

Inversiones, núcleo duro del ALCA

*Autora: Lourdes Ma. Regueiro Bello
Investigadora
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Cuba*

Libre comercio: sólo la sombrilla

El ALCA en su propuesta es un acuerdo para amparar y proteger el proceso de regionalización funcional y operativa de las empresas transnacionales, lo que identifica su naturaleza corporativa. Aunque formalmente mantiene el carácter intergubernamental de las formas de integración precedentes, -y sin plantearse en el corto plazo la institucionalización de órganos supranacionales hemisféricos,- supone la cesión de facto de la soberanía estatal a las empresas, convirtiendo en sujeto del derecho internacional a la empresa transnacional en tanto los estados se refuncionalizan y devienen facilitadores de este proceso.

En el ALCA se negocian no sólo los temas comerciales que calificarían como tradicionales: acceso a mercados, agricultura, subsidios, etc, sino que se ha erigido en un espacio real para hacer avanzar los nuevos temas de la agenda global: inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual, compras del sector público, etc. Se erige en un marco regulatorio para la homologación del funcionamiento de las economías nacionales que devienen espacio de alojamiento de las corporaciones transnacionales.

Mientras en el ámbito multilateral global existe un álgido debate protagonizado por los países industriales por una parte, -con la Unión Europea y Estados Unidos al frente-, y por los países en desarrollo de otra, en torno a la conveniencia de iniciar en la reunión de Cancún en septiembre negociaciones en los llamados “nuevos temas” y especialmente en el de inversiones, ya en el ALCA se dio inicio a la negociación, hecho que de seguro será estímulo y referente para forzar su colocación en la agenda inmediata de la OMC, resucitando la idea del temporalmente sepultado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

El libre comercio es sólo un objetivo aparente o marginal del ALCA, que da cobertura a su verdadera aspiración. Si a los adalides del ALCA se vieran ante el dilema de tener que decidir por un solo tema de los que se discuten hoy en ese ámbito, sin pensarlo mucho, escogerían el de inversiones.

El núcleo duro, el sustento, del ALCA es el tema de las inversiones, sin él el acuerdo perdería su identidad, ya que las inversiones tocan el corazón de las relaciones económicas: las relaciones de propiedad. El capítulo de inversiones como ningún otro apela al reconocimiento legal de los atributos de la propiedad, ya no como relación económica de la que goza de facto, sino que busca su sustento de jure. El resultado más importante de largo alcance esperado de este proyecto en marcha es alentar la privatización en sectores claves de la economía que, hasta el momento, se han resistido a ese proceso, y disponer el traspaso del gobierno de los Estados a las corporaciones.

Inversiones: expectativas divididas

Sin dudas la negociación del ALCA es una de las negociaciones más complejas que enfrentan los países latinoamericanos, primero por la cantidad de países involucrados; segundo, por la heterogeneidad de los participantes, en cuanto a tamaños, niveles de desarrollo relativo, estructuras económicas, capacidad de negociación y de enfrentar agendas múltiples y complejas y de colocar sus intereses en la agenda; y tercero, derivado del anterior, existencia de un cóctel de intereses ofensivos y defensivos por temas en dependencia de las características del país, que dificultan identificar alianzas abarcadoras, sino temáticas.

El tema de inversiones en el marco del ALCA es uno de los más difíciles y controvertidos por las razones expuestas en la introducción de este trabajo y por los impactos directos en la soberanía nacional. Sin embargo, la discusión en torno a este tema antecede en mucho a su debate en el ALCA, ya que ha mantenido su presencia como objeto de agudas polémicas en foros políticos y académicos especialmente durante la segunda mitad del Siglo XX. El meollo de la polémica ha sido la relación y papel de la IED en el desarrollo, éste sigue siendo el telón de

fondo y la médula de las diferentes posiciones en el debate hoy, pero el contexto de la globalización neoliberal ha aportado nuevos ingredientes.

Durante muchos años en América Latina, mientras la región era el área más favorecida por los flujos de IED (dentro de las áreas en desarrollo) la inversión extranjera fue el centro de severas críticas por parte de representantes del pensamiento económico marxista, dependentista y de diversas fuerzas políticas. En los programas y documentos de los partidos de izquierda latinoamericanos se consideraba la IED como una de las principales causantes de la descapitalización y de no haber sido una vía eficiente para la transferencia de tecnologías más avanzadas.

Las posiciones críticas frente a la IED alcanzaron su máxima expresión entre los años 60 y los 70, período en que se implementaron políticas gubernamentales nacionales y regionales encaminadas a regular la actividad del capital extranjero e incluso a limitar los espacios de su actividad. Las tradicionales posiciones críticas con relación a la IED, -especialmente la proveniente de Empresas Transnacionales- sustentadas por diferentes fuerzas políticas, sectores de gobierno y segmentos del capital empezaron a perder terreno ante el impacto económico y social de lo que se conoce como la década perdida, período que para la región latinoamericana significó una transferencia neta de recursos al exterior por 203 mil millones de dólares (aproximadamente el 50% del monto de la deuda en ese período).

