

Un Tratado de Protección de Inversiones en acción; Katoen Natie y la segunda terminal de contenedores del Puerto de Montevideo

Martin Drago – Sebastián Valdomir¹

En junio de 2008 el Banco Europeo de Inversiones envió una nota al gobierno uruguayo para expresar su preocupación por la posibilidad de que la empresa belga Katoen Natie se viera afectada por la decisión gubernamental de iniciar obras para una segunda terminal portuaria en Montevideo. Lo mas ilustrativo en este asunto es como la empresa transnacional Katoen Natie, ante su desacuerdo con la construcción de una nueva terminal de contenedores, utilizó el Tratado de Protección de Inversiones entre Uruguay y Bélgica como mecanismo de presión para asegurar sus propios intereses: primero divulgó su rechazo a algo con lo que no están de acuerdo, lo acompañó de campañas mediáticas, hizo saber de su posición de fuerza y luego directamente amenazó con entablar una demanda internacional amparándose en dicho Tratado. Resultado directo del cuento de “generar clima de negocios y atraer la Inversión Extranjera” que el propio gobierno uruguayo proclamó desde 2005 como política para las empresas transnacionales.

Uruguay y Bélgica tienen vigente un Tratado Bilateral de Protección de Inversiones desde agosto de 1997, cuando fue aprobado en el Parlamento mediante la Ley N° 16.856. El acuerdo había sido suscrito en Bruselas en noviembre de 1991, durante la gestión de Héctor Gross Espiell al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El acuerdo establece que se entiende por Inversiones “*a cualquier activo y todo aporte en efectivo, en especie o en servicios, invertido o reinvertido directa o indirectamente en cualquier sector de la actividad económica*”. En concreto, el acuerdo considera como inversiones especialmente, pero no exclusivamente a la propiedad de bienes muebles e inmuebles², las acciones en empresas o sociedades comerciales, los derechos de autor y de propiedad industrial³, y también “*las concesiones de derecho público o contractuales, particularmente las relativas a la prospección, el cultivo, la extracción o la explotación de recursos naturales*”⁴.

El acuerdo rige para las inversiones que un país radica en el otro y viceversa, aún antes de la entrada en vigor del mismo, pero no se aplica a los posibles diferendos entre ambas partes suscitados con anterioridad a su entrada en vigor⁵. En general los Tratados de Protección de Inversiones tienen una estructura tipo en la cual se establece una definición de lo que se considera como inversión, los niveles de tratamiento que se les dispone a las inversiones, las circunstancias relativas a la expropiación y finalmente los mecanismos para la solución de controversias.

Las definiciones sobre los “Niveles de Trato” son las que intentan concretar en los hechos la política de atracción de la inversión extranjera, argumento central para justificar la suscripción de este tipo de Tratados. Normalmente las inversiones recibirán “*un trato justo y equitativo*”, con “*una seguridad y protección constantes, excluyendo toda medida injustificada o discriminatoria que*

1 Integrantes de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay

2 “así como cualquier otro derecho real tal como hipotecas, privilegios, prendas, usufructo y derechos análogos” Literal A del Art. del Acuerdo.

3 “tales como patentes de invención, licencias, marcas registradas, modelos y maquetas industriales...” -Literal D del Art. 1 del TBI.

4 Art. 1° numeral 2 literal E

5 Art. 2° numeral 3

podiera obstaculizar, de alguna manera, su gestión, mantenimiento, utilización, goce o liquidación”⁶.e se indican como Trato Justo y Equitativo, Trato de Nación Mas Favorecida (los beneficios que gozan las inversiones de la contraparte son por lo menos iguales a las que gozan otros inversiones de terceros Estados) y Trato Nacional (no se puede discriminar positivamente a las inversiones nacionales respecto a las de la contraparte del Acuerdo).

