



Política de inversiones en América Latina: el reinado del poder corporativo

Lic. RRII Viviana Barreto
Lic. Natalia Carrau
REDES - AT



Con el apoyo de: Transnational Institute



Maldonado 1390 Bis
Montevideo, Uruguay
Tel.: 2904 42661
e mail: admin@redes.org.uy
www.redes.org.uy



Política de inversiones en América Latina: el reinado del poder corporativo

Lic. RRII Viviana Barreto
Lic. Natalia Carrau
REDES - AT



Política de inversiones en América Latina: el reinado del poder corporativo¹

Lic. RRII Viviana Barreto

Lic. Natalia Carrau

REDES - AT

Introducción

A diez años de vigencia de proyectos políticos de corte transformador, algunos desafíos continúan pendientes de debate. La construcción de alternativas al esquema neoliberal sufrido por la región en la década de los noventa, no termina de concretarse en instrumentos contra-hegemónicos. Si bien los proyectos políticos reconocen la importancia de la distribución del ingreso, el bienestar de la población, la vigencia plena de los derechos humanos como elementos centrales de las políticas de gobierno, no se ha logrado avanzar en una estrategia de desarrollo consolidada que discuta los instrumentos impuestos por el esquema capitalista dominante.

En este marco, la política de inversiones —elemento clave en toda estrategia de desarrollo— se ha visto tentada por similares impulsos liberalizantes y aperturistas como la primarización, el extractivismo y el agotamiento de los recursos naturales.

Si bien los intentos de generar acuerdos multilaterales de promoción y protección de las inversiones han fracasado, la dinámica de negociación ha impuesto por la vía de los hechos la proliferación de acuerdos bilaterales que constituyen cotidianamente una amenaza en la profundización de estos proyectos políticos de pretendido corte transformador.

Una vez más, se hace necesario retomar los ejes centrales de estas discusiones y visualizarlos en perspectiva con las estrategias de desarrollo de estos países y la región.

Las inversiones en América Latina y el Caribe

A nivel global la Inversión Extranjera Directa (IED) creció un 11% en 2013 mostrando un comportamiento variado en las distintas regiones: mientras que aumentó un 38% en el caso de la Unión Europea², disminuyó un 5% en Estados Unidos y aumentó un 6% en las economías en desarrollo, dentro de las cuales América Latina y el Caribe (ALC) cosechó un aumento del 2,5%³.

Solamente Brasil concentra más de un tercio de la inversión recibida por la región. A pesar de estar transitando por un proceso de desaceleración económica, el volumen de inversiones se mantuvo relativamente estable en los dos últimos años, mientras que se produjo un aumento de la renta generada por la IED que ascendió al 12% respecto al año anterior⁴.

1. En la realización de este documento, aportó valiosas opiniones y sugerencias Alberto Villareal, experto en la temática e integrante de REDES - AT.

2. Luego de una fuerte caída de 56% en 2012. “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2013.

3. Ídem Nota al Pie N° 2.

4. Los sectores que registran las mayores utilidades fueron los de: automóviles, bebidas, servicios financieros, comercio al por menor y telecomunicaciones. Ídem Nota al Pie N° 2.



La alta incidencia del sector automotor es un reflejo de la importancia de la política pública, en este caso materializada a partir de los programas *Innovar-Auto e Innovar-Autopeças en el marco del Plan Brasil Maior*⁵.

Por su parte, la inversión recibida por Argentina en 2013 fue un 14% menos que la recibida en 2012. Producto de la política de regulación del mercado de divisas implementada en ese año, la mayor parte de las inversiones (un 77%) consistieron en una reinversión de utilidades por parte de las filiales extranjeras⁶.

Las inversiones recibidas en 2013 por el Estado Plurinacional de Bolivia alcanzaron un nivel sin precedentes (35% más que el año anterior), fuertemente concentradas en el sector de hidrocarburos y dedicados a la prospección y procesamiento. Se destacan la brasileña Petrobras, la española Repsol, la rusa Gazprom y la francesa Total como principales inversores en el sector. Aparte de los hidrocarburos, en general, el procesamiento de recursos naturales ha registrado un desarrollo explosivo en el país.

Finalmente, Uruguay continúa registrando niveles récord de atracción de IED en términos históricos y muy altos en comparación con la región⁷. En el último año se destacan el sector de la construcción, el sector energético y la minería, con el polémico proyecto de explotación de mineral de hierro por parte de la firma Zamin Ferrous.

En el período de aplicación de las reformas estructurales de fines de los ochenta y toda la década del noventa, la IED recibida en ALC se dio sobre todo a través de la adquisición de empresas nacionales a partir de las políticas de privatización implementadas. A partir de 2003 se registra el inicio de una nueva etapa en esta materia, en la cual, si bien la compra de firmas nacionales por parte de capitales foráneos sigue siendo una tendencia importante, en los diez años que transcurren hasta 2013 las inversiones *greenfield*⁸ representaron un 60% del total de la IED recibida.

Una alta proporción de los proyectos de inversión se vincularon a actividades primarias con fuerte énfasis en las primeras etapas de procesamiento industrial. En 2013 la inversión recibida se destinó en un 38% a actividades relacionadas con los servicios, un 36% a la producción manufacturera y un 26% a la explotación de bienes naturales, en una distribución relativamente estable en los últimos tiempos. Esta proporción cambia un poco si consideramos las subregiones, en el caso de América del Sur la preponderancia de las inversiones en bienes naturales aumenta en promedio considerablemente. Si bien en el caso de Brasil la distribución es similar al dato global para ALC, el caso de Bolivia marca una diferencia bien fuerte al concentrar un 78% de las inversiones recibidas en la explotación primaria, mientras que los servicios y las manufacturas concentran un 9% y 23% respectivamente.

La segmentación y deslocalización de la producción, dos fenómenos centrales en la etapa contemporánea de la globalización, se expresan en la generación de redes de producción a nivel global por parte de las empresas transnacionales, en las cuales las distintas etapas de la cadena se localizan en diversas regiones en función de las ventajas relativas⁹. En este reparto, la región concentra los emprendimientos con menor grado de complejidad en la cadena productiva, predominantemente vinculados con actividades extractivas y de producción industrial de baja complejidad (procesamiento de manufacturas y alimentos), salvo algunas excepciones¹⁰. Se trata de sectores con baja capacidad de creación de empleo.

Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por cada millón de dólares invertido en actividades extractivas se crea un puesto de trabajo, mientras que en el sector de manufacturas intensivas en recursos naturales la cifra de creación de puestos de trabajo ascendería a dos. Asimismo, los efectos indirectos en la creación de empleo son escasos en tanto se ha detectado una tendencia de débiles vínculos con clientes y proveedores locales por parte de las empresas transnacionales. En lo que se presenta como un cálculo optimista, la CEPAL considera que las inversiones registradas en el período 2003-2013 habrían contribuido a la creación de un 5% de la generación neta de empleo producida en la región¹¹.

5. Plan de estímulo industrial lanzado en 2013 que marca las líneas en materia de política industrial, tecnológica y de comercio exterior para el período.

6. A raíz de las restricciones para la extracción de dólares de la plaza financiera argentina.

7. Ascenden al 5% del PBI. Ídem Nota al Pie N° 2.

8. Inversiones que implican la instalación de emprendimientos nuevos.

9. Las ventajas relativas que habitualmente se señalan son: disponibilidad de recursos naturales, de trabajadores/as con bajos niveles salariales, de acceso a mercados, etc.

10. Según el informe de la CEPAL ambos sectores concentran el 47% de la inversión recibida. Ídem Nota al Pie N°1.

11. Ídem Nota al Pie N° 2.



La inversión en recursos naturales se concentra en los sectores hidrocarburífero y minero. En el caso de las manufacturas las inversiones se concentran en los sectores de alimentos y bebidas, cementos y en menor medida en el sector de acero y químico. En todos los casos, se registra una fuerte tendencia de compra de empresas locales por parte de capitales extranjeros con el objetivo de acceso al mercado interno. Por otra parte, la inversión orientada a la exportación se desarrolla en mayor medida a partir de emprendimientos nuevos, concentrados mayoritariamente en México y ciertos países de Centroamérica y el Caribe¹². Por último, en el caso de los servicios predominan las inversiones en el sector financiero, eléctrico y de telecomunicaciones.

Finalmente, considerada regionalmente, la Unión Europea fue el principal inversor en América Latina y el Caribe en 2013. Si tomamos a sus Estados individualmente, son superados por los Estados Unidos.

El papel de las inversiones en el desarrollo

Si concebimos al desarrollo como un complejo estadio que buscan alcanzar nuestros pueblos y que involucra factores sociales, políticos, ambientales, económicos, distributivos y productivos, la afirmación de que altas tasas de IED repercuten positivamente en el desarrollo resulta una falacia fácilmente rebatible.

La IED no es un fin en sí mismo, por sí sola no genera crecimiento económico sustentable, debe ser parte de una estrategia de desarrollo integral que busque mejorar la calidad de vida de los pueblos y sus lineamientos deben ser definidos por los gobiernos soberanos democráticamente electos y no por los intereses corporativos de los inversionistas. En ese sentido son diversas las variables que debemos estudiar para desentrañar los efectos genuinos de las inversiones, que impactan en la distribución de la riqueza y generan ganadores y perdedores.

La visión de la IED como elemento necesario para el desarrollo se vincula con un proceso de acumulación histórica en los centros hegemónicos. Éstos se han impuesto en el papel de redactores de las reglas globales de producción, inversión y comercio en base al poder imperial, acumulando poder económico, político y militar. Si bien se registra un interesante crecimiento de los flujos de capitales Sur-Sur, la dinámica predominante continúa siendo la Norte-Sur, en base a la libre circulación del capital y la construcción de redes de producción con el escenario global como mapa de operaciones. Las empresas transnacionales son las grandes promotoras de esta configuración de fábricas globales que operan a partir de una cada vez más densa trama de acuerdos bilaterales, regionales, y más recientemente, mega regionales, que dan vía libre a la explotación económica de recursos y mercados en todo el planeta.

La inversión extranjera promovida por el mercado es la que busca cumplir con el interés corporativo de perpetua expansión de la frontera del lucro. La inversión impacta positivamente en el desarrollo del país receptor en la medida en que contribuya al aumento de su capacidad tecnológica, que genere encadenamiento con actividades productivas nacionales hacia atrás y hacia adelante, contribuya a proteger el medioambiente y mantener sus bienes naturales en buenas condiciones para las generaciones futuras, genere trabajo decente y se ajuste a las necesidades de los pueblos y no del mercado.

Los sectores en que se localice la inversión, su capacidad de generación de nuevos emprendimientos o de sustitución de emprendimientos anteriormente conducidos por capitales nacionales, su capacidad de impactar en la mayor complejidad industrial de la matriz productiva regional, son elementos claves para determinar su conformidad con objetivos de desarrollo genuinos.

Es poco probable que estos efectos sean generados por el mercado, es imprescindible la presencia del Estado. La atracción de inversiones en el marco de una política industrial activa mejora las posibilidades de capturar beneficios.