En esos años mundialmente se produce el boom de la IED, pero América Latina es desplazada como receptora de inversiones por los países en desarrollo de Asia. Si entre 1975-79 la región captó el 13.7% de los flujos mundiales de IED durante los años 80 (con la crisis de la deuda) se produjo un cambio en su posición como receptora de flujos de IED; de manera que entre 1985-89 la participación regional en esos flujos bajó a 5.4%, y no es hasta 1992 que se produce un discreto incremento hasta alcanzar un 7,6%.

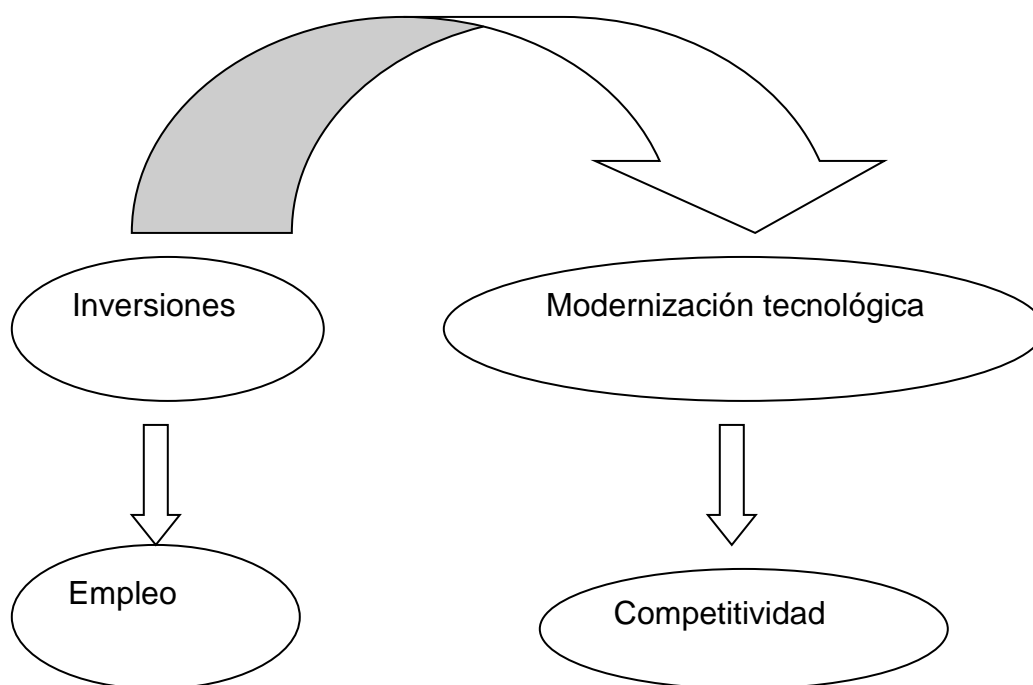
Se abría una nueva etapa caracterizada por un consenso favorable a la necesidad de la IED para acceder a los mercados, y por el replanteamiento de la IED como

el medio para lograr la competitividad internacional. Así a lo largo de los años 90 las expectativas de crecimiento latinoamericanas han estado cifradas en el ingreso de IED.

Con la renuncia y negación del pensamiento crítico pareciera olvidarse que los países considerados "exitosos" bajo los patrones dominantes, tanto los industrializados como los de reciente industrialización, fundaron su desarrollo e inserción en la economía internacional en la integración del mercado interno y la movilización de recursos propios, el control de las actividades dinámicas descansó en el capital nacional¹ y en una decidida intervención estatal.

En este contexto, donde se ha acallado el pensamiento crítico sobre inversiones, es que tiene lugar la discusión de este tópico en el ALCA.

Desde la perspectiva latinoamericana el ALCA es visto como un instrumento para incrementar la capacidad de atracción y recepción de IED, con lo que hipotéticamente se desencadenaría una espiral de efectos positivos:



¹ Ferrer, Aldo: "El capitalismo argentino", FCE, Argentina, 1998

Sin embargo, es necesario desmitificar este criterio. El impacto positivo de la inversión extranjera depende de la correspondencia entre sus montos y los requerimientos del receptor, de la calidad de las misma atendiendo a si su localización sectorial es coherente con las necesidades del país, al tipo y calidad de tecnología que transfiere, el impacto en el balance comercial y de cuenta corriente.

