

Propuesta de REDES-AT para el Diálogo Social 2016¹

Temática Desarrollo e Inserción Internacional

Uruguay

Justificación

1. Inversión extranjera para 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, el papel y la incidencia de la inversión extranjera directa debe problematizarse desde esta perspectiva.

La inversión extranjera no es un fin en sí mismo, por sí sola no genera desarrollo sustentable. Debe ser parte de una estrategia de desarrollo integral que busque mejorar la calidad de vida de los pueblos. Para ello es imprescindible que sus lineamientos y características sean direccionadas por la política pública y que el Estado se coloque como autoridad reguladora en función del compromiso de gobierno realizado con el pueblo uruguayo.

La inversión extranjera promovida por el mercado es la que busca cumplir con el interés corporativo empresarial 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.

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.

2. La inversión en América Latina y en Uruguay.

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 del 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 el 2013 las inversiones *greenfield*² representaron un 60% del total de la IED recibida.

¹ REDES-Amigos de la Tierra Uruguay trabaja en una serie de temáticas relacionadas a comercio e inversiones: seguimiento y monitoreo de negociaciones comerciales y de inversiones a nivel nacional, regional e internacional, integración regional y MERCOSUR, impacto de las empresas transnacionales en especial seguimiento y monitoreo de las demandas de estas empresas en tribunales internacionales como el del CIADI, entre otros. Por más información ver: www.redes.org.uy

² “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2013.

En términos generales, 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 regiones diversas en función de las ventajas relativas.³ 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 excepciones.⁴ Se trata de sectores con baja capacidad de creación de empleo, o con una concentración en empleos de baja calificación con altos índices de rotación y con condiciones laborales de bajos estándares.

En el período 2013-2014 se produce un leve aumento del contenido tecnológico de la inversión extranjera recibida por ALC: un 41% de las inversiones anunciadas son de contenido tecnológico bajo y medio bajo, mientras que las de contenido tecnológico medio – alto representarían un y 56% y las de contenido tecnológico alto un magro 4%. No obstante, es preciso tener en cuenta la fuerte concentración subregional que se presenta en los distintos niveles de tecnología incorporadas a las inversiones. En ese sentido, el incremento del contenido tecnológico registrado en los datos de 2014 en el sector automotor, a partir de las filiales de las empresas transnacionales que se localizan en Brasil y México.⁵ En otros países como Colombia, Perú, Panamá, Bolivia, Ecuador, donde las inversiones se concentran en los sectores primario extractivos, manufacturas básicas y servicios, la capacidad de innovación tecnológica de las importaciones es fuertemente menor.

Según las estimaciones de 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 región.⁶

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

³ Las ventajas relativas que habitualmente se señalan son: disponibilidad de recursos naturales, de trabajadores/as con bajos niveles salariales, de acceso a mercados, etc.

⁴ Según el informe de la CEPAL ambos sectores concentran el 47% de la inversión recibida. Ídem Nota al Pie N° 2.

⁵ “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2015.

⁶ Ídem Nota al Pie N° 2.

mayor medida a partir de emprendimientos nuevos, concentrados mayoritariamente en México y ciertos países de Centroamérica y el Caribe.⁷ Por último, en el caso de los servicios predominan las inversiones en el sector financiero, eléctrico y de telecomunicaciones.⁸

En el caso de Uruguay en los años 2013 y 2014 se registran los dos valores anuales records en materia de IED en términos históricos y muy altos en comparación con la región.⁹ Si consideramos los sectores de actividad en los que se concentra la IED el primer lugar es para la industria manufacturera (explicada en mayor medida por la actividad de UPM y Montes del Plata que concentra más del 70% de la inversión estimada para 2014), seguida por la construcción, el comercio, los servicios y la actividad agropecuaria.¹⁰

En cuanto al origen geográfico de la inversión recibida por nuestro país según datos de Uruguay XXI correspondientes a 2013, los tres principales inversores concentraron el 40% de la inversión recibida y son Argentina (22%), Chile (10%) y Brasil (8%). La lista de los diez principales inversores se completa con: Islas Vírgenes (7%), Países Bajos (6%), Suecia (5%), Finlandia (5%), España (4%), Francia (4%), Estados Unidos (3%). Si tomamos en cuenta el stock de activos en manos de los inversionistas extranjeros el 62% se concentra en las economías de América del Sur.

3. El régimen de promoción y protección de inversiones en Uruguay

La política de promoción de las inversiones en Uruguay tiene dos claras estrategias: por un lado están el marco normativo nacional orientado a promover la inversión en general o en determinados sectores productivos o de servicios: Ley de Promoción de Inversiones, Ley de Puertos, Ley de Zonas Francas, entre otras. Por otro lado, nuestro país mantiene en vigencia 30 Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI)¹¹ que completan el marco de garantías y beneficios otorgados a los inversionistas extranjeros. 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.