12. El Salvador, República Dominicana y Nicaragua.



Así como los acuerdos megarregionales¹³ buscan avanzar en mecanismos que promuevan la armonización del esquema normativo aplicable a la actividad corporativa a nivel global, las alternativas de gobierno de los flujos de capitales no pueden construirse desde nuestra región si no es desde estrategias de construcción de políticas regionales. Es imperioso que la integración retome la discusión en torno al papel de las inversiones en el desarrollo y su centralidad para proyectos regionales orientados a los intereses de los pueblos.

Tratados de inversión – una política para los inversionistas

La conjunción de estrategias multilaterales y globales con otras de corte bilateral ha sido hasta ahora una alternativa altamente redituable para los países desarrollados y para la imposición de esquemas de dominación capitalista. En materia de inversiones, el antecedente principal de la promoción de acuerdos de inversiones está en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promovieron en 1995. Si bien este acuerdo nunca se aprobó, la OCDE buscó en el mismo una alternativa a la negociación del capítulo de inversiones que se estaba llevando adelante –con nulo éxito– en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A partir de este momento no se pudo alcanzar ningún acuerdo global pero la estrategia bilateral siguió su camino.

La voluntad de Estados Unidos y bloques regionales como la Unión Europea, de generar un entramado jurídico fuerte que protegiera los derechos de los inversionistas por sobre los derechos de los pueblos se hizo realidad a partir de una promoción “sigilosa” de tratados bilaterales de inversiones (TBI) que promueven esquemas de protección que llega a niveles extremos en la mayoría de los casos. La UNCTAD¹⁴ establece que hasta diciembre de 2013, se han firmado 3240 tratados de promoción y protección de inversiones. Si bien en el informe se observa que un número importante de países en África, Asia y América Latina se están desmarcando del régimen internacional de inversiones, está teniendo lugar una tendencia a participar en negociaciones megarregionales, con una profundidad y amplitud mayor¹⁵ respecto al esquema clásico de negociación de tratados de libre comercio.

En la actualidad se está frente a un contexto cambiante del régimen de inversiones. En este marco son numerosas las voces disidentes que cuestionan las condiciones del régimen y, en menor medida, los efectos que tiene sobre el desarrollo de los países. En todo caso, la estrategia de dispersión en la negociación de los acuerdos, primero de forma bilateral, luego regional y ahora megarregionalmente, ha mostrado ser efectiva en la incorporación de cada vez más países al régimen. Por la vía de los hechos el capital parece estar viendo cumplidas sus pretensiones de avanzar hacia un acuerdo global de inversiones, siendo que la enorme mayoría de los países tienen firmados TBI con varios otros países.

Estamos, entonces, frente a un escenario de garantía casi total de los intereses de los inversionistas y en el cual el propio régimen posee las características necesarias para asegurar su supervivencia.

Pareciera que el foco de atención en la discusión respecto a los instrumentos de promoción de las inversiones se ha venido corriendo: ha quedado de lado la consideración de los efectos reales y medibles que estos instrumentos pueden tener en el aumento de las inversiones, lo cual se da por hecho, y en su lugar se enfatiza la necesaria proliferación de los mismos. Entendiendo que cuantos más países tengan TBI mayor cobertura tendrá el propio régimen, asegurando al mismo tiempo un campo fértil y protegido para los intereses de los inversionistas. Un espacio de hegemonía e impunidad.

13. Los acuerdos megarregionales son negociaciones de libre comercio e inversiones a gran escala. Algunos ejemplos actuales son el Transpacific Partnership (TPP) o Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, propuesta de libre comercio entre la Unión Europea y Estados Unidos.

14. United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report, 2014.

15. Estos acuerdos presentan una agenda amplia y compleja que apunta a acordar disciplinas más restrictivas que las previstas en el ámbito multilateral (cuestiones “OMC-plus”) a la vez que incluye aspectos no negociados multilateralmente, (cuestiones “OMC-x”). Entre las cuestiones “OMC-plus” se destacan las provisiones en materia de protección de la propiedad intelectual y las compras estatales; mientras aquellas “OMC-x” se relacionan con el tratamiento de las inversiones y flujos de capital, políticas de competencia, regulaciones ambientales, laborales, migratorias, entre otras.



Los efectos que estos TBI tuvieron y continúan teniendo para el espacio de las políticas de los países que los firman son cada vez más evidentes. La sola firma de los tratados parece inocua a simple vista si no se tiene en cuenta los mecanismos que se desatan a partir de una potencial o real amenaza de juicio ante tribunales de arbitraje internacionales.

El espacio para la implementación de políticas públicas en contextos de primacía de los intereses corporativos se ve profundamente disminuido. En este sentido, el contralor que tiene el poder público del efecto de las inversiones también se ve reducido, a pesar de ser el país receptor de la inversión quien ofrece sus recursos y riquezas.

Trayectorias orientadas a la liberalización versus trayectorias orientadas a la soberanía

Desde la teoría económica, son muchos los textos que afirman una causalidad estrecha entre la liberalización del ingreso y la protección de las inversiones y el aumento de las mismas. Más allá de que esa causalidad pueda confirmarse a primera vista en muchos casos, algunos elementos y, sobre todo, evidencia empírica subraya la incidencia central de otras variables más vinculadas a las condiciones del país (clima de negocios, estabilidad política, tamaño del mercado, cultura, régimen de gobierno, entre otros) y las políticas implementadas en sentido amplio.

Las dimensiones de este análisis interpelan la relación que existe entre las políticas de liberalización de las inversiones y el efecto que éstas tienen en las políticas públicas como columna vertebral de un gobierno. Sin duda alguna, esta discusión está íntimamente relacionada con el debate sobre el desarrollo.

Por régimen de inversiones se entiende:

- Todo tipo de acuerdos marco, TBI, tratados de libre comercio con capítulos de inversiones y cualquier otro acuerdo comercial firmado (bilateral, regional, multilateral y megaregional). Estos marcos internacionales se ven reforzados, en muchos casos, por acuerdos firmados directamente entre las empresas y los Estados, que replican algunos de los contenidos de los TBI, en particular las cláusulas de solución de controversias.
- Disposiciones en la materia en el marco de procesos de integración regional.
- Las políticas nacionales de atracción y tratamiento de inversiones.

En este sentido los países que se estudian en el presente documento han atravesado trayectorias diferenciadas en sus procesos de liberalización. El marco general de todos estos países es la aplicación de un paquete de reformas estructurales que surgen del llamado Consenso de Washington y que en los países latinoamericanos tuvo diferentes grados de aplicación. Estas reformas buscaron en todos los casos reducir el peso y presencia del Estado, privatizar servicios esenciales en manos de empresas públicas, la disciplina presupuestaria y una progresiva liberalización comercial y arancelaria que afectaba también a las inversiones. En esta etapa de liberalización y apertura irrestricta llevada adelante durante fines de la década del ochenta, década del noventa e inicios de la década del 2000, jugaron un papel importante instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y gobiernos de países centrales como Estados Unidos y Gran Bretaña.

La aplicación de estas reformas impactó en los regímenes de inversiones de estos países, imprimiendo cambios y ajustes a éstos.

1. Argentina

En los últimos veinticinco años Argentina ha recorrido un vertiginoso camino en el cual se identifican distintos momentos. La década de los noventa se caracterizó por la “fiesta del neoliberalismo”, aplicación voraz de los lineamientos del Consenso que llevaron a la completa apertura de la economía al mercado internacional de comercio y de capitales, con el resultado de un fuerte desmantelamiento y concentración de la industria junto con una intensa afluencia de capitales extranjeros.



En este sentido, Argentina vive un boom de inversión en esta década, situándose entre los principales receptores de ALC¹⁶. En esta época las inversiones fueron atraídas en su búsqueda por el mercado interno argentino -potenciado por la fundación del MERCOSUR en 1991- con la política de privatizaciones operando como un mecanismo clave en la atracción¹⁷. Esta política de atracción vía reglas, es decir: liberalización al ingreso de capitales, a la remisión de utilidades al exterior y apertura a la explotación privada de los servicios públicos, se complementó con la implementación de regímenes promocionales en los sectores de minería, forestal y automotriz (que detallaremos más adelante).

En el período 1992-2000 el 22% de la IED se concentró en la compra de empresas estatales responsables por la prestación de servicios públicos en los sectores de energía, agua, transporte y comunicaciones. Por su parte, el sector de petróleo y minería concentró un 37% de la IED, la industria manufacturera un 22% y el sector financiero un 10%, el resto se distribuyó entre otros sectores menores¹⁸.

Este período de auge presentó dos momentos bastante diferenciados: en los primeros años, el gran flujo de capitales inversionistas hacia la Argentina se concentró en las privatizaciones para luego situarse en la compra de empresas nacionales por parte de empresas extranjeras en los más diversos sectores de la industria manufacturera y de servicios. Las fusiones y adquisiciones fueron las inversiones más características de este período, y los pocos emprendimientos tipo “greenfield” se vincularon a los regímenes sectoriales de promoción.

En los noventa las grandes protagonistas fueron las empresas transnacionales (ETN), las mayores ganadoras del proceso de apertura de la economía argentina: las ventas de las ETN en la cúpula empresarial argentina (las 1000 empresas más grandes) pasaron de un 34,5% en 1990 a un 58,9% en 1998 y la cantidad de ETN en ese grupo pasó de 199 a 472 en ese período¹⁹. A partir de allí los sectores más dinámicos de la economía argentina se concentran en manos de empresas extranjeras, que definen sus estrategias productivas en las matrices donde concentran los eslabones productivos más intensivos en valor agregado y trabajo calificado.

A pesar del frío dato del incremento del PBI en la primera mitad de la década con una creciente participación de la inversión extranjera en el producto, la formación de capital no acompañó el crecimiento en la misma proporción, evidenciando un proceso de sustitución en el cual las empresas extranjeras desplazan a las nacionales. Asimismo, las inversiones extranjeras en este período acentúan el patrón tradicional de especialización de la economía ya que sus actividades son fuertemente orientadas a la explotación de recursos abundantes (minería, agropecuaria, pesca, energía) y poseen una mayor orientación a la exportación pero con una limitada diversificación de mercados.

Los efectos positivos de las inversiones recibidas en los noventa se concentran en el análisis macroeconómico. En términos reales reportaron una mayor concentración de las actividades productivas, extranjerización y creciente explotación de recursos naturales, escasez de encadenamientos productivos al resto de las empresas, profundización del patrón tradicional con exportaciones predominantemente primarias e importaciones intensivas en tecnología desde las matrices, desmantelamiento de la industria manufacturera, precarización laboral y deterioro de las condiciones laborales, entre los impactos más importantes²⁰.

16. Según datos de la CEPAL, en el período 1995 – 1999 Argentina se mantiene entre los tres principales receptores de la región, superando a Brasil en el segundo puesto en 1995 y con la única excepción de 1997 donde es superada por Venezuela. Datos disponibles en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

17. Chudnovsky, Daniel, “La inversión directa extranjera en la Argentina”, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

18. Jozami, Eduardo y Lefrancois, Fabien, “Empresas Transnacionales en la Argentina”, 2004.

19. Chudnovsky y Lopez (2001) en “Empresas Transnacionales en la Argentina”, 2004.

20. Ídem Nota al Pie N° 17 y Nota al Pie N° 18.