Atendiendo a estos criterios debe precisarse que las estadísticas de los ingresos de IED en la región no necesariamente reflejan flujos incrementales, ya que hasta 1998 más del 40% de los mismos reflejaban fusiones y adquisiciones, por tanto refleja un traspaso de propiedad, fundamentalmente a las Empresas Transnacionales (ETN), cuyos objetivos difieren de los objetivos de los gobiernos receptores, mientras las primeras persiguen mejorar su competitividad en el contexto internacional. Las decisiones relativas a la IED se toman en el extranjero porque las ETN procuran estrategias de fomento de la competitividad a nivel regional o global, lo que no siempre coincide con los intereses económicos del país receptor.²

En las nuevas condiciones de desregulación y liberalización la participación de las ETN acentúan las fallas del mercado asociadas a la IED. En países donde el proceso de apertura y transnacionalización han permeado el tejido económico las inversiones extranjeras determinan la estructura exportadora y la estructura económica del país, por tanto una evaluación de la estrategia de las corporaciones transnacionales hacia determinado país o subregión permitiría pronosticar la evolución de las economías nacionales en determinadas direcciones. El siguiente cuadro ofrece un esquema de las estrategias diferenciadas de las ETN por subregiones y países, lo que en última instancia es un criterio básico en la ubicación de la IED.

² Ricupero, Rubens: "Panorama general del Informe de 1999 sobre las inversiones en el mundo: Las inversiones extranjeras directas y el desafío del desarrollo", Centro de Información de Naciones Unidas para Argentina y Uruguay, julio 1999, Internet.

América Latina y Caribe: estrategias de las ETN en los años 90

Estrategia Corporativa Sector	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso a mercado nac/reg
Primario		<u>Petróleo/gas:</u> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela <u>Minerales:</u> Argentina, Chile y Perú	
Manufacturas	<u>Ind. Automotriz:</u> México <u>Electrónica:</u> México, Centroamérica y Caribe		<u>Ind Automotriz:</u> Argentina y Brasil. <u>Agroindustria, alimentos y bebidas:</u> Argentina, Brasil y México. <u>Química:</u> Brasil. <u>Cemento:</u> Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela
Servicios			<u>Financieros:</u> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. <u>Telecomunicaciones:</u> Chile, Argentina, Brasil, Bolivia Colombia, México, Perú y Venezuela. <u>Electricidad:</u> Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Centroamérica. <u>Distribución gas natural:</u> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, y México. Comercio minorista: Argentina, Brasil, Chile y México.

Fuente: CEPAL: "Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002", LC/G.2198-P, marzo de 2003

Como puede verse la IED que busca elevar la eficiencia está muy localizada en México, Centroamérica y el Caribe. México es el único país donde la IED ha producido una reestructuración que ha beneficiado las exportaciones de manufacturas, pero este proceso ha estado acompañado de la pérdida de encadenamientos existentes previamente con la economía nacional, ha sacado de la competencia a ramas que generaban más empleos que los creados por las nuevas, ha incrementado las importaciones, disminuido el contenido nacional de

sus exportaciones por la sustitución de proveedores nacionales eficientes desplazados por el lucrativo comercio intrafirma³, etc.

El resto de los países ha sido más prolijo en procesos de desindustrialización y reprimarización de sus economías, como muestran Chile y Argentina, ya que la especialización sectorial de las exportaciones asociadas a la IED es en sectores intensivos en recursos naturales, que son poco dinámicos en el comercio. La lección es clara: la IED interesada sólo en las ventajas comparativas estáticas del receptor no garantiza la competitividad

Adicionalmente, si bien tiene lugar la internacionalización de los eslabones de la cadena de valor, lo cierto es que las actividades que suponen mayor valor agregado, en general no se desplazan hacia el Sur; si se analiza el caso de Estados Unidos las estadísticas confirman que el valor agregado en las filiales extranjeras era 236 165.0 millones de dólares, frente a 1 264 635.0 millones de dólares en las firmas domésticas.⁴ De igual forma las actividades de Investigación y Desarrollo se concentran también en los países centrales.

Finalmente está el hecho de que, a pesar de los cambios que han realizado los países subdesarrollados para hacerse más atractivos a la inversión⁵ no se revierte la tendencia de la inversión extranjera a preferir su ubicación en los países industrializados, como ilustra el cuadro:

³ Se dice que no existe nada más barato que comprarse uno mismo.

⁴ UNCTAD: WIR 2002: “Transnational Corporations and Export Competitiveness”, 2003, pag. 274.

⁵ En 2001, 71 países hicieron cambios en sus leyes sobre IED, de las cuales el 90% estaba dirigida a crear un ambiente más propicio a la inversión. WIR 2002: “Transnational Corporations and Export Competitiveness”, UNCTAD, 2003.

Distribución regional de las entradas netas de IED 1996-2002
(en miles de millones de dólares)

	1990-1995 ^a	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^b
Total mundial	225	386	478	694	1088	1492	735	534
P. Des.	145	220	268	484	838	1227	503	349
P.en Des	74	153	191	188	225	238	205	158
AL y C	22	50	73	85	108	94	84	57

Fuente: CEPAL: "Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002", LC/G.2198-P, marzo de 2003

^a Promedio anual

^b Estimado

Desde la perspectiva de los inversionistas extranjeros y los estrategas políticos norteamericanos el ALCA es un pilar de la proyección geopolítica y geoeconomía norteamericana hacia América Latina y el Caribe, que no puede ser comprendida sin tener en cuenta que el proceso de globalización neoliberal ha redefinido la naturaleza y los espacios que fungen como unidad de análisis del desarrollo en el mundo contemporáneo.