La ley de inversiones, Ley N° 16.906, sancionada en 1998 y modificada por el Decreto 455/007 establece el interés nacional de la promoción y protección de las inversiones nacionales y extranjeras que se realizan en el país, 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 en función del

⁷ El Salvador, República Dominicana y Nicaragua.

⁸ Ídem Nota al Pie N° 2.

⁹ En torno a un 5% del PBI.

¹⁰ Informe de Uruguay XXI “Inversión Extranjera Directa en Uruguay”, Junio de 2015.

¹¹ Se trata de los Tratados firmados con Chile, México, Estados Unidos, Alemania, Países Bajos, Suiza, Hungría, Italia, Rumania, Polonia, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, España, Francia, China, Malasia, Canadá, República Checa, Venezuela, Suecia, Portugal, Panamá, Israel, El Salvador, Australia, Finlandia, Armenia, Vietnam, Corea. Pendiente de ingreso a esta lista está el TBI firmado con Japón en enero de 2015.

cumplimiento de una serie de indicadores relacionados con la generación de empleo, la descentralización territorial, la mejora de la competitividad, el aumento de las exportaciones, el incentivo a la innovación, el desarrollo, la utilización de tecnologías más limpias, generación de valor agregado nacional y el aumento del PBI. Por otro lado, la ley prevé la jurisdicción de tribunales nacionales en materia de solución de controversias pero acepta la renuncia a la jurisdicción nacional cuando haya ausencia de cualquier otro tratado vigente que indique otra instancia de mediación. Esto implica la sumisión a las instancias de arbitraje internacional empresa – Estados previstas por los TBI que mantiene en vigencia nuestro país.

En el período que va de 2006 al primer trimestre de 2015 el 35% de los proyectos de inversión promovidos correspondieron a empresas extranjeras. Éstos representaron el 22% de la IED recibida por el país en el período 2006-2014. Esto indica que el mecanismo nacional de promoción de inversiones es utilizado por el inversionista extranjero y debe ser considerado a la hora de evaluar los elementos de atracción de la inversión.¹²

4. Los TBI: ampliación de oferta para la atracción de inversiones vs. políticas públicas en materia de inversión.

La firma de TBI por todos los países de la región se expande en la década de los noventa en el marco de un clima político orientado a la apertura comercial y de libre operación de los mercados. En ese marco, el debate sobre la seguridad jurídica necesaria para la radicación de inversiones extranjeras muta a la consolidación de instrumentos que en la práctica se constituyen como herramientas de refuerzo de la garantía para la libre operación de las empresas y asegurar la limitada capacidad del Estado de intervenir en la libertad de negocios a partir de la reducción de su espacio de maniobra en la implementación de las políticas públicas.

Los TBI refuerzan las obligaciones de trato nacional y de no obstrucción ni afectación de la inversión extranjera bajo ninguna circunstancia. Además fortalecen el poder de las empresas frente a la incidencia de las políticas públicas al brindarles la posibilidad de enjuiciar a los Estados en tribunales internacionales, en caso de que la normativa pública sea identificada como un obstáculo a la inversión. El ejemplo más claro y fuerte, para nuestro país y a nivel mundial, lo presenta la demanda entablada ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, por la principal empresa tabacalera del mundo, Philip Morris Internacional, en contra del Estado uruguayo a raíz de su política de control y combate a la epidemia del tabaquismo.¹³

El impacto que el sistema de arbitraje privado internacional en materia de controversias empresas – Estado tiene desde inicios de los 2000 en diversos países de América Latina y el Caribe es un motivo de preocupación y reflexión de diversos actores gubernamentales, académicos y sociales a nivel internacional. América Latina y el Caribe es la región que concentra la mayor cantidad de juicios iniciados al Estado ante el CIADI con un 32% del total de los juicios a 2015.¹⁴ En la región los casos se concentran en el ataque a políticas públicas concentradas en los sectores de petróleo, gas, energía, infraestructura de transporte público, políticas tributarias, fiscales y manejo de la deuda pública.

El volumen de demandas que caen en el CIADI de parte de empresas transnacionales están despertando la preocupación de representantes de las Naciones Unidas por la capacidad que otorga a las empresas para la afectación de la legislación nacional de los Estados y adaptarlas a la medida

¹² Ídem Nota al Pie N°10.

¹³ Ley N° 18.256 y Decretos reglamentarios 287/09, 466/09 y 514/09.