Tratados Bilaterales de Inversión

La política de apertura de la economía argentina al ingreso de capitales extranjeros tuvo una expresión importantísima en la firma de TBI con los más diversos socios. En el período 1990 – 2001 se concentran los 59 TBI firmados por Argentina, de los cuales 53 se encuentran vigentes²¹. Se trata de una estrategia claramente orientada hacia el Norte, centro tradicional del capitalismo neoliberal: entre los Estados miembro de la Unión Europea y los Estados Unidos se concentra la mayor parte de los acuerdos firmados. Asimismo, la inclusión de cláusulas de arbitraje inversionista – Estado en este tipo de acuerdos ha llevado a que la Argentina sea el país más demandado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI) con 53 casos iniciados²².

Esta vulnerabilidad a la que se expuso Argentina quedó en evidencia luego de la crisis económica de 2001 cuando el país tuvo que enfrentar una explosión de demandas ante el CIADI a raíz de las medidas de excepción que se debieron implementar para intentar una salida a la crisis. Los principales demandantes en esta etapa fueron empresas concesionarias de servicios públicos²³ que alegaban incumplimientos de los TBI. Las principales causales de las demandas fueron: la imposibilidad de sostener la convertibilidad con el dólar, la consiguiente devaluación, la pesificación de las tarifas públicas, el fin de la indexación de las mismas según el índice de inflación de Estados Unidos y el fin de la libre remisión de utilidades al exterior. Unas 29 empresas demandaron a la Argentina ante el CIADI por causales vinculadas al régimen de excepción para la salida de la crisis. Si bien no se cuenta con cifras oficiales suficientemente claras y actualizadas, en 2004 se estimaba que el monto reclamado por las empresas oscilaba entre los 4.000 y 7.000 millones de dólares²⁴.

La política de tratamiento a las inversiones implementada en los noventa tuvo una fuerte impronta cortoplacista, concentrada en la atracción de capitales, que desconoció variables estratégicas tan básicas como la imposibilidad de cumplir el esquema de compromisos extremadamente rígidos ante la ruptura del régimen de convertibilidad²⁵. El país se ata a compromisos incumplibles ante una situación de emergencia y otorga todas las herramientas a los inversionistas para que se configure una situación de injusticia económica, con el Estado amenazado en su capacidad de maniobra y su erario público ante una situación de emergencia social y política.

Régimen de inversiones

El régimen nacional de tratamiento a las inversiones extranjeras se compone por una ley marco, de carácter horizontal, su decreto reglamentario y diversos instrumentos de aplicación sectorial centrados en actividades consideradas estratégicas.

La Ley N° 21.382 en su texto ordenado por el Decreto Reglamentario 1853 de 1993 da el marco general al tratamiento de las inversiones extranjeras en territorio argentino. La disposición establece una definición extensiva de las modalidades que puede adoptar la inversión extranjera así como de los sectores en los que puede actuar, sin necesidad alguna de autorización previa. Asimismo, se establece el trato nacional a los inversionistas extranjeros y en el marco de ello se da amplia potestad de acceso a los créditos internos, en igualdad de condiciones con los inversores nacionales. Se establece la plena libertad de repatriar su inversión en cualquier momento y de transferir utilidades a las matrices²⁶.

21. Datos disponibles en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA, <http://www.sice.oas.org/>

22. Un 9% del total de casos a nivel global. Ver UNCTAD (2014) “Informe sobre las inversiones en el Mundo”, disponible en http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014_overview_es.pdf (revisado por última vez el 9 de marzo de 2015).

23. Carrau, N. y Valdomir, S., “La incidencia de los Tratados de Protección de Inversiones en el MERCOSUR, Cuaderno 13, CEFIR, 2012.

24. Stanley, Leonardo, “Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente”, CEPAL, 2004.

25. Ídem Nota al Pie N° 21.

26. Curiosamente, las personas físicas o jurídicas argentinas con domicilio en el extranjero pueden ser consideradas inversores extranjeros.



Finalmente, la normativa no establece ningún requisito de radicación, desempeño, aporte a la generación de empleo o al desarrollo del aparato productivo local, centrándose en el derecho al libre desempeño de las inversiones.

Por otro lado, existen numerosos programas que prevén incentivos para la inversión nacional y extranjera -de aplicación horizontal o sectorial- focalizados en diversos objetivos como la localización, la innovación, el desarrollo tecnológico, la generación de empleo y la promoción de exportaciones. Entre los programas horizontales se encuentran la promoción a la inversión en bienes de capital e infraestructura a partir de la reducción de impuestos a las importaciones, la reducción del impuesto al valor agregado y un reintegro de impuestos a los productores locales de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola²⁷.

Se destaca el beneficio para la promoción de grandes proyectos de inversión a través de la exoneración impositiva a las importaciones de bienes de capital que integren una línea completa y autónoma de producción y la exoneración impositiva a las importaciones de repuestos con un requisito de compra de bienes nacionales²⁸.

Regímenes sectoriales

Los regímenes sectoriales se concentran en los sectores de automóviles y autopartes, software, biotecnología, minería, forestal, obras públicas de infraestructura y energía eléctrica.

El régimen automotriz se compone de una serie de previsiones nacionales que otorgan incentivo a la producción local, complementados por sendos acuerdos bilaterales con Brasil y Uruguay que establecen reglas de comercio administrado de automóviles y autopartes con ambos socios y un acuerdo que prevé el libre comercio para el sector con Chile²⁹.

Respecto a la producción de software se establece un importante tratamiento promocional en materia fiscal, con amplias exoneraciones impositivas, que abarcan incluso el impuesto a las ganancias, tanto para inversiones extranjeras como nacionales³⁰.

Asimismo, se destacan los regímenes promocionales para la exploración minera³¹, para el cultivo, explotación e industrialización forestal³², exploración y explotación de hidrocarburos³³, construcción de obras nuevas para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables³⁴. En todos los casos consisten en exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos, distintos tipos de exoneraciones y amortizaciones en materia de IVA e impuestos a las ganancias y reintegros de diverso tipo. En algunos casos, como en el del sector minero, el Estado se compromete a asegurar la estabilidad en materia de régimen fiscal por un período de 30 años desde la aprobación del proyecto de exploración de que se trate.

27. Las disposiciones pueden consultarse en "Incentivos a la inversión" de la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/> (consultado por última vez el 9 de marzo de 2015).

28. Resolución N° 265/2000 y modificatorias. Ídem Nota al Pie N° 25.

29. Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14 con Brasil, ACE N° 35 con Chile y ACE N° 57 con Uruguay. Acuerdos disponibles en: ALADI <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacweb?OpenView&Start=1&Count=800&Collapse=4#4>

30. Ley N° 26.692 Promoción de la Industria del Software y Ley N° 25.856 Industria, Producción del Software.

31. Ley No 24.196 Actividad Minera, Leyes N° 25.429, 25.161 y modificatorias. Ley No 1.919 Código de Minería, Decreto No 456/1997 Código de Minería, y Ley N° 25.225 Código de Minería. Resolución 34/2009, Secretaría de Minería.

32. Ley N° 25.080 Inversiones para Bosques Cultivados y Ley N° 25.509 Forestación. Ley N° 26.432 Prórroga y Reforma Ley N° 25.080. Resolución 102/2010.

33. Ley N° 26.154 Hidrocarburos.

34. Ley N° 26.190 Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica y Decreto 562/2009.



Por otro lado, la legislación argentina prevé una serie de mecanismos promocionales para la participación privada en asociación con el Estado para la producción de obras de infraestructura, mecanismo que está abierto a la participación de empresas extranjeras³⁵.

En materia de localización de la inversión, la mayoría de las provincias argentinas poseen regímenes de incentivo a la localización de emprendimientos que consisten en medidas como reducción de impuestos y tarifas públicas, apoyo a la realización de obras de infraestructura, entre otras.

En virtud de la Ley N° 24.331 de 1994 y sus normas modificatorias, Argentina posee en operación 9 Zonas Francas. Se dedican a las actividades de almacenamiento, comercialización e industrialización, para las cuales están exentas de impuestos al comercio exterior y tributos, y libres de controles aduaneros. Las actividades industriales situadas en estas zonas no pueden acogerse a los beneficios previstos por el régimen industrial general.

Por otro lado, en la última década se han implementado diversos regímenes orientados a la intensificación tecnológica, la innovación y la generación de empleo (con especial hincapié en la población joven y beneficiarios del seguro de desempleo) aplicables a emprendimientos de origen nacional o extranjero³⁶. Se trata de programas satélites, o incentivos plus que reciben las inversiones que deseen radicarse y realicen estas acciones consideradas estratégicas, sumados al tratamiento promocional que recibe la IED por parte de la ley marco.

Argentina y el “factor China”

A inicios de marzo de 2015 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 27.122 por la cual el Congreso argentino aprueba el Convenio Marco de Cooperación en materia Económica y de Inversiones que Argentina suscribió con China el 18 de julio de 2014³⁷. El objetivo del acuerdo es consolidar una alianza estratégica integral con énfasis en la promoción y facilitación de vínculos comerciales y de inversiones. En sus sintéticos diez artículos el Convenio establece los sectores que ambos socios han definido como estratégicos:

- Promoción de la inversión industrial: se establece el objetivo de cooperación en materia de inversiones de las empresas chinas para el incremento de la capacidad productiva de la industria argentina en sectores que posean potencial exportador hacia China. Se definen como prioritarias las áreas de: energía, minerales, manufacturas, agricultura, investigación y desarrollo.

- Infraestructuras: se enuncia la voluntad de establecer un plan integrado de inversión en infraestructuras en torno al cual Argentina desplegará esquemas de adjudicación más ventajosos para la inversión por parte de las empresas chinas, estableciéndose esquemas de adjudicación directa en proyectos de obra pública de Argentina en el marco del Plan integrado.

- Facilidades de instalación y desempeño profesional, laboral, comercial y otras actividades lucrativas a personas nacionales de la otra parte: se asegurará todas las ventajas requeridas para su instalación y se les dará un trato análogo al otorgado a los nacionales.

En primer lugar, resulta atendible el peligro de profundización de la relación bilateral con un rol marcadamente primario exportador a partir de la libre operación de empresas chinas en aquellos sectores de interés para el mercado asiático. En la última década, Argentina posee una matriz exportadora hacia el socio asiático altamente primarizada, donde un entorno del 85% de las exportaciones se concentra en soja y derivados y petróleo crudo, estando su matriz importadora fundamentalmente compuesta por manufacturas.

35. Decreto N° 966/2005 Régimen Nacional de Iniciativa Privada y Decreto N° 967/2005 Régimen Nacional de Asociación Público-Privada.

36. Entre otros: Promoción y fomento de la innovación tecnológica (Ley N° 23.877), Fondo Argentino Sectorial (FONASERC), Programa de Regulación Impositiva y Promoción y Protección del Empleo Registrado (Ley N° 26.476), Programa de Jóvenes “Más y Mejor Trabajo”.

37. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=243833> (consultado por última vez el 9 de marzo de 2015).



En segundo lugar, una vinculación bilateral de tal estrechez genera preocupaciones desde el espacio regional, específicamente desde el MERCOSUR. Mientras que se enfrentan importantísimas trabas para la concreción de iniciativas de integración de las cadenas productivas, se dificulta a límites extremos la construcción de un esquema de relaciones exteriores desde el bloque regional y se presentan numerosos conflictos en la zona de libre comercio interna, un acuerdo en solitario de tal magnitud y sobre todo de tal potencialidad, es un asunto que genera gran sensibilidad.

El proceso de los últimos diez años. ¿Cambio de modelo?

A partir de 2003 con la salida de la crisis, Argentina inicia una nueva etapa en su historia política en la cual “la vuelta a la normalidad” se acompañaría con la recuperación de elementos propios del peronismo fundacional, con algunos puntos de ruptura importantes respecto al neoliberalismo llevado a la práctica en el período menemista.

El “modelo” implementado por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que se autodefine como “nacional y popular”, tiene la recuperación del papel del Estado en la economía, la nacionalización de los recursos, el desarrollo productivo, el énfasis en el desarrollo social y los derechos humanos como elementos centrales.

La reindustrialización es el objetivo central de la estrategia de desarrollo en tanto se atiende a su capacidad de generación de empleo y reactivación de la economía a partir de encadenamientos virtuosos. Es claro el activismo estatal en este sentido. Al igual que otros países de la región, ante el estallido de la crisis internacional en 2008, Argentina pone en marcha un conjunto de medidas anticíclicas para evitar los posibles impactos recesivos: intenso plan de obras públicas³⁸, programas de créditos al consumo y la producción, rebajas en las tasas de interés, entre otros.

Esa concepción estatista, junto con la necesidad de financiamiento en razón de las restricciones externas al crédito, son el marco para políticas de renacionalización como la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones en 2008³⁹, que implicó la recuperación en forma inmediata de fondos por más de 100.000 millones de dólares y una importante disponibilidad de caja para inversiones en cuestiones estratégicas como los programas sociales⁴⁰, infraestructura y vivienda.

El punto más alto de recuperación del papel del Estado en frentes estratégicos se alcanzó en mayo de 2012 con la reestatización de YPF a partir de la expropiación del 51% de las acciones que estaban en manos de la española REPSOL. Además de recuperar soberanía sobre sus recursos hidrocarburíferos, se apuntó a promover estratégicamente el auto abastecimiento energético y frenar el drenaje de fondos al exterior a costa de las inversiones en la mejora de la infraestructura energética. A pesar de las flagrantes violaciones de las obligaciones emanadas del contrato de privatización por parte de la empresa, el Estado argentino debió acordar una compensación de unos 5.000 millones de dólares para no enfrentar un daño aún mayor a raíz de numerosos pleitos que la compañía amenazó con iniciar ante tribunales internacionales.

El énfasis industrialista del kirchnerismo arrojó resultados concretos. Luego de 25 años el sector industrial vuelve a ser un sector de creación de empleo. La política de acumulación del capital productivo ha dado sus frutos: se reporta un incremento de la capacidad productiva de un histórico 18% anual en el periodo 2003-2010. Si bien esto tiene parte de su explicación en el efecto rebote luego de la gran caída de inicio de la década, hacia 2005 comienza a explicarse por capacidades generadas en vinculación con el desarrollo del mercado interno y la promoción exportadora.

38. Que preveía inversiones por 21.000 millones de dólares y apuntaba a la creación de 340.000 puestos de trabajo.

Ver: <http://ar.reuters.com/article/idARN2518311920081125?pageNumber=3&virtualBrandChannel=0>

39. En enero de 2008 se aprueba la Ley 26.425 que prevé la estatización de las AFJP y con ella el pasaje de la administración de los fondos jubilatorios a la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses).

40. Asignación Universal por Hijo, Plan Argentina Trabaja, Plan Jefes y Jefas de Hogar.



El “modelo” aplicado por el kirchnerismo se inscribe en la denominación de “neo desarrollista”, sistematizada más claramente por el teórico brasileño Luiz Carlos Bresser Pereira⁴¹ para identificar las trayectorias de algunos de los procesos progresistas de la región. Los aspectos fundamentales de estas experiencias son la intervención estatal y la economía al servicio de la política, la industrialización, el manejo del tipo de cambio, la innovación y reducción de la brecha tecnológica y la valoración de los sectores agrarios tradicionales como generadores de divisas⁴².

Propio del esquema “neo desarrollista” aparecen algunas particularidades como la atenuación de la importancia de ideas como el esquema centro-periferia y el deterioro de los términos de intercambio⁴³, lo cual ha repercutido en el alejamiento de la naturaleza crítica del pensamiento cepalino fundacional, avanzando hacia esquemas que buscan un mayor equilibrio entre la intervención estatal y el dominio de los mercados. Esta caracterización grafica algunas de las dificultades y críticas que ha recogido el proceso transitado por Argentina en los últimos años.

Luego de la fuerte oposición que enfrentó el kirchnerismo en 2008 en su intento de que el Estado se apropie de las ganancias extraordinarias que cosechaban los *pooles* de siembra⁴⁴, se practica una política de convivencia pacífica con el agronegocio, que a pesar de la mencionada confrontación continúa siendo visto como un sector beneficioso en término de atracción de divisas y mejora de la balanza comercial. Se produce una especie de “consenso de las *commodities*” en función del cual “... los diferentes gobiernos tienden a aceptar como “destino” el orden geopolítico mundial, que históricamente ha reservado a América Latina el rol de exportador de naturaleza, sin considerar sus impactos desestructurantes sobre la economía (la reprimarización y las nuevas formas de la dependencia), ni sobre la población y los territorios (nuevas formas de dominación bajo la lógica de desposesión)...”⁴⁵. En el marco de una industria que crece pero continúa siendo conducida por las empresas transnacionales (que concentran los sectores más dinámicos de la producción) el predominio agroexportador continua incambiado, con una creciente y alarmante incidencia del extractivismo petrolero y minero⁴⁶.

La política industrial de la última década larga enfatiza la necesidad de crecimiento para la generación de empleo, para lo cual proyecta objetivos de sostenimiento de la inversión en niveles próximos al 28% del producto⁴⁷, sin establecer lineamientos políticos en cuanto a requisitos para la inversión (sectores estratégicos, regulaciones, consideración de su potencial de aporte fiscal). Por el contrario, el régimen de inversiones instalado en los ochenta y retocado en los noventa, que prevé plena libertad de instalación, transferencia de utilidades y repatriación del capital, sigue plenamente vigente. En el mismo sentido, a pesar de las numerosas voces críticas contra el sistema que pretende enjuiciar internacionalmente al país en razón de sus definiciones soberanas estratégicas, Argentina no se ha planteado la revisión del amplísimo repertorio de TBI vigentes con más de cincuenta Estados y, lejos de cuestionarse su permanencia en el CIADI, ha pagado fuertes sumas de dinero en arreglos extrajudiciales con empresas que habían entablado o amenazaban con entablar juicios ante el organismo.

Se produce entonces cierta desconexión del discurso nacional y popular – desarrollista – con el de aquellos sectores que pelean por el derecho a la tierra y se vinculan con el territorio. Amplios sectores militantes y de la intelectualidad vinculada al oficialismo buscan blindar el discurso kirchnerista minimizando el carácter crítico de la problemática de la concentración de la tierra, la desposesión, y el acaparamiento y la responsabilidad del Estado frente a ello y se centran en subrayar, como si tuviera capacidad purgatoria, el peso de las políticas sociales, de respeto a los derechos laborales y los éxitos y aciertos en materia de la reducción de la pobreza⁴⁸.

41. Grottola, Leonardo. “Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010). CONICET, 2010.

42. Katz, Claudio (2014) y Grottola, Leonardo (2010).

43. Ídem Nota al Pie N° 39.

44. Se trata del famoso conflicto con las gremiales agrarias que apalancaron una intensa movilización de sectores políticos y sociales de los más diversos orígenes y detuvieron la iniciativa gubernamental que pretendía gravar las exportaciones agrícolas, mediante retenciones.

45. Svampa, Maristella. “Argentina una década después. Del ¿que se vayan todos? a la exacerbación de lo nacional popular” NUSO, N° 235, 2011.

46. Minería a cielo abierto en la cordillera.

47. Plan industrial 2020.

48. Ídem Nota al Pie N° 42.



2. Bolivia

Como parte del patrón de política económica implementado en América del Sur entre la salida democrática de los ochenta y el ensayo neoliberal de los noventa, a partir de 1986, bajo el gobierno de Víctor Paz Estensoro, se implementa el paquete de ajuste que buscaba la “estabilización” macroeconómica (en un contexto de altísima inflación) y la liberalización de la economía nacional⁴⁹. Las medidas se centraron en la reducción del Estado y del déficit fiscal mediante el congelamiento de salarios, el aumento del precio de la gasolina, tipo de cambio flexible, plena apertura al comercio exterior y plena liberalización del comercio de bienes y servicios.

La apertura a capitales transnacionales mediante la privatización de sectores estratégicos como la explotación hidrocarburífera, el suministro eléctrico y de agua constituyeron un punto altamente crítico de este proceso. En 1996 se concreta la privatización de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la apertura de la explotación de hidrocarburos a empresas extranjeras.

Otro caso paradigmático fue el de la privatización de la prestación de agua a la ciudad de Cochabamba en 1999. La concesión otorgada a la empresa Bechtel de Estados Unidos (a través de su subsidiaria “Aguas del Tunari”) generó un aumento en las tarifas por encima del 50%, desatando una verdadera crisis social y política. La que luego se conocerá como la “Guerra del Agua” fue un episodio realmente paradigmático en la contradicción entre la soberanía popular y los derechos humanos y la impunidad de las transnacionales⁵⁰.

Como parte de las medidas del paquete, entre 1987 y 2002 Bolivia firma 23 TBI⁵¹ y un Tratado de Libre Comercio⁵² con inclusión de un capítulo de inversiones. De los TBI, 21 se encontraban en vigencia en 2006.

El panorama de crisis política, económica y social que vivió Bolivia (como parte del proceso regional) la colocó ante una situación histórica de cambio político al inicio del nuevo milenio. En 2005 Evo Morales Ayma asume como Presidente con el apoyo de un impactante 54% de los votos. El gobierno que se estrenaba liderado por un aymara surgido de la lucha cocalera campesina y originaria presentaría para la región y el mundo una inédita experiencia de gobierno en el marco de la cosmovisión del buen vivir, que tiene a la comunión de los pueblos con el hábitat como principio orientador. En ese marco, la recuperación de la soberanía del Estado sobre los recursos naturales, considerados bienes comunes, se coloca como un aspecto estratégico para el nuevo proceso.

En un proceso que tiene a la “Guerra del Agua” en la retina, el gobierno de Evo Morales inicia una trayectoria de nacionalización de los servicios públicos que comienza con la significativa estatización de la explotación de hidrocarburos a manos de YPFB⁵³. El Estado tendrá el 51% de las acciones, asume el control de la producción y define las condiciones, volúmenes y precios de los hidrocarburos tanto para el mercado interno como para la exportación y la industrialización, quedándose con el 82% de los fondos producidos y dejando el 18% restante a manos de las concesionarias extranjeras⁵⁴.