En el caso de este acuerdo entre Uruguay y Bélgica, se estableció que la protección y el tratamiento para las inversiones de la contraparte “*son por lo menos iguales a los que gozan los inversores de un tercer Estado*”. No obstante, tanto Uruguay como Bélgica se exceptúan de proporcionarse los derechos que ambos países disponen a otros países en el marco de sus respectivos bloques regionales, zonas de libre comercio o uniones aduaneras⁷.

Finalmente, en lo que respecta a la Solución de Controversias, el acuerdo entre Uruguay y Bélgica establece que en caso de arbitrajes, el inversor que presente la demanda podrá elegir entre el tan cuestionado CIADI (Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones) -del Banco Mundial-, o tribunales especiales en el marco de las normas del CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional). Además, las sentencias arbitrales serán definitivas y obligatorias para las partes involucradas en el diferendo.

Katoen Natie y la primera terminal

El Grupo Katoen Natie, de origen belga, es por demás conocido. Es un actor global de primer rango en lo que hace a la economía de puertos; según su información institucional tiene presencia en los puntos mas estratégicos del planeta, prestando servicios en 22 países⁸ en los cuales desarrolla infraestructura y administración portuarias. Es un operador transnacional desde sus inicios en el transporte marítimo de algodón (de allí su nombre *Katoen*) y otras commodities y productos agrícolas, pero en los últimos diez años emprendió una estrategia mas amplia de internacionalización haciéndose cargo de otras empresas con grandes inversiones en plataformas logísticas y centros de distribución. Está enfocada en sectores de petroquímica, automotriz y *commodities* agrícolas. Así llegó a Uruguay en 1996⁹; ubicación interesante en relación a los otros puertos de la región, país tranquilo, forestación viento en popa y celulosa en el horizonte próximo, y además, dispuesto a suscribir un acuerdo que protegiese su inversión. Un año luego de su llegada, este Tratado era convertido en ley por el Parlamento uruguayo.

Fundamentalmente apreciado es el régimen de puerto libre, tal como lo reconoce la propia empresa: “*en 1994 Montevideo fue la primera terminal atlántica de Sudamérica en permitir la libre circulación de mercaderías y la exoneración de tributos bajo un régimen de puerto libre respaldado por el sistema de zonas francas. Exportadores e importadores poseen el marco legal necesario para*

6 Art. 3° numerales 2° y 3°.

7 “*Este tratamiento y esta protección no se extienden a los privilegios que una Parte contratante acuerde a los inversores de un tercer Estado, en virtud: a) de su participación o de su asociación a una zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común o cualquier otra forma de organización económica internacional; b) de una convención tendiente a evitar la doble imposición tributaria o de cualquier otra convención en materia de impuestos.*

8 Esto según su información institucional; otros estudios le marcan presencia en hasta 27 países.

9 Y a Brasil en 1997, donde opera un Centro de Distribución Multimodal en el Puerto de Paulinia -que está conectado por ferrovías con el puerto de Santos, el principal de Brasil- en el Estado de Sao Paulo. Posee además otras 28 plataformas distribuidas por toda la faja atlántica de Brasil. Además de la petroquímica como segmento central de sus servicios, suscribió recientemente un contrato por tres años con Votorantim Celulose y Papel para especializarse en el almacenamiento, distribución y envíos al norte de papel y productos industrializados a partir de celulosa. Para ello está ampliando su base física y allí enfrenta la suspensión de las obras por decisión judicial ante una denuncia de crimen ambiental por talar árboles.

almacenar, procesar, agregar valor y distribuir su productos desde y hacia cualquier parte del mundo desde un puerto libre ubicado en la puerta de entrada de la principal hidrovía del sur de América”¹⁰.

Cuando en el año 2000 asume el gobierno del ultra-neoliberal Jorge Batlle, se decide concesionar en subasta pública la administración de la primera Terminal de Contenedores del Puerto (TCP), Katoen Natie ya era un actor consolidado en Uruguay y firme candidato para hacerse con el contrato. En julio de 2001 Katoen Natie y socios locales obtienen, mediante subasta pública, el 80% de TCP, pagando por ello 17.1 millones de dólares. Es así que la empresa pasó a gestionar y administrar por un período de 30 años en el Puerto de Montevideo la Terminal Cuenca del Plata, donde Katoen Natie posee el 80 % de las acciones -bajo la denominación Nelsury S.A-, estando el restante 20 % en manos de la Administración Nacional de Puertos (ANP).