"La emergencia de nuevos productos y tecnologías acompañadas de procesos de apertura, desregulación y privatización ha propiciado la creación de un sistema global en el que las capacidades de producción y exportación están dispersas en un numeroso grupo de países tanto del llamado Norte como del Sur. La fragmentación y relocalización geográfica ha resultado en nuevos patrones de especialización en la economía mundial. La actividad económica al interior de las naciones también se reorganiza en función de las cadenas globales de producción". ⁶

"Las industrias más dinámicas están organizadas en sistemas de producción y comercio en espacios globales. Las cadenas globales de productos es una

⁶ Geerffi, Gary: "Contending Paradigms for Cross-Regional Comparison: Development Strategies and Commodity Chains in East Asia and Latin America", en: Peter Smith (editor) : **Latin America in Comparative Perspective**, Westview Press, Colorado, USA, 1995.

conceptualización que expresa los vínculos entre las sucesivas fases del ciclo industrial que va desde el suministro de materias primas, manufacturación, distribución hasta la venta al detalle. En el análisis de las cadenas globales de productos el punto de partida y la unidad de análisis no es el Estado-nación, sino las firmas y las industrias⁷, de manera que es la posición y movilidad de los países dentro de la cadena global lo que define sus posibilidades de desarrollo.”

Sin suscribir totalmente el marco conceptual de Gereffi, quien plantea que la globalización ha reducido la centralidad del Estado-nación como unidad de análisis en las estrategias de desarrollo, no queda menos que reconocer que el diagnóstico y análisis de Gereffi refleja el accionar de las empresas transnacionales, en un ambiente de facto de mayor soberanía. Sus conductas están determinadas por factores que operan en diferentes niveles:

- *Condiciones económicas y geopolíticas del contexto global.*
- *Procesos regionales de integración, tanto de jure como de facto.*
- *Las políticas económicas de los gobiernos.*
- *El impacto de las tradiciones y normas culturales en la actividad económica*
- *Cultura productiva acumulada.*
- *La tasa de salarios.*
- *Productividad y grado de organización de la fuerza de trabajo local.*

En la perspectiva de las Cadenas Globales de Productos(CGP) la definición de región como conjunto de países, se asocia a los vínculos determinados por los flujos de inversión , tecnología, bienes, servicios y personas que conforman la cadena y no a la cercanía geográfica que promueve determinado tipo de relaciones económicas. De acuerdo con esta perspectiva se da un proceso de regionalización que varía de una industria a otra⁸.

En estas cadenas atendiendo a la posición que los países ocupen en la misma serán países centrales (proveedores de tecnología, capital y servicios finales especializados), semi periféricos (países que tienen un relativo desarrollo en la

⁷ Gereffi, Gary: Op. Cit.

⁸ Ibid.

producción manufacturera y proveen servicios finales de menor nivel), o periféricos que realizan producciones rutinarias y cuyo rasgo son los bajísimos salarios.⁹

El capítulo 11 del TLCAN (NAFTA) es la punta de lanza y referente para el acuerdo hemisférico cuya pretensión final es convertirse en un acuerdo global, que reconozca y legalice el nuevo papel de las ETN como sujeto de derecho frente a los Estados.

El capítulo de inversiones del ALCA tiene un sustento material en el proceso de privatización-transnacionalización-desnacionalización de la región. En el año 2001 el 54% de las 500 mayores de América Latina eran privadas locales, el 36% privadas extranjeras y sólo el 9% estatales.¹⁰

Lo estipulado en ese capítulo es funcional a los propósitos de las corporaciones transnacionales: culminar el proceso de privatización, especialmente la de recursos naturales y servicios estratégicos que transitan por la liberalización, eliminar los obstáculos al desempeño de las ETN como podría ser el establecimiento de requisitos de desempeño, políticas y medidas fiscales que favorezcan a los capitales nacionales frente a los extranjeros, inhabilitar a los Estados Nacionales para aplicar políticas industriales activas, etc.

Teniendo en cuenta el afán por atraer inversiones extranjeras este capítulo resulta funcional para subvertir normas y reglamentos, para fundamentar la privatización como mecanismo para elevar la eficiencia, escondiendo su sentido de traspaso de propiedad y por tanto de beneficiarios.

A pesar del acelerado proceso de transnacionalización de las economías latinoamericanas a través del comercio y las inversiones, aún existe sectores y actividades reservadas al Estado, a nacionales, regulaciones específicas, etc que restringen los espacios de acción de las ETN; las principales exclusiones se encuentran en el sector petrolero, generación eléctrica y determinadas actividades de las telecomunicaciones .

⁹ Ibid.

¹⁰ Revista América Economía, 12-25 de julio de 2002.