A este episodio insignia le siguieron medidas de similares características en los sectores de suministro eléctrico, minería e infraestructura aeroportuaria. La línea de acción ha buscado frenar la impunidad de las empresas que defraudan al Estado, ya sea incumpliendo las obligaciones en materia de inversiones, legislaciones ambientales o perjudicando a los usuarios a la vez que explotan los bienes públicos.

49. El Decreto 21060 de 1985 es la medida insignia del paquete del Consenso aplicado a la economía boliviana.

50. Desconociendo su propio comportamiento criminal la empresa tuvo el coraje de presentar una demanda contra el Estado boliviano ante el CIADI por unos 50 millones de dólares. La movilización nacional e internacional en torno a esta demanda logró una histórica victoria a partir del abandono de la causa por parte de la empresa, que acordó una simbólica compensación de 2 pesos bolivianos. Ver: “After the Water War: The Battle for Jurisdiction in Aguas Del Tunari, S.A. v. Republic of Bolivia” Transnational Dispute Management

51. Ver la lista completa en <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/24#iialInnerMenu>.

52. Firmado con México en 1994.

53. Decreto supremo 28.701.



Esta línea política ha puesto a Bolivia en el banquillo de los acusados en el sistema internacional de arbitraje. A la vez que tiene algunas causas abiertas, en otros casos, Bolivia ha acordado indemnizaciones que se sitúan muy por debajo de las exigencias iniciales de las empresas, consolidando la nacionalización.

Esta línea de política llevada adelante por el gobierno de Evo Morales responde a un mandato político claro que tiene sus orígenes en la construcción regional realizada desde la Alianza Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA) y que actualmente posee inscripción constitucional.

En la V Cumbre del ALBA TCP realizada en 2007 los Estados Parte expresaron: *“Los países miembros del ALBA-TCP rechazan enfáticamente las presiones jurídicas, mediáticas y diplomáticas de algunas empresas transnacionales, que habiendo vulnerado normas constitucionales, leyes nacionales, compromisos contractuales, disposiciones regulatorias, ambientales y laborales se resisten a la aplicación de decisiones soberanas de los países amenazando e iniciando demandas de arbitraje internacional contra los Estados Nacionales en instancias como el CIADI acuerdan retirarse y denunciar de manera conjunta la Convención del CIADI garantizando el derecho soberano de los países a regular la inversión extranjera en su territorio nacional”*. Bolivia, que fue signatario del Convenio del CIADI y miembro desde 1995, es el país que cumple más rápidamente con el compromiso político: en mayo de 2007 notifica su denuncia oficial del Convenio del CIADI, la cual entra en vigencia en noviembre de ese año⁵⁵.

Asimismo, en el proceso de institución del Estado Plurinacional, la Asamblea Constituyente aprueba, en 2009, la Constitución Política del Estado que tiene importantes directrices referentes a la política de acuerdos internacionales, el tratamiento a las inversiones extranjeras y a la soberanía frente a los ámbitos internacionales de arbitraje en esta materia.

En primera instancia su Disposición Transitoria 9ª establece la vigencia absoluta de la Constitución por encima de los tratados internacionales y el mandato al Poder Ejecutivo entrante a que denuncie y en su caso renegocie los tratados internacionales hasta entonces vigentes y que fueran contrarios al texto constitucional⁵⁶.

Por su parte el artículo 255 de la Constitución establece que las relaciones internacionales y los tratados en los que el Estado se comprometa responderán a la soberanía y los intereses del pueblo. Asimismo, somete la concreción de acuerdos internacionales a principios fundamentales que van desde los más globales relativos a la independencia e igualdad de los Estados, la no intromisión en asuntos internos y la solución pacífica de los conflictos, la plena vigencia de los Derechos Humanos, el rechazo a toda forma de dictadura, (neo) colonialismo e imperialismo, a la preservación del patrimonio, la capacidad de gestión y regulación por parte de los Estados. En ese marco se colocan derechos fundamentales como el acceso a los bienes básicos, la seguridad y soberanía alimentaria, el derecho a la salud, la preservación de la producción nacional y el respeto a los pueblos indígenas originarios campesinos.

Finalmente, el artículo 366 establece importantes previsiones en materia de la soberanía estatal sobre la actividad hidrocarburífera, rechazando de plano cualquier recurso en el ámbito de la jurisdicción internacional.

En abril de 2014, Bolivia da un paso más en este sentido y se aprueba la Ley N° 516 de Promoción de Inversiones que se enmarca en la Constitución Política del Estado. Las inversiones se conciben como instrumentos al servicio del crecimiento, desarrollo económico y social, en el marco del Vivir Bien.

54. Revirtiendo la ecuación anterior.

55. Es seguido por Ecuador (2009) y Venezuela (2012).

56. Texto de la disposición: “Los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución.”. El texto completo está disponible en: <http://www.ncpe.org.bo/>



PRINCIPIOS que rigen las inversiones: (Artículo 3)

- . Soberanía y Dignidad. El Estado conduce el proceso de planificación económica y social, dirige la economía y ejerce el control y dirección de los sectores estratégicos. Es promotor y protagonista del desarrollo económico y social, orienta las inversiones para el logro de esos objetivos y la erradicación de la pobreza y la reducción de desigualdades.
- . Cambio de Matriz Productiva. Se busca el desarrollo de actividades productivas no tradicionales que promuevan la industrialización.
- . Respeto Mutuo y Equidad. Son las premisas sobre las que se relacionarán el Estado y los Inversionistas en un marco de soberanía y dignidad del Estado y seguridad jurídica.
- . Economía plural. Se reconocen diversas formas de organización económica: estatal, privada, social cooperativa y comunitaria.
- . Seguridad Jurídica. Igualdad de tratamiento de todas las formas de organización jurídica ante la ley.
- . Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra, sustentabilidad de la biodiversidad.
- . Simplicidad en la tramitación.
- . Prioridad de la inversión boliviana por sobre la extranjera como mecanismo de fortalecimiento del aparato productivo nacional y de oferta de bienes y servicios.
- . Transparencia y lucha contra la corrupción.

La ley prevé diferentes tipos de inversiones. Diferencia la inversión nacional de la extranjera, la pública de la privada, establece una categoría mixta de posible asociación del Estado con privados y define una categoría de Inversión Preferente como aquella que es establecida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en función de su interés estratégico.

Por otro lado, se establece la plena potestad del Estado para intervenir en los sectores de la economía considerados como estratégicos, ya sea mediante la participación con inversiones productivas o el control a inversionistas privados.

La ley define diversas modalidades que puede adoptar la inversión en una tipología clásica, pero establece algunas condicionantes que las inversiones deben atender: exigencia de canalizar a través del sistema financiero nacional la transferencia de capitales desde el exterior; cumplimiento con la normativa de precios de transferencia establecida por el Estado; no condicionamiento de la rentabilidad de emprendimientos que pretendan ser considerados preferentes a los incentivos otorgados por el Estado; transferencia tecnológica, pleno respeto a la legislación nacional, tributaria, ambiental, de aduanas y toda otra legislación nacional aplicable.

La Ley establece provisiones específicas para la transferencia de tecnología. Las inversiones están obligadas a cumplir con esta condición y deben promover la formación de trabajadores/as provenientes del sistema educativo público, promover la incorporación de personal nacional en todas las áreas (inclusive la ejecutiva), realizar transferencia de equipos y maquinaria de punta a instituciones del sistema educativo público vinculadas con la inversión y desarrollar investigación aplicada en la empresa a fin de favorecer el proceso productivo y/o contribuir al bienestar público.



Se regulan las transferencias al exterior, se establece la necesidad de haber cumplido con todas las obligaciones tributarias y se establece que las transferencias deben ser realizadas en todos los casos mediante registro en el Banco Central. Asimismo, se establece a texto expreso la “Prohibición de Privatización” de los activos y empresas recuperadas por el Estado en el proceso de nacionalización.

Las Inversiones Preferentes son aquellas definidas por la Ley como las destinadas a los procesos productivos de los recursos naturales estratégicos y las actividades económicas que contribuyan al cambio de la matriz productiva, estableciendo las áreas de actividades que quedan comprendidas: hidrocarburos, minería, energía, transporte, turismo, agroindustria, textiles. En todos los casos se valora su contribución en la generación de valor agregado, el potencial innovador y de formación de trabajadores/as, entre otros aspectos.

En el caso de las inversiones privadas la definición de su carácter prioritario se establece por el Ministerio de Planificación del Desarrollo a solicitud del inversor. En caso de solicitudes de iguales características por parte de inversores nacionales y extranjeros se hará primar la propuesta nacional.

El Estado, en la cabeza del Ministerio de Planificación del Desarrollo establecerá un conjunto de incentivos generales y específicos a los proyectos de inversión, en razón de su contribución a los objetivos de desarrollo económico y social nacional. Los incentivos específicos son los otorgados a los proyectos que se consideren como preferentes.

En materia de tratados internacionales la Ley establece que los acuerdos de inversiones que fueran renegociados en función de la previsión constitucional, deben adoptar la modalidad de Acuerdos Marco de Inversiones y se adecuarán a las disposiciones constitucionales y la presente ley. En lo que refiere al arbitraje internacional en materia de inversiones, la ley establece el mandato al Ministerio de Justicia y la Procuraduría General del Estado (PGE)⁵⁷ para la formulación de un proyecto de ley de arbitraje y conciliación que se inscriba en el nuevo marco normativo en esta materia y sustituya al anterior vigente desde 1997.

Actualmente se cuenta con un anteproyecto de ley que será puesto a consideración de la Asamblea Nacional. A decir del presidente de la PGE, Héctor Arce Zaconeta, el nuevo marco normativo apuntará a *“priorizar la conciliación, porque nuestra Constitución promueve la cultura de la paz y amistad, y la institución del arbitraje está transformada en función a los principios constitucionales de racionalidad, equilibrio, transparencia, eficiencia y eficacia”* buscando promover un clima de estabilidad y seguridad para las inversiones y garantía para el Estado en el marco de la ley y la Constitución⁵⁸.

57. Órgano que asume su representación jurídica desde su creación en 2010.

58. Ver: <http://www.procuraduria.gob.bo/index.php/j-stuff/defensa-y-representacion-legal-del-estado/73-noticias/121-procuraduria-socializa-anteproyecto-de-ley-de-conciliacion-y-arbitraje-a-empresariado-cruceno> (chequedo por última vez el 7 de marzo de 2015).



