The Political of Preferential Trade Arrangements between North and South*. Cambridge University Press.
- Mann, H. y K. von Moltke (2005). *A Southern Agenda on Investment? Promoting Development with Balanced Rights and Obligations for Investors, Host States and Home States*. Publicado por el International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Moreira, M. y T. Kahn (2017). *Korea: new frontiers in the Asia-Latin America relationship*. Interamerican Development Bank - Integration and Trade Sector.
- Mortimore, M. y L. Stanley (2009). *Justice Denied: Dispute Settlement in Latin America's Trade and Investment Agreements*. GDAE - TUFTS University. Working Group on Development and Environment in the Americas, Discussion Paper Number 27.
- OCDE (2019). *Working Party of the Trade Committee International Technology Transfer Policies - Final draft*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Trade and Agriculture Directorate, Trade Committee.
- Pérez Aznar, F. (2018). *Bilateral Investment Treaty Overview — Argentina*. Investment Claims, Oxford University Press - OUP.
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2009). *Why Did Financial Globalization Disappoint?* *IMF Staff Papers*, Vol. 56, No. 1, pp 112-138.
- Saborowski, C. (2009). *Capital Inflows and the Real Exchange Rate: Can Financial Development Cure the Dutch Disease?* *IMF Working Paper No. 09/20*.
- Sauvant, K.; P. Mallampally; y, K. Rahman (2015). *Strengthening Investment Promotion Regimes for Foreign Direct Investment in the Least Developed Countries*. The United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS) - Occasional Policy Papers Series on the Least Developed Countries.
- Sauvant, K. y H. Mann (2017). *Towards an Indicative List of FDI Sustainability Characteristics*. Geneva: ICTSD and WEF.
- Sauvant, K. (2019). *An Advisory Centre on International Investment Law: key features Academic Forum on ISDS - Concept Paper 2019/14*.
- Schoenmaker, D. 2017. *Investing for the Common Good: A Sustainable Finance Framework*. Bruegel Essays and Lectures Series.
- Schoenmaker, D. y W. Schramade (2019). *Principles of Sustainable Finance*. Oxford University Press - Oxford, United Kingdom.

- Song, X. (2019). Regulations of Chinese OFDI: General Trends in Latin America and the Caribbean (2000-2018). En libro editado por Enrique Dussel Peters "China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges". Universidad Autónoma de México.
- Sornarajah, M. (2007). *The International Law on Foreign Investment*. Third edition, Cambridge University Press.
- Stanley, L. (2004). Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente. CEPAL - Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Serie Desarrollo Productivo 158.
- (2013). Emerging multinationals: explaining Asian firms recent achievements. In technological leading industries (and why Latin America firms Are lagging behind). Trade relations between Latin America and Asia Pacific - Observatorio Académico América Latina - Asia Pacífico.
- (2019). China's OFDI in Argentina. En Enrique Dussel Peters (editor), "China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges". Universidad Autónoma de México.
- Tanchoun, T. (2018). Policy and Foreign Direct Investment: Case Study of Thailand's Automotive Industry. *International Journal of Sciences*. Research Article, Volume 7.
- Tienhaara, K. (2009). *The Expropriation of Environmental Governance: Protecting Foreign Investors at the Expense of Public Policy*. Cambridge University Press.
- Thomsen, N. y M. Bang (2013), "Lessons from Investment Policy Reform in Korea", OECD Working Papers on International Investment, 2013/02, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4376zqcpf1-en>.
- Van Harten, G. (2018). A Critique of Investment Treaties. At Kavaljit Singh and Burghard Ilge, editors "Connecting Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices", a joint publication of Both Ends (Amsterdam, The Netherlands), Madhyam (New Delhi, India), and, SOMO (Amsterdam, the Netherlands).
- VCC - WAIPA (2010). *Investment Promotion Agencies and Sustainable FDI: Moving toward the fourth generation of investment promotion*. Report of the findings of the Survey on Foreign Direct Investment and Sustainable Development undertaken by the Vale Columbia Center on Sustainable International Investment (VCC) and the World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA). June 25, 2010.
- Vidigal, G. y B. Stevens (2018). Brazil's New Model of Dispute Settlement for Investment: Return to the Past or Alternative for the Future? *Journal of World Investment & Trade* 19 pages 475-512.
- Volpe Martincus, C. y M. Sztajerowska (2019). *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Una publicación conjunta de OCDE y BID.
- Warr P. y A. Kohpaiboon (2017). *Thailand's Automotive Manufacturing Corridor*. Asian Development Bank - ADB Economics Working Paper Series 517.
- Zhan, J. X. (2018) *International Investment Rule-making: Trends, Challenges and Way Forward*. At Kavaljit Singh and Burghard Ilge, editors "Connecting Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices", una publicación conjunta de Both Ends (Amsterdam, The Netherlands), Madhyam (New Delhi, India), y, SOMO (Amsterdam, the Netherlands).

En el presente documento se comparan los regímenes de inversión extranjera directa (IED) en dos países de Asia oriental y sudoriental (la República de Corea y Tailandia) y tres de América Latina (Argentina, Colombia y Perú). En los últimos años se ha pasado de una visión predominantemente cuantitativa de la IED (cuanto más, mejor) a otra de tipo más cualitativo, donde los beneficios dependerán crucialmente del sector de destino y del tipo de inversión. Los dos países asiáticos aquí analizados no solo han recibido cuantiosas inversiones en una amplia variedad de sectores, sino que también se han convertido en importantes inversionistas internacionales, en especial la República de Corea. Por el contrario, los países latinoamericanos continúan siendo receptores netos de capitales, y en ellos la IED sigue concentrándose principalmente en los sectores exportadores tradicionales. Ello refleja en parte una visión más estratégica sobre el rol de la IED en el primer grupo de países.