La industria petrolera a escala global ha sido de las de mayor nivel de internacionalización, especialmente por la vía del comercio, (ello se explica por el hecho de que las zonas de mayor consumo no son las de mayor producción) en cambio por la vía de las inversiones no ocurre lo mismo.

El petróleo como recurso estratégico no renovable garantiza una de las rentas más lucrativas . Si bien durante los años 90 en algunos países productores se realizaron reformas dirigidas a abrir mayores espacios a la participación del capital privado, continúa siendo un sector restringido al capital extranjero. En América Latina se produjeron privatizaciones parciales como los contratos de asociación (Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela), admisión de capitales extranjeros en la exploración de nuevas áreas o exploración a riesgo (en casi todos los países menos México, Colombia y Venezuela); y también se produjeron adquisiciones que dieron como resultado la privatización de YPF (Argentina), de Petro Perú y de la estatal boliviana.

El siguiente cuadro muestra por países las empresas mejor ubicadas en el ranking de las mayores 500 de América Latina,¹¹ en él se puede observar que las ETN no ocupan un lugar significativo en la producción de petróleo.

Empresa	País	Sector	Propiedad	Utilidades	Ranking
REPSOL YPF	Argentina	Petróleo/Gas	Privada Ext.	986,4	17
TENARIS	Argentina	Acero	Privada Nac.	94,3	49
SIDERCA	Argentina	Acero	Privada Nac.	440,4	117
PECOM ENERGÍA	Argentina	Petróleo/Gas	Privada Ext.	-351,9	139
MINERA ALUMBRERA	Argentina	Minería	Privada Ext.	-1.643,1	147
BOLIVIANA DE REFINACIÓN	Bolivia	Petróleo/Gas	Privada Ext.	N.D.	455
TELEFÔNICA	Brasil	Telecomunic.	Privada Ext.	-9.638,3	3
PETROBRAS	Brasil	Petróleo / gas	Estatal	2.291,8	6
ELETRÔBRÁS	Brasil	Electricidad	Estatal	311,4	19
PETROBRAS DISTRIBUIDORA	Brasil	Petróleo / gas	Estatal	191,2	20
CODELCO	Chile	Minería	Estatal	339,1	41
EERSIS	Chile	Electricidad	Privada Ext	-310,5	42

¹¹ América Economía: Op. Cit.

COPEC	Chile	Petróleo / gas	Privada Nac.	383,6	43
ENAP	Chile	Petróleo/Gas	Estatal	81,9	71
SUDAMERICANA DE VAPORES	Chile	Naviera	Privada Nac.	36,7	108
ECOPETROL	Colombia	Petróleo / gas	Estatal	582,9	32
EXXON MOBIL	Colombia	Petróleo / gas	Privada Ext.	-2,4	140
GRUPO ÉXITO CADENALCO	Colombia	Comercio	Privada Nac.	11,7	170
BAVARIA	Colombia	Beb./Cervezas	Privada Nac.	125,2	180
EE.PP.M	Colombia	Serv. Públicos	Estatal	115,4	192
PETROECUADOR	Ecuador	Petróleo / gas	Estatal	1.348,7	61
SUPERMAXI LA FAVORITA	Ecuador	Comercio	Privada Nac.	25,1	369
PETRÓLEOS MEXICANOS	México	Petróleo / gas	Estatal	1.666,9	2
PEMEX REFINACIÓN	México	Petróleo / gas	Estatal	-3.106,7	4
PEMEX EXPLOR. Y PROD.	México	Petróleo / gas	Estatal	6.724,8	5
P.M.I. COMERCIO INTERNAC.	México	Trading	Estatal	n.d.	7
COMISIÓN FED. DE ELECT.	México	Electricidad	Estatal	-571,2	8
PETROPERÚ	Perú	Petróleo / gas	Estatal	n.d.	149
TELEFÓNICA	Perú	Telecomunic.	Privada Ext.	8,7	191
MINERA YANACOCHA	Perú	Minería	Privada Ext.	n.d.	251
SOUTHERN PERU COPPER CORP.	Perú	Minería	Privada Ext.	60,6	274
MINERA ANTAMINA	Perú	Minería	Privada Ext.	n.d.	375
ANCAP	Uruguay	Petróleo / gas	Estatal	13,6	305
ANTEL	Uruguay	Telecomunic.	Estatal	n.d.	343
UTE	Uruguay	Electricidad	Estatal	n.d.	407
PDVSA	Venezuela	Petróleo / gas	Estatal	n.d.	1
EMPRESAS POLAR	Venezuela	Beb./Cervezas	Privada Nac.	n.d.	76
CANTV	Venezuela	Telecomunic.	Privada Ext.	43,5	93
CVG EDELCA	Venezuela	Electricidad	Privada Ext.	n.d.	155
PEQUIVEN	Venezuela	Química	Estatal	n.d.	165

Fuente: Elaborado en basa a datos de: **América Economía, 4-31 de julio de 2003**; en Internet: <http://www.americaeconomia.com>

PDVSA, PEMEX, PEMEX refinación, PEMEX exploración y producción y PETROBRAS ocupan posiciones del 1 al 5 en el ranking, todas estatales y radicadas en el sector del petróleo, igual ocurre con otras que ocupan lugares menos prominentes en el ranking de las 500, pero que también son petroleras de propiedad estatal, como PETROECUADOR, ANCAP, y ECOPETROL.