Cumplimiento del mandato constitucional

Cumplido el plazo de los cuatro años otorgados por la Constitución al Poder Ejecutivo que asumió en 2010, el Gobierno de Evo Morales ha avanzado en la denuncia de los TBI. Si bien no se dispone de registros oficiales en la web, en entrevista realizada por el Centro para la Democracia al Viceministro de Comercio Exterior e Integración Regional del Estado Plurinacional⁵⁹, Walter Clarems Endara, el proceso de denuncia de los Tratados de Inversiones vigentes para Bolivia se inició en 2006. En una primera etapa se realizó la denuncia de unos 8 acuerdos bilaterales en función de su fecha de vencimiento, en este grupo se encuentran los acuerdos con Estados Unidos (2011) y Países Bajos (2009). Posteriormente, el 6 de mayo de 2013 se realizó una denuncia colectiva del resto de acuerdos aún vigentes, y en ese grupo se cuentan los de Alemania, Argentina, Bélgica-Luxemburgo, Chile, China, Ecuador, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Perú y Rumania.

Por otra parte, en 2008 se renegocia el TLC vigente con México, firmándose un Acuerdo Marco bajo la figura de Acuerdo de Complementación Económica, que no cuenta con capítulo en materia de inversiones.

A razón de las cláusulas de ultraactividad que poseen los TBI, que implica la vigencia del tratado en su protección a las inversiones ya realizadas por períodos de entre 10 y 25 años luego de terminado el mismo, Bolivia continúa quedando atada a los compromisos vigentes en los acuerdos para las inversiones ya radicadas en ese marco⁶⁰.

No obstante, Bolivia ha establecido su desconocimiento a la jurisdicción del CIADI, por lo cual según lo expresado por el Viceministro en la entrevista anteriormente citada, las controversias que pudieran ser iniciadas en el marco de los tratados anteriormente mencionados deberían utilizar otras vías⁶¹.

En los hechos, y en cierto sentido al influjo de la actuación de la PGE, la dinámica de resolución de conflictos ha sido la conciliación previa al arbitraje, en la cual el Estado boliviano termina indemnizando a las empresas por montos considerablemente menores a las irrisorias sumas que se colocan en las comunicaciones iniciales. El Estado boliviano ha cuestionado las cifras de inversiones esgrimidas por las empresas y las determinaciones de las expectativas de ganancias futuras, ficción que presentan las empresas para elevar el monto de indemnización solicitada.

Presente y futuro promisorio

A contracorriente de lo que plantean los voceros de los mercados internacionales el cambio de régimen de inversiones en Bolivia no generó una corrida de inversores, sino todo lo contrario, el país ha continuado recibiendo crecientes montos de inversión pero ahora en un contexto que da mayores garantías para la construcción soberana del proyecto de desarrollo. Según el informe sobre inversiones de la CEPAL⁶², en 2013 Bolivia recibe un monto récord de inversiones por 2.030 millones de dólares, que representa un 6% del PBI y registra un 35% de crecimiento respecto al año anterior. Además desde el período 2004-2007 a la actualidad las inversiones extranjeras que recibe Bolivia crecen en un impactante 228%. Claro que en este momento el Estado posee mayor capacidad de gobierno y control sobre estos flujos y sobretodo mayores garantías para que los bienes comunes sean explotados en armonía con la Madre Tierra y en beneficio para el pueblo.

59. Disponible en: <http://es.justinvestment.org/wp-content/uploads/2014/07/Entrevista-a-Walter-Clarems-Endara-Vera-Viceministro-de-Comercio-Exterior-e-Integraci%C3%B3n-del-Estado-Plurinacional-de-Bolivia..pdf> (consultado por última vez el 7 de marzo de 2015).

60. A modo de ejemplo, el acuerdo con Países Bajos posee una cláusula que prevé su ultraactividad durante quince años, al haber sido denunciado en 2009 sus efectos permanecerán vigentes hasta 2024.

61. No obstante, en virtud de los artículos N°25 y 71° del Convenio CIADI referentes a la imposibilidad de retiro unilateral del consentimiento por parte de los Estados y del mecanismo de denuncia cabe la duda en cuanto a la imposibilidad de que Bolivia sea demandada ante el Centro en el marco de la ultra actividad.

62. Informe "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe", CEPAL, 2013.



3. Brasil

Como actor global es claramente un país con peso geopolítico en la región y en la arena internacional. Tiene gran potencial industrial y productivo y ha sido históricamente y sigue siendo un receptor de grandes cantidades y tipos de inversiones. Sin embargo, en los últimos años ha pasado a ser también un emisor de inversión en la región y a nivel internacional. Su política de atracción de inversiones excluyó los instrumentos de atracción “vía reglas”, y dentro de éstos, la firma de TBI, privilegiando el entramado legal nacional sobre el internacional. Se coloca hoy como uno de los principales emisores de inversiones de América Latina y desde esa situación ha iniciado negociaciones de tratados de nuevo formato aunque en el mismo esquema “centro-periferia”⁶³.

Una mirada a largo plazo de la posición de Brasil hacia las inversiones extranjeras y los instrumentos de promoción de las mismas, muestran algunas tendencias. En primer lugar, Brasil ha ido retirando gradualmente sus restricciones a las inversiones extranjeras y se ha venido mostrando -aunque no de forma explícita- más proclive a los instrumentos de protección y promoción de las inversiones. Un factor importante que ha incidido en este cambio es justamente el pasaje de ser un país solamente receptor a ser uno también emisor de inversiones. En este sentido, los intereses corporativos brasileños han puesto en la agenda la necesidad de adherir a instrumentos de protección de inversiones para amparar jurídicamente sus propias inversiones.

Basta leer afirmaciones de representantes de cámaras empresariales brasileñas para entender como este papel de emisor de inversión, ha ejercido cierta presión proclive a cambiar posiciones históricas de este país: *“acontecimentos recentes envolvendo empresas públicas e privadas brasileiras na Bolívia e no Equador chamam a atenção para outro potencial obstáculo à expansão das empresas brasileiras no exterior: a ausência de tratado de proteção e garantia do investimento. [...] No que se refere aos acordos de proteção e garantia de investimentos, a posição do governo até recentemente poderia ser explicada pelo reduzido número de empresas e pela conseqüente ausência de investimentos brasileiros significativos no exterior. Mas a situação nos últimos anos mudou radicalmente, com pesados investimentos brasileiros no exterior e com a repetição de problemas de cumprimento de contratos e de acordos. Em vista disso, o governo brasileiro deveria repensar sua análise e sua posição no tocante à inclusão desse tipo de acordo nas negociações prioritárias, especialmente com países da América Latina e da África”*⁶⁴.

En su esquema como inversor, Brasil no se aparta de la configuración clásica de las inversiones: replica los modelos extractivistas y las bases para asentar los acuerdos siguen estando planteadas más desde la liberalización y el acaparamiento y menos desde la lógica de la cooperación y la soberanía.

En segundo lugar, en la expresión de esta lenta tendencia que Brasil ha seguido hacia la liberalización, un mojón importante lo estableció la enmienda constitucional aprobada en 1995 por la cual se elimina cualquier elemento de discriminación contra los capitales extranjeros, equiparándolos en igualdad de derecho a los capitales nacionales. Esta modificación se suma al marco jurídico general que rige para las inversiones extranjeras: la Ley de Capital Extranjero N° 4.131 de 1962 y la Ley N° 4.390 de 1964 vigentes, ambas desde 1965.

En la década del noventa y al igual que la mayor parte de los países de América del Sur, Brasil instrumentó algunas reformas que promovieron la privatización y la desregulación de sectores productivos, permitiendo la entrada de capitales privados, extranjeros o nacionales. En 1990 es aprobada la Ley N° 8.031 reemplazada en 1997 por la Ley N° 9.491 que crea el Programa Nacional de Privatización de Brasil. En este proceso el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) cumplió un papel sustancial al administrar el Fondo Nacional de Privatización. Otras leyes como la Ley N° 9.472, Ley General de Telecomunicaciones de 1997 que permitió la entrada de privados en la provisión de los servicios de telecomunicaciones o la Ley de Asociaciones Público-Privadas N° 11.079 aprobada en 2004 que promueve la participación de capitales privados en obras de infraestructura, transporte y saneamiento, buscaron abrir a capitales privados sectores redituables de la economía brasileña.

63. El ejemplo más saliente en este sentido son las relaciones recientemente iniciadas con el continente africano.

64. Rubens Barbosa, “Proteção de investimentos no exterior”, O Estado de São Paulo, 24/02/09. Disponible en: <http://www.eagora.org.br/arquivo/protecao-de-investimentos-no-externior/>



Posteriormente y ya bajo los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT), Brasil impulsó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en 2007 con un conjunto de políticas económicas que buscaban acelerar el crecimiento y el PAC 2 de 2012 que amplía las políticas a nuevas áreas de inversión.

El papel de Brasil como inversor en la región es un proceso que dio lugar al surgimiento del concepto de “multilatinas”⁶⁵. En 2008, Brasil encabeza el ranking en la región como principal inversor extranjero con 20.457 millones de dólares⁶⁶. CEPAL estima que en 2009 Brasil tenía 877 empresas que invertían en el exterior (privadas y estatales)⁶⁷. Son cuatro los sectores productivos que abarcan las empresas brasileñas transnacionalizadas: recursos naturales y/o manufacturas en recursos naturales (minería, metalúrgica, hidrocarburos, petroquímica, cemento), consumo de bienes y servicios (alimentos, bebidas, telecomunicaciones, comercio minorista), bienes intermedios, e ingeniería y construcción⁶⁸.

Brasil es además, el socio mayor del MERCOSUR. Ha negociado 14 TBI (todos en la década de los noventa) pero no ha ratificado ni uno solo de ellos, por tanto, no tiene tratados vigentes a pesar de ser un claro receptor de inversiones y ahora también un emisor, además de principal economía en América del Sur. Asimismo, Brasil tampoco ha adherido al convenio del CIADI con una clara posición en contra del mecanismo de solución de controversias al considerar que constituye una amenaza a su soberanía nacional. La posición de Itamaraty ha sido históricamente reticente a adherir a cualquier instrumento que restringe los espacios de competencia del Estado a favor de espacios fuera del territorio y jurisdicción nacional.

4. Uruguay

Uruguay ha desarrollado históricamente una política y régimen de atracción de inversiones con una clara tendencia liberalizadora. Su experiencia en la década del noventa ha permitido mantener en la órbita de lo público, importantes sectores productivos y de servicios que son en la actualidad un pilar de su desarrollo.

Su política en materia de inserción internacional lo diferencia de sus socios comerciales principales, Argentina y Brasil, al tener que apelar a estrategias de diversificación de sus mercados. En este sentido la política de promoción de las inversiones en Uruguay tiene dos claras estrategias: por un lado están las políticas y leyes específicas, que buscan promover la inversión en general o en determinados sectores productivos o de servicios. La Ley de Puertos, las Zonas Francas, la Ley de Promoción de Inversiones son claros ejemplos. Por otro lado, Uruguay ha hecho de la negociación y firma de TBI una estrategia en sí misma, aún cuando éstos están mostrando ya claros riesgos en materia de injerencia en sus políticas públicas, incidiendo en su estrategia de desarrollo país.

El régimen en su conjunto, tomando tanto las leyes como los Tratados, ofrece un marco general y particular para el desarrollo de proyectos de inversión de capitales transnacionales y/o nacionales. La mayor parte de las leyes y tratados se sancionaron durante la década del noventa en el marco de la aplicación de las reformas estructurales tendientes a reducir el peso del Estado y privatizar amplios sectores productivos y de servicios.