¹⁴ CARGA DE CASOS DEL CIADI – ESTADÍSTICAS (EDICIÓN 2015- 2), CIADI.

de sus intereses. En este sentido han habido pronunciamientos de Relatores Especiales de Naciones Unidas en Derechos Humanos señalando la consecuencia de inhibir la iniciativa regulatoria de los Estados por el riesgo de enfrentar demandas (los expertos le llaman “enfriamiento regulatorio”) y afectación de los intereses de los pueblos a causa del desbalance de poder que implica la injerencia de empresas transnacionales a través de instrumentos como el TBI y las demandas que amparan.¹⁵ En el mismo sentido, entidades como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina están comenzando a pronunciar su preocupación respecto al balance de costos y beneficios del esquema de promoción de inversiones a partir de TBI's en función de su impacto negativo en la capacidad regulatoria de los Estados.¹⁶

En forma creciente se presenta por parte de organismos de la comunidad internacional como los mencionados, actores académicos y sociales, la discusión a la premisa que afirma la condición sine qua non de la firma acuerdos de tipo TBI para asegurar el flujo de inversión extranjera hacia los países y contraponiendo esta afirmación con la renuncia en materia de capacidad del Estado para dirigir la política pública en materia de inversiones y determinar qué inversiones para qué proyecto de desarrollo.

Al mismo tiempo, las hipótesis que motivaron la expansión de los TBI como instrumentos de promoción y protección de inversiones no están siendo monitoreadas y/o corroboradas a partir de análisis integrales de evaluación de los impactos de los acuerdos de inversión que cuantifiquen a cabalidad los beneficios y los costos de los mismos, teniendo en cuenta incluso la renuncia fiscal del Estado en las leyes nacionales de promoción de inversiones y la capacidad instalada que ofrece el país a los emprendimientos. Si se trata de un instrumento de promoción de inversiones bajo la premisa de que éstas aportarán al crecimiento económico y desarrollo del país, ¿no sería necesario conocer los efectos hasta ahora alcanzados?

En el año 2013 el gobierno del Presidente Rafael Correa en Ecuador instaló la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones - CAITISA- con el objetivo de medir los impactos de la firma de TBI por parte del país y contrastar su validez respecto al proyecto soberano de desarrollo nacional. Diversas dimensiones se incluyeron en el trabajo de la Comisión, a saber:

- Qué tipo de inversión ha sido atraída en virtud de los TBIs firmados por Ecuador: ¿la inversión que se atrajo puede considerarse inversión extranjera productiva que contribuyó al desarrollo?
- El tipo de regulaciones y obligaciones vinculantes para el capital transnacional, necesarias para asegurar que la inversión extranjera contribuya al desarrollo y no menoscabe los derechos humanos, sociales y medioambientales.
- Las implicaciones socioeconómicas, macroeconómicas, de derechos humanos y ambientales de las inversiones en los casos en que inversores han demandado al Ecuador en tribunales internacionales. El proceso operativo y su desempeño en los ámbitos socioeconómico, macroeconómico y ambiental en Ecuador de los inversores que demandaron a Ecuador ante Tribunales Internacionales.

En Uruguay la política de atracción de inversiones ha sido central en la estrategia de crecimiento

¹⁵ Al respecto ver el Comunicado público “UN experts voice concern over adverse impact of free trade and Investment agreements on human rights”, Ginebra, 2 de Junio de 2015. Disponible en: <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031&LangID=E>

¹⁶ Ver UNCTAD (2012) Investment Policy Framework for Sustainable Development http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2012ch4_en.pdf y World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=124>

económico implementada por el gobierno. No obstante, a pesar de la creciente discusión existente a nivel internacional sobre el balance de costos y beneficios de una estrategia de atracción de inversiones sustentada en la firma de TBI, y de la profusa evidencia nacional e internacional sobre cómo este esquema limita la capacidad de conducción del proyecto de desarrollo por parte del Estado, no existe en nuestro país una práctica efectiva, orientada a evaluar integralmente el impacto real y potencial del esquema de atracción de las inversiones.

Es necesario abrir un debate profundo respecto al rol de las inversiones para un país como Uruguay teniendo en cuenta los efectos que estos instrumentos pueden generar en la expansión de la agenda de derechos que el país ha recorrido desde el 2005 cuando asume el primer gobierno del Frente Amplio.

La fragilidad de todo lo alcanzado hasta el momento -que implica derechos y acceso a los mismos para toda la población, en especial los sectores más vulnerables- no puede ser revertido por los costos que están generando estos instrumentos. Si Uruguay ya tiene condiciones que resultan atractivas para el asentamiento de inversiones, ¿por qué sellar los intereses de las empresas transnacionales con instrumentos que socaban la soberanía del Estado en materia de políticas públicas?