Las exportaciones de las empresas petroleras estatales alcanzaron los 48 mil millones de dólares en el años 2000, lo que representa el 14% de las exportaciones totales de bienes.¹²

Las inversiones de las empresas estatales de ese sector superan a las del sector privado que representa cerca del 30% de las realizadas por el Estado.¹³

Estos datos acrecientan el interés de las ETN por apropiarse de las jugosas ventas de un producto cuya demanda tiende a crecer; es particularmente notorio el interés de las empresas norteamericanas y el apoyo gubernamental en ese propósito. Con los actuales niveles de consumo, las reservas de petróleo de Estados Unidos deben caducar en 7-9 años, actualmente importa más del 50% del petróleo que consume y para la próxima década se calcula que esa proporción llegará al 60%, de manera que contar con un acceso seguro a ese recurso constituye en la visión gubernamental de ese país una prioridad estratégica.

El sentido último del acuerdo con México, cuyo comercio era del 85% con Estados Unidos, era y sigue siendo, la privatización de PEMEX y el ALCA pretende allanar el camino en el proceso de expropiación de ese sector.

Resulta claro que el capítulo de inversiones del ALCA va expresamente dirigido no a regular el capital, sino a los gobiernos de los países receptores, es decir a los gobiernos latinoamericanos, sustituyendo sus funciones reguladoras y distributivas por las de garante del capital transnacional como se verá más adelante.

No existen documentos públicos que expongan las posiciones de los diferentes países en relación a lo que se está negociando en ningún tema del ALCA, pero algunas discusiones, como las que tienen lugar en el GN de Agricultura y el GN de acceso a mercados trascienden por tener implicaciones inmediatas para la próxima reunión de las Ronda Doha a celebrarse en septiembre de 2003 en Cancún. Sin embargo, existen señales que permiten hacer algunas inferencias con cierto grado de certeza.

¹² CEPAL: Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002”, LC/G2198-P, marzo de 2003, en Internet: <http://www.cepal.org>

¹³ Ibid.

Un estudio reciente del INTAL, titulado: "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas"¹⁴ señala que la disposición que han tenido los países para firmar los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíprocas de la Inversión (los llamados APPRIs), la inclusión de capítulos sobre inversión en los tratados de libre comercio que han firmado, así como las contrapartes, constituyen pistas para identificar las posibles proyecciones de los países en torno al tema de las inversiones en el ALCA.

El citado estudio tipifica con dos modelos los acuerdos de inversión alcanzados entre los países del hemisferio; uno que sigue el modelo del capítulo 11 de inversiones en el TLCAN, y el otro donde el componente desregulador es menor que en el primero.

Las características de los acuerdos que siguen el modelo del TLCAN son las siguientes¹⁵:

- *Definición amplia de inversión, donde incluye además de la IED, la inversión en cartera y otras.*
- *Adhesión a los principios de trato no discriminatorio antes y después de firmado el acuerdo, trato nacional a la inversión extranjera, nivel de trato y trato mínimo.*
- *Prohibición de requisitos de desempeño, más allá de lo suscrito en la OMC.*
- *No restricción a los movimientos de pagos y transferencias.*
- *Ampliación del concepto de expropiación e indemnización.*
- *Prohibición de relajamiento de los estándares ambientales internos para atraer inversiones.*
- *Inclusión de mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado.*
- *Listado explícito de las reservas al capítulo de inversiones.*

¹⁴ Blanco, Herminio y Zabludovsky, Jaime : "Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas", INTAL, abril de 2003. Documento de trabajo IECI-01

¹⁵ Ibid.

Los acuerdos que no siguen el modelo del TLCAN son menos homogéneos, pero tienen como características sobresalientes:

- *Son menos ambiciosos*
- *Incorporan elementos de las legislaciones nacionales, por lo que admiten el uso discrecional de formas de trato consideradas discriminatorias bajo el modelo del TLCAN.*
- *La aplicación es post-establecimiento de la inversión.*
- *Generalmente limitado a la inversión extranjera directa.*
- *Admite el establecimiento de requisitos de desempeño.*
- *No se adquieren compromisos para introducir disposiciones más restrictivas que las establecidas en el momento de la firma del acuerdo.*

Partiendo del tipo de acuerdo firmado en correspondencia con la caracterización anterior y teniendo en cuenta las contrapartes el estudio conforma cuatro grupos de países:

- *Países que han firmado APPRIs o TLCs con Estados Unidos: los miembros del TLCAN (México y Canadá), Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Trinidad Tobago.*
- *Países que han firmado acuerdos modelo TLCAN, pero no con Estados Unidos: Colombia, Costa Rica, Guatemala, y Venezuela.*
- *Países que han firmado APPRIs menos estrictos: Barbados, Brasil, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.*
- *Países que no tienen ningún acuerdo de inversión: Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Guyana, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, San Kitts y Nevis y Surinam.*

Atendiendo a estos datos es posible predecir que los países que ya tienen acuerdos firmados con Estados Unidos y los que han firmado acuerdos que siguen el modelo TLCAN sean más proclives a converger en los términos del capítulo de

inversiones, aunque es importante tomar en consideración primero, que muchos de los países que ya han pasado por este ejercicio negociador incluyeron reservas que pueden ser objeto de discusión y no aceptables en el ALCA, por ejemplo las restricciones al movimiento de capital en cartera, en tanto el capítulo de inversiones del ALCA propone ir más allá del TLCAN para prevenir que los gobiernos utilicen controles de movimiento del capital; segundo, muchos de estos acuerdo fueron firmados, pero no han entrado en vigor; y tercero, al producirse cambios políticos en el país como es el caso de Venezuela, existe la duda sobre la aceptación de los términos del ALCA.

En el caso de los países que han firmado acuerdos menos exigentes que los del modelo TLCAN se pueden esperar posturas más defensivas, que promuevan un acuerdo que apoye cierto grado de capacidad reguladora del Estado en el tema.

De los países que no han firmado acuerdos pueden esperarse posturas defensivas y/o la utilización de este tema que forma parte de la agenda ofensiva norteamericana como carta de negociación para lograr concesiones en otros temas.

Como puede apreciarse muchos de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) firmados por los países latinoamericanos avanzan este tema de la agenda del ALCA, van construyendo masa crítica para favorecer la negociación; por esa razón cualquier estrategia de lucha contra el proyecto hemisférico pasa por la oposición decidida a los TBI que siguen el modelo del TLCAN. Tal es la importancia de los mismos que un representante de Estados Unidos, William Tagliani, argumentó en la OMC que si en ese ámbito se abrían espacios políticos y los acuerdos de inversión se flexibilizaban su país podía no estar de acuerdo con el curso de las negociaciones en la OMC porque sus resultados serían menos gratificantes que los de los acuerdos bilaterales.¹⁶

¹⁶ “La OMC no es el ámbito adecuado para las negociaciones”, en Tercer Mundo Económico No. 169, en Internet: <http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-169>

Una revisión ligera del capítulo de inversiones

Es prácticamente consenso que la base del capítulo de inversiones del ALCA ha sido el polémico Capítulo 11 del TLCAN que también dio sustento del fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). No obstante, existen matices y diferencias que sólo serán objeto de referencia en este trabajo, en que el análisis se centrará en las implicaciones de algunos aspectos del acuerdo.

-En el capítulo de inversiones se evidencian mucho más las asimetrías porque a diferencia del comercio donde con independencia del nivel de desarrollo todos participan como exportadores e importadores, en inversiones los países subdesarrollados son principalmente receptores, según refleja el siguiente cuadro:

Región/país	IED recibida				IED emitida			
	1990-1994	1995-1999	2000	2001	1990-1994	1995-1999	2000	2001
Países desarrollados	65.3	67.5	82.3	68..4	87.8	89.1	92.2	93.5
EE:UU	18.2	23.6	20.2	16.9	22.1	19.6	12.0	18.4
Países en desarrollo	32.6	29.3	15.9	27.9	12.1	10.6	7.6	5.9
AL yC	10.1	11.7	6.4	11.6	2.0	3.0	1.6	1.2

Fuente:World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Competitiveness, UNCTAD, pag 265; en Internet: <http://www.unctad.org>

-Hasta el momento sigue entre corchetes si lo relativo al capítulo se aplica a las inversiones existentes antes del acuerdo o si tiene efecto retroactivo, lógicamente las ETN ya instaladas no concordarían en quedar fuera de los “beneficios”, si estos sólo se aplican a las nuevas inversiones.

-El texto en discusión deja claro que son beneficiarias por excelencia aquellas firmas que tengan inversiones sustantivas en un país, mientras a aquellas cuyos montos de inversión no sean significativos discrecionalmente se les puede negar las prerrogativas, lo cual afecta a las pequeñas y medianas empresas.

*-En lo referido al **personal clave**, aunque está en discusión prevalece, con variaciones, la idea de que “ninguna Parte podrá exigir que una empresa de esa Parte, que sea una inversión de un inversionista de otra Parte, designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar puestos de alta dirección”¹⁷. Esto no favorece la transmisión de experiencia gerencial a los nacionales.*

--Las discrepancias sobre la definición de inversiones trasciende el ejercicio semántico, ya que lo que se acepte por tal es lo que puede ser expropiable u objeto de daño y perjuicio indemnizable.¹⁸ Abarca tanto la inversión directa, la de cartera, como la propiedad intelectual. De esta forma se incrementan la cantidad de figuras con derechos exigibles frente a los estados. Además constituye una forma de reconocimiento como inversionistas y por tanto con derechos y de hecho es un paso previo para extender el proceso de privatización.