65. Actis, E., “Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños” en Revista Neiba, Año I, N° 1, diciembre, 2012.

66. Ídem Nota al Pie N° 60.

67. Ídem Nota al Pie N° 60.

68. Ídem Nota al Pie N° 60.



Ley N° 16.906 “Interés Nacional, promoción y protección”

Se sanciona en 1998 y establece el interés nacional de la promoción y protección de las inversiones nacionales y extranjeras que se realizan en el país. Asimismo, equipara la inversión nacional a la extranjera, otorgándole a la última el mismo régimen de admisión y tratamiento que a las inversiones nacionales. Incorpora también la cláusula de tratamiento justo y no discriminatorio y la libre transferencia de capitales y utilidades al exterior.

La Ley incorpora una serie de beneficios para las actividades y proyectos que produzcan, comercialicen o presten bienes o servicios. Para recibir los beneficios, los proyectos de inversión serán evaluados en función de determinados requisitos por una Comisión especialmente creada y a través de la aplicación de una metodología y una serie de indicadores. Los indicadores están relacionados con la generación de empleo, la descentralización territorial, la mejora de la competitividad, el aumento de las exportaciones, entre otros. En cuanto a las controversias que pudieran surgir, la Ley menciona los tribunales nacionales pero en el caso de inversiones extranjeras explicita que actuarán los tribunales nacionales cuando haya ausencia de cualquier otro tratado vigente que indique otra instancia de mediación. Con estas palabras ya se consagra la garantía y protección acérrima de las inversiones.

Esta Ley deroga un antecedente primario de la promoción de inversiones en Uruguay, el Decreto-Ley N° 14.179 de 1974 que otorgaba regímenes de exoneración impositiva y créditos a las inversiones que se desarrollaran en el país. En 2007 la Ley N° 16.906 es modificada por el Decreto 455/007, que introduce importantes cambios a la Ley de 1998. Por un lado, amplía las actividades económicas que pueden ampararse en los beneficios “a todas las formas societarias de empresas”⁶⁹ y ofrece ciertas facilidades para que las pequeñas y medianas empresas accedan. Asimismo, el Decreto conecta la promoción de inversiones a los objetivos de desarrollo que el gobierno plantea para el país. Explícitamente se buscó priorizar el aumento del empleo y las exportaciones y también, aunque en segundo lugar, aportar en el incentivo a la innovación, el desarrollo, la utilización de tecnologías más limpias, generación de valor agregado nacional y el aumento del PBI. En la metodología de evaluación de los proyectos de inversión y en los indicadores aplicados se eliminan aquellos indicadores considerados de difícil control. Se introducen también indicadores sectoriales.

Con estos cambios lo que pretendieron los gobiernos del Frente Amplio que los impulsaron es dar cuenta del debate acerca del real aporte de las inversiones al desarrollo nacional y cuánta renuncia fiscal implica esta promoción. Se pueden mencionar algunos efectos de la aplicación de esta Ley con los cambios introducidos por el Decreto 455/007: se promovieron aproximadamente tres mil proyectos de inversión entre 2008 y 2012 (el crecimiento anual de los proyectos promovidos crece a partir de 2009)⁷⁰, los montos de inversión también crecen aunque no en la medida de los proyectos. También crece significativamente la cantidad de proyectos promovidos que corresponden a pequeñas y medianas empresas (PYMES) que “pasan de representar 49% del total en 2008 a 70% a partir de 2010”⁷¹.

Ley de Puertos N° 16.246

Aprobada en 1992 consagra la libre circulación (régimen de puerto libre) y exoneraciones tributarias (impuestos aduaneros, tasas y tributos) para la mercadería en tránsito. En particular el Puerto de Montevideo ofrece óptimas condiciones de acceso a la región, servicios de depósito y transporte. Es la primera terminal portuaria de la costa atlántica de América del Sur en operar en régimen de “puerto libre” (libre circulación de mercaderías). Otro de los puertos que ha tomado relevancia en Uruguay en los últimos años es el Puerto de Nueva Palmira que opera en conjunto en régimen de zona

69. Llambí, Rius, Carrasco, Carbajal y Cazulo, “Los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay”, Centro de Estudios Fiscales (CEF), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Uruguay.

70. Ídem Nota al Pie N° 69.

71. Ídem Nota al Pie N° 69.



soja) y productos derivados de la forestación. La infraestructura montada alrededor de inversiones extranjeras de magnitud es un aspecto que se subraya habitualmente como obstáculo y como ventaja. Como obstáculo, se señala la escasa infraestructura montada para el transporte y logística de sectores productivos. A través de diferentes dispositivos (préstamos, emisión de deuda, otros), el gobierno ha atendido las demandas de infraestructura para dar cuenta de las necesidades de los inversionistas. Esto último genera un importante precedente y no se lo cuantifica al momento de definir todos los beneficios que tienen los inversionistas al momento de instalarse en el país.

Promoción de las inversiones en Hotelería

En el Decreto 230/1985 de 1985 se declara de interés nacional la inversión en hoteles, paradores y moteles. Se otorgaron exoneraciones impositivas para la construcción y desarrollo de los mismos. A través de estos beneficios, grandes superficies hoteleras se instalaron en el país con inversiones de gran porte. Aquí el dispositivo legal tuvo un efecto importante en dinamizar la cantidad y montos de las inversiones que llegaban al país⁷².

Ley Forestal N° 15.939

Esta Ley sancionada en 1987 también declara de interés nacional la creación de recursos forestales, el desarrollo de la industria forestal y establece una política nacional al respecto. Asimismo, la Ley otorga exoneraciones tributarias e incentivos fiscales para empresas interesadas en la producción de monocultivos forestales en determinados territorios declarados de prioridad forestal. Esta ley tuvo un efecto trascendental en la captación de inversiones en el rubro. Muchas empresas transnacionales se instalaron con proyectos de inversión de mediano y largo plazo: UPM (ex Botnia de origen finlandesa, la planta comienza a operar en el país en 2007), Montes del Plata (fundada a partir de la fusión de la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso en 2009) y Weyerhaeuser (de origen estadounidense).

Ley de Zonas Francas N° 15.921 de 1987

La Ley implementa y declara de interés nacional el desarrollo de las zonas francas con los objetivos de “promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional”⁷³. En las zonas francas se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios (almacenamiento, mezcla de mercancías, selección, fraccionamiento, armado y desarmado, entre otros). Allí también operan servicios financieros e informáticos. La creación y expansión de las zonas francas en Uruguay ha sido exponencial y muchas inversiones productivas con capacidad instalada operan también en zonas francas en una o varias de las etapas del proceso productivo. Legalmente, son espacios del territorio nacional en donde no aplican las disposiciones aduaneras que sí aplican en el resto del territorio.

Los beneficios para las inversiones que se instalen en zonas francas son variados y van desde las exoneraciones impositivas (Impuesto a la Renta, Impuesto al Patrimonio, Impuesto al Valor Agregado, entre otros), la exención de tributos a la importación de bienes, mercancías, servicios y materias primas introducidas, hasta la no aplicación de normativas que rigen en el resto del territorio nacional: por ejemplo, la integración obligatoria de componentes nacionales a los bienes elaborados no rige. Los únicos tributos que no se exoneran son los relativos a las contribuciones obligatorias a la seguridad social para el personal uruguayo contratado. Actualmente, Uruguay posee 13 zonas francas en el territorio.

72. Posterior a la sanción de esta Ley grandes firmas hoteleras se instalaron en el país: Conrad (1993) primer hotel cinco estrellas en llegar a Uruguay, la cadena Holiday Inn (1997), Sheraton (1999), también hotel cinco estrellas, Radisson, Victoria Plaza. Los anuncios de nuevos hoteles a instalarse en el país siguen surgiendo hasta en la actualidad y se sigue insistiendo, muchas veces de parte de voces del Ministerio de Turismo en que la capacidad hotelera aún no está a tope en Uruguay. La expansión de la hotelería en Uruguay está muy asociada a la promoción del turismo en el país.

73. Ley N° 15.921 de Zonas Francas. Artículo 1.



Ley N° 18.786 Contratos de participación Público-Privada

Esta Ley fue sancionada en 2011 y puede considerarse como de “nueva generación” respecto a este tipo de instrumentos o dispositivos enmarcados en la estrategia para la promoción y protección de las inversiones. La Ley crea la figura de contratos con participación de capitales privados y públicos: “*son contratos de participación público-privada aquellos en que una Administración Pública encarga a una persona de derecho privado, por un periodo determinado, el diseño, la construcción y la operación de infraestructura o alguna de dichas prestaciones, además de la financiación*”⁷⁴. Estos contratos solo se permiten cuando no existe otra modalidad alternativa para satisfacer la finalidad pública (Artículo 2) y el propio texto establece el procedimiento para llegar a esta conclusión.

La Ley comprende contratos de obras viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarios, caminería rural, infraestructura energética (teniendo en cuenta los marcos establecidos en la Ley Nacional de Electricidad y la Ley de creación de ANCAP), obras de disposición y tratamiento de residuos, infraestructura social (cárceles, centros de salud, de educación, viviendas de interés social, complejos deportivos, entre otros). El Artículo 3 también menciona la posibilidad de celebrar este tipo de contratos en el área de colonización de tierras.

Existen disposiciones de solución de controversias y de finalización anticipada de los contratos cuando interviene el interés público. La solución de controversias no estipula la competencia de tribunales internacionales. Sin embargo, dependiendo del país de origen del inversionista parte del contrato y del tratado bilateral que Uruguay pueda tener con este país, se deberán respetar las cláusulas establecidas y los tribunales señalados por el Tratado.

Tratados bilaterales de inversión, acuerdos marco y tratados de libre comercio

Por otra parte y dentro del paquete de políticas vinculado a los acuerdos que comprometen a Uruguay con otros países en materia de liberalización comercial, protección y promoción de las inversiones, se encuentran numerosos acuerdos y tratados, muchos de ellos a nivel regional en el marco del MERCOSUR.

Respecto a los TBI, según el Instituto Uruguay XXI⁷⁵, Uruguay tiene 30 acuerdos suscritos con los siguientes países: Alemania, Armenia, Australia, Bélgica/Luxemburgo, Canadá, Chile, China, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hungría, India, Israel, Italia, Malasia, México, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa⁷⁶, República de Corea, Rumania, Suecia, Suiza, Venezuela y Vietnam. Los tratados con Armenia, India y Vietnam fueron negociados y suscritos pero hasta el momento no han entrado en vigor por no haber sido votados en uno u otro Poder Legislativo. El tratado con Estados Unidos tiene características especiales ya que ambos países también celebraron un TIFA definido como un acuerdo marco estratégico que establece principios para el diálogo en materia comercial y de inversiones⁷⁷. Muy recientemente, en noviembre de 2014, Uruguay firmó un nuevo TBI con Japón a partir de las negociaciones comenzadas en 2012, el tratado aún no entró en vigencia al no estar ratificado por el Poder Legislativo pero su texto incluye las mismas cláusulas protectoras de los inversionistas que estipulan todos los TBI.