Nuestro país necesita inversiones. Necesita del comercio. Necesita de la gobernanza internacional en materia de derechos. Tanto las inversiones, el comercio, como los derechos son materias vastamente reguladas a nivel internacional. Con base al paradigma del libre mercado se imponen una intensa red de reglas al comercio y las inversiones todas dirigidas a reducir la capacidad de los Estados de regular el mercado e intervenir, ejerciendo su rol de gobierno, en la administración de política pública para la conducción de los más diversos procesos sociales en pos de sociedades justas, inclusivas y democráticas. Las regulaciones en materia de comercio e inversiones son utilizadas por los países centrales como herramientas de expansión de sus empresas transnacionales y se orientan a perpetuar la actual lógica de relegar el alcance del estadio de desarrollo para los países pobres.

Los regímenes deben ofrecer beneficios a los países en desarrollo y éstos no pueden nunca estar supeditados al enflaquecimiento de sus políticas de salud, educativas, en materia de telecomunicaciones, financieras, o de cualquier tipo.

¿Qué tipo de inversiones necesita el proyecto de desarrollo de Uruguay? ¿Cómo provocamos que las inversiones se inserten al proyecto de desarrollo planteado y no nosotros a su esquema de multiplicación de las ganancias? ¿En qué sectores productivos las inversiones deben ser fomentadas con beneficios e incentivos? Estas son todas preguntas válidas que la sociedad toda debe atender y dar respuesta.

Detalle de la propuesta presentada

Proponemos la instalación de un ámbito de trabajo de evaluación de los efectos reales y potenciales de los TBI firmados por nuestro país. Este espacio deberá estar integrado por representantes de gobierno, la Universidad de la República y los actores sociales. Este ámbito orientará su trabajo en la formulación de respuestas para los siguientes ejes de reflexión y debate:

- ¿Qué tipo de inversiones extranjera directa se necesita para un proyecto nacional de desarrollo centrado en las necesidades internas, que apunte a la redistribución de la riqueza, el aprovechamiento sostenible y la soberanía sobre los recursos estratégicos, y la superación de las desigualdades provocadas por los modelos productivos de acumulación excluyente?

- Sistematización de las inversiones que desembarcaron en el país provenientes de los países con los que Uruguay ha firmado TBI.
- Medición de los impactos de las inversiones provenientes de países con los que se ha firmado TBI en términos de:
 - ✓ Creación de empleo, calidad de empleo, calificación de mano de obra, sindicalización, salarios, empleo de mano de obra local, empleo de mujeres y jóvenes
 - ✓ PIB, deuda, equilibrios macroeconómicos, balanza de pagos, balanza comercial, tasa de reinversión
 - ✓ Renta generada, concentración/redistribución del ingreso
 - ✓ aporte/pérdidas de recaudación fiscal
 - ✓ incidencia en el índice de precios del producto al consumidor nacional
 - ✓ integración de cadenas productivas con valor agregado nacional, uso de materia prima e insumos de origen nacional, desarrollo del mercado interno/exportación
 - ✓ transferencia de tecnología, uso de tecnologías limpias, incremento de investigación y desarrollo
 - ✓ concentración/extranjerización del uso y propiedad de la tierra/sector productivo, diversificación y desconcentración/descentralización de la matriz productiva, fomento de pymes y cooperativas
 - ✓ industrialización/primarización
 - ✓ pasivos ambientales, conflictividad social, huella ecológica, consumo de energía y agua
- ¿Permiten los TBIs firmados por Uruguay atraer y privilegiar IED que favorezca el proyecto de desarrollo nacional y desalentar tipos de inversión desfavorable?
- ¿Qué tipo de regulaciones del capital transnacional/ corporaciones transnacionales es necesaria para asegurar que la inversión extranjera contribuya al desarrollo y no menoscabe los derechos sociales y medioambientales?
- Compatibilidad o incompatibilidad con los proyectos de integración regional en el contexto del MERCOSUR y UNASUR. ¿Qué impacto tienen los TBIs sobre los procesos de integración regional? Permiten fortalecer y avanzar, por ejemplo, en propuestas de integración productiva regional?
- Compatibilidad o incompatibilidad con Tratados Internacionales firmados por Uruguay como ser: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios fundamentales de la OIT, Convenciones en materia de protección a la Salud, Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente, entre otros. Incluyendo una valoración de las obligaciones asumidas por Uruguay en los TBIs (derechos de propiedad de las inversiones, por ejemplo) vis a vis las obligaciones erga omnes existentes en el derecho internacional (los derechos humanos, por ejemplo).