En diciembre de 2001 comienza la operación de la Terminal de Contenedores del Muelle de Escala. Finalmente en enero de 2007, Katoen Natie Group adquiere las acciones de sus socios locales (Fanapel, Tacua, Bren, Zonamérica).

En setiembre del 2007, la empresa ingresó en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) un proyecto para ampliar la terminal de contenedores existente; en diciembre el BEI anunció que se otorgaba un préstamo de 28,3 millones de euros a TCP y Nelsury, para extender la longitud del puerto de descarga en Montevideo en unos 350 metros y drenar 11,5 hectáreas para construir una nueva zona donde amarrar barcos, estimándose que podría estar operativa en la segunda mitad del 2009¹¹.

Además de esto, según informaciones de la prensa local aparecidas en el último año, Katoen Natie también está evaluando instalarse en el puerto de Paysandú, otra de las principales instalaciones en Uruguay.

La segunda terminal y el Acuerdo de Protección de Inversiones

Las autoridades competentes en la actividad portuaria han manejado la posibilidad de que para el próximo período de gobierno, la actividad económica del país requiera una mayor infraestructura portuaria, por lo cual sería necesario habilitar una nueva concesión para la construcción de una segunda terminal de contenedores. Una vez que esta posibilidad se convirtió en tema corriente de la agenda política, Katoen Natie comenzó a colocar en el debate su visión del asunto. Una exhaustiva investigación del periodista Federico Gyurkovits de La Diaria, detalló las varias ocasiones en las cuales la empresa se posicionó -siempre en rechazo- en relación al proyecto de la segunda terminal de contenedores. Luego de esto, la empresa desplegó una intensa campaña publicitaria multimedio.

Ahora el Banco Europeo de Inversiones empezó a intervenir en el asunto: la institución desde su *“posición de financiadores de la Terminal Cuenca del Plata”* afirmando no tener *“elementos que nos aseguren que la implantación de un segundo operador privado en las circunstancias actuales fuera a ser beneficioso...la creación de una segunda terminal de contenedores...no parece garantizar un mayor tráfico para el puerto”*. Según el BEI *“las noticias de una segunda terminal son preocupantes en la medida en que una eventual decisión en este sentido podría ser potencialmente perjudicial para nuestro cliente en la fase actual”*.

10 www.terminalcuencadelplata.com.uy

11 Esto además implica montaje y construcción de infraestructura complementaria como el pavimentando, drenaje, el tendido eléctrico y la instalación de tres grúas para desplazar los contenedores de mercancías.

En caso que el gobierno avance con su intención de concesionar una nueva terminal, todo enfila para que Katoen Natie se plante con una demanda invocando que no se le está disponiendo un “trato justo” para su inversión, amparándose en el TBI de Uruguay – Bélgica. Siguiendo un *modus operandi* ya probado con éxito en la región, la empresa puede alegar que cuando decidió *arriesgarse* a realizar su inversión, no se hablaba de ninguna terminal adicional, y pasar de un régimen de monopolio a otro de competencia seguramente afectaría sus planes de ganancia.

No es forzado ni ocioso -sino mas bien muy necesario- el reflexionar un poco sobre los fundamentos del modelo basado en atraer inversión extranjera directa, ya que todo este boom de emprendimientos de transnacionales que anuncian su llegada y se festeja (Botnia, ENCE, Stora Enso, Portucel, Río Tinto) está cubierto por una red de tratados de protección de inversiones hechos a la medida de sus necesidades. Cuando algún gobierno se anime a marcarle los tantos a estos gigantes se sabrá finalmente quien saldrá ganando como resultado de la estrategia de otorgarle tanto beneficio que se les prometió y finalmente se les concedió.