Los acuerdos firmados por Uruguay son amplios en contenidos y alcance, ofreciendo según Uruguay XXI “*amplia garantía a quienes decidan invertir en el país*”⁷⁸. Los acuerdos incluyen todos los aspectos medulares que cubren los TBI como ser las Cláusulas de Nación Más Favorecida y el Trato Justo y Equitativo, la prohibición de la expropiación y la no restricción a las transferencias. Asimismo, incluyen todos ellos las cláusulas de solución de controversias que amparan al inversionista.

74. Ley N° 18.786 de Contratos de participación Público-Privada para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios conexos”. Artículo 2.

75. Instituto Uruguay XXI: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/incentivos-a-la-inversion/>

76. En 2011 se aprueba un Protocolo con enmiendas que actualiza el TBI entre ambos países.

77. Carrau, N. y Valdomir, S., “La incidencia de los Tratados de Protección de Inversiones en el MERCOSUR, Cuaderno 13, CEFIR, 2012.

78. Ídem Nota al Pie N° 75.



En algunos casos, la cobertura en la solución de controversias está determinada que será ante el CIADI, en otros se establecen las reglas de arbitraje que rigen en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, y otros incluyen a los tribunales de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional. Son estos últimos contenidos los que sellan y dan forma a estos instrumentos permitiendo que operen “moldeando” y ajustando las políticas públicas a los intereses de los inversionistas.

Uruguay ha sido históricamente un país con bajos niveles de inversión, preocupación que ha estado en la agenda de todos los gobiernos. Sin embargo, el crecimiento de la IED y la promoción de las inversiones comienzan a tomar un fuerte impulso después de las reformas implementadas en la década del noventa. Posteriormente, con los resultados a la vista de la aplicación del paquete de reformas neoliberales de esta época, se retoma el debate respecto al papel de las inversiones para el desarrollo y la preocupación en los últimos años parece estar puesta en cómo se aseguran marcos jurídicos que atraigan inversionistas e inversiones con ciertas garantías para el poder público.

Como ya se mencionó, Uruguay ya ha tenido que enfrentar amenazas y denuncias a sus políticas a partir de los TBI firmados. El caso Phillip Morris y las diversas amenazas de demanda por parte de empresas como Katoen Natie y más recientemente Lindzor capital (Farmashop) son ejemplos claros de que es necesaria una relectura y/o discusión respecto a estos instrumentos. Sin embargo, Uruguay a diferencia del proceso que ha iniciado Bolivia, no está cuestionando la naturaleza de este esquema, permaneciendo en un estado de exposición ante la posibilidad de que cualquier iniciativa de política pública se interprete como amenaza a los intereses de los inversionistas que la letra de estos tratados protegen.

Reflexiones finales

El recorrido realizado en este trabajo da cuenta de trayectorias relativamente homogéneas en materia de la IED en la región, cuestión que queda de manifiesto en el caso de los países analizados. La apertura experimentada entre mediados de los años ochenta y los noventa se expresó en la implementación de regímenes nacionales de apertura y promoción horizontal, programas sectoriales, creación de zonas francas y enclaves aduaneros, privatización de las explotaciones de servicios públicos⁷⁹ y firma de acuerdos internacionales (TBI).

Hacia fines del milenio el aparente agotamiento de la ortodoxia capitalista abre el camino a la transición democrática (en forma más o menos pacífica) hacia proyectos transformadores, que le colocan a la política el gobierno de los planes económicos con la inclusión y el bienestar de la población en el eje central. En este marco, las experiencias en materia de inversiones continúan manteniendo intensos grados de similitud en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay y líneas de relativa continuidad respecto a décadas pasadas. Se mantienen las líneas fundamentales de los regímenes nacionales implementados, se instituyen mecanismos de asociación público-privada direccionados fundamentalmente al área de infraestructuras y se sostiene el esquema de acuerdos internacionales de inversiones en los casos de Argentina y Uruguay.

En clave de ruptura aparecen las iniciativas de nacionalización de los fondos de pensiones y jubilaciones, la renacionalización de la aerolínea de bandera nacional y —en forma destacada— la renacionalización de la explotación hidrocarburífera por parte de YPF en el caso de Argentina. En el caso de Uruguay, donde la trayectoria es aún más suave, se introducen cambios a la Ley de Inversiones, incorporando elementos como la consideración a la cantidad y tipo de empleo generado, la capacidad de innovación y transferencia tecnológica de los proyectos a ser considerados con carácter promocional. Como contra partida se mantiene la línea de promoción de mecanismos como las zonas francas, el régimen de puerto libre y la firma de acuerdos bilaterales en la línea de la promoción y liberalización de las inversiones. Incluso se ha iniciado un camino arriesgado con la incursión en contratos de Inversor-Estado.

79. En este aspecto Uruguay aparece como una solitaria excepción, gracias a la intensa movilización política del campo popular.



El caso saliente lo presenta Bolivia, que plantea un cambio de paradigma en el régimen de tratamiento de las inversiones extranjeras. La política de nacionalización de la explotación en sectores estratégicos, la nueva Constitución Política del Estado (2009), la Ley de inversiones (2014), la política de denuncia del Convenio del CIADI y de denuncia (y re negociación) de los TBI vigentes, son las medidas insignia de un proceso que busca recuperar la capacidad soberana del Estado en la conducción del proyecto para el desarrollo económico, social y político en el marco del Vivir Bien.

A pesar de los diversos aspectos presentes en las trayectorias en materia de tratamiento de las inversiones, la última década muestra un comportamiento relativamente homogéneo en cuanto a la afluencia de inversiones a la región. Se registran niveles récords en materia de atracción, con Brasil en un sostenido primer lugar y Bolivia y Uruguay alcanzando niveles muy elevados en términos históricos. En este marco, los niveles de rentabilidad, la estabilidad político-jurídica del país, junto a la amplitud del mercado a cubrir, han demostrado ser elementos determinantes para la atracción de inversiones.

En los casos de Brasil y Bolivia, que se desmarcan del régimen internacional de protección y atracción, son fuertes los indicios para continuar problematizando la necesidad de la adscripción al esquema hegemónico de tratamiento a las inversiones: acuerdos internacionales de liberalización- protección y mecanismos de arbitraje empresas-Estados. Los miles de millones de dólares de fondos públicos, el atropello contra las políticas públicas y los bienes comunes estratégicos por parte de los intereses corporativos, plantean razones suficientes para una revisión del esquema actual.

De la misma forma, la política nacional de atracción de inversiones en base a renuncias tributarias por parte de los Estados y aportes públicos en términos de infraestructura para la instalación, también deben ser evaluadas a la luz de la calidad de la inversión de que se trate. La cuestión de qué inversiones para qué desarrollo debe tomar centralidad en los debates acerca de los escenarios estratégicos.

En ese marco, el contexto al que se enfrentan nuestros países es altamente desafiante. Se profundiza la tendencia de fijación de su patrón primario exportador, concentrador y extractivo. Esto en el marco de un tablero global con crecientes posibilidades de ser reglado a partir de mega negociaciones conducidas por los intereses del poder transnacional, con vocación de atropellar la esfera pública y abrir al lucro cada vez más aspectos de la producción y reproducción de la vida social. La ausencia de construcciones regionales o subregionales en este aspecto, las dinámicas nacionales construidas en solitario no son buenos indicios en esta coyuntura. Los proyectos políticos con vocación de transformación, deben transformar a los mecanismos de integración regional en instrumentos efectivos para la construcción de trayectorias de desarrollo autónomo pero solidario, conjunto, respetuoso de los bienes comunes, del ambiente, superador del capitalismo y protector del derecho de los pueblos al Vivir Bien.



Notas Bibliográficas

Actis, Esteban (2012), Brasil frente a los Tratados Bilaterales de Inversiones: disyuntivas de su política exterior reciente frente al proceso de internacionalización de capitales brasileños, Revista Neiba, Año I, N° 1.

Carrau, Natalia y Valdomir, Sebastián (2012), La incidencia de los Tratados de Protección de Inversiones en el MERCOSUR, Cuaderno N°13, CEFIR.

CEPAL (2013), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.

Chudnovsky y Lopez (2001), La trasnacionalización de la economía argentina, EUDEBA-CENIT.

Chudnovsky, Daniel, La inversión directa extranjera en la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Grottola, Leonardo (2010), Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010), CONICET.

Jozami, Eduardo y Lefrancois, Fabien (2004), Empresas Trasnacionales en la Argentina.

Katz, Claudio (2014), Qué es el neo-desarrollismo? (Parte I): Una visión crítica. Economía, ARGENPRESS.

Katz, Claudio (2014), Qué es el neo-desarrollismo? (Parte II): Una visión crítica. Argentina y Brasil, ARGENPRESS.

Llambí, Rius, Carrasco, Carbajal y Cazulo, “Los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay”, Centro de Estudios Fiscales (CEF), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Uruguay.

Stanley, Leonardo (2004), Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente, CEPAL.

Svampa, Maristella (2011), Argentina una década después. Del ¿que se vayan todos? a la exacerbación de lo nacional popular, NUSO, N° 235.

Transnational Dispute Management (2006), After the Water War: The Battle for Jurisdiction in Aguas Del Tunari, S.A. v. Republic of Bolivia, Vol. 3, issue 5.

UNCTAD (2014), Informe sobre Inversiones el Mundo.

Sitios WEB y notas de prensa

Agencia Reuters: <http://ar.reuters.com/article/idARN2518311920081125?pageNumber=3&virtualBrandChannel=0>

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI):

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia: <http://www.ncpe.org.bo/>

<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vaceweb?OpenView&Start=1&Count=800&Collapse=4#4>

Información Legislativa y Documental. Ministerio de Economía y Finanzas de Argentina:

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=243833>

Instituto Uruguay XXI de Uruguay: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/incentivos-a-la-inversion/>

Procuraduría General del Estado Plurinacional de Bolivia: <http://www.procuraduria.gob.bo/index.php/j-stuff/defensa-y-representacion-legal-del-estado/73-noticias/121-procuraduria-socializa-anteproyecto-de-ley-de-conciliacion-y-arbitraje-a-empresariado-cruceno>



Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: [file:///C:/Users/Cefir/Downloads/apoyo-publico-a-la-inversion_1%20ARG%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Cefir/Downloads/apoyo-publico-a-la-inversion_1%20ARG%20(2).pdf)

O Estado de São Paulo: Rubens Barbosa, “Proteção de investimentos no exterior”, O Estado de São Paulo, 24/02/09.
Disponible en: <http://www.eagora.org.br/arquivo/protecao-de-investimentos-no-exterior/>

Red por la Justicia Social en la Inversión Global: <http://es.justinvestment.org/wp-content/uploads/2014/07/Entrevista-a-Walter-Clarems-Endara-Vera-Viceministro-de-Comercio-Exterior-e-Integraci%C3%B3n-del-Estado-Plurinacional-de-Bolivia..pdf>



Política de inversiones en América Latina: el reinado del poder corporativo

Lic. RRII Viviana Barreto
Lic. Natalia Carrau
REDES - AT