-No existe una definición acerca de si inversiones contará con un mecanismo particular de solución de controversias o si se subordinará al mecanismo general del ALCA; esto es decisivo porque el mecanismo inversionista-Estado es desbalanceado, doblega a los Estados frente a las corporaciones e inhibe a los primeros de aplicar políticas de desarrollo y sociales. Los tribunales del ALCA pueden socavar las decisiones de gobiernos municipales y provinciales.

-La legislación propuesta no sólo enjuicia el hipotético daño, sino que de manera indirecta enjuicia la norma; y fuerza a los Estados a derogar políticas que los puedan llevar a paneles de arbitraje con la consiguiente erogación de gastos que supone el pago de la indemnización, por tanto es un mecanismo de coerción económica de las corporaciones al Estado.

-Los inversionistas pueden impugnar la autoridad de los gobiernos municipales y provinciales en niveles que no están permitidos bajo las leyes nacionales.

¹⁷ 2do Borrador del ALCA. Capítulo de Inversiones

¹⁸ Echandi, Roberto: “Expropiaciones Regulatorias: Lecciones de la experiencia reciente en el mecanismo de solución de controversias inversionista- Estado”, ponencia presentada en el III Coloquio Académico de las Américas, 25 de octubre de 2002, en Internet: <http://www.iadb.org>.

-La presión sobre los Estados que deben responder también por los daños económicos infligidos a los inversionistas por medidas y regulaciones en los ámbitos municipales y provinciales puede tener como efecto que los Estados planteen el desmontaje de esas regulaciones en menoscabo de la autonomía legislativa de esas instancias.

-El cumplimiento de las sanciones tributa al incremento de la deuda externa, en tanto está estipulado que los gobiernos indemnizarán con dinero de las arcas del Estado a las figuras consideradas como inversionistas.

-El blanco de los ataques no son las expropiaciones, sino las regulaciones.

A manera de conclusiones: ¿Se puede reformar el capítulo de inversiones del ALCA?

El objetivo de reformar el capítulo de inversiones del ALCA sería integrar a las inversiones extranjeras en un esquema de funcionamiento de la economía tendiente a satisfacer las demandas del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y caribeños.

En esa perspectiva una política para dar sentido a las inversiones extranjeras en un proyecto alternativo, debería cumplir determinadas exigencias, a saber:¹⁹

¹⁹ Cfr. Alternativas para las Américas, ASC

- ✓ La inversión extranjera sólo puede ser concebida en los marcos de estrategias nacionales y/o regionales de desarrollo. Los derechos laborales, sociales y ambientalistas por encima del de los inversionistas.
- ✓ La inversión extranjeras debe respetar las regulaciones nacionales que velan por el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos.
- ✓ Favorecer las inversiones extranjeras destinadas a la esfera productiva, que transfiera tecnología adecuada y genere empleos de calidad.
- ✓ Promover la inversión que movilice el ahorro interno.
- ✓ Promover inversiones que generen encadenamientos hacia delante y hacia atrás, lo que supone la utilización de requisitos de desempeño.
- ✓ Las regulaciones deben ser reguladas internacionalmente para evitar la competencia para atraer inversiones a través de incentivos espúreos.
- ✓ La inversión debe respetar la diversidad de jurisdicciones políticas.
- ✓ Las medidas de regulación no deben ser utilizadas como mecanismo de privilegiar determinados intereses corporativos, ni para proteger la ineficiencia.
- ✓ Reconocer la legitimidad de exigir niveles determinados de contenido nacional y/o regional, incluso local.
- ✓ Estimular un equilibrio en la participación de la inversión nacional y/o regional con la extranjera.
- ✓ Preferencia a la contratación de nacionales.
- ✓ Que los inversionistas cumplan con los convenios básicos de la OIT.
- ✓ Que favorezcan la transferencia de tecnologías adecuadas.
- ✓ Regular las salidas de capital asociadas a las inversiones en cartera; de igual forma
- ✓ limitar el monto de activos que pueda ser repatriado en un año.
- ✓ Notificar con tiempo suficiente el cierre de operaciones y ofrecer compensación .
- ✓ Incentivar la reinversión de utilidades.
- ✓ Contar con la autorización de las autoridades pertinentes para la explotación de recursos naturales.
- ✓ Garantizar la sustentabilidad y acatar los acuerdos y regulaciones medioambientales.
- ✓ Respetar los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas
- ✓ Los Estados no pueden ser encausados por los inversionistas, por tanto se deben desechar y repudiar los mecanismos “inversionista-Estado”.
- ✓ Las inversiones extranjera tienen que contribuir a la creación de condiciones macroeconómicas para el desarrollo.
- ✓ Establecer regulaciones especiales para la inversión en la cultura.
- ✓ La regulación debe reconocer la legitimidad de preservar la propiedad estatal en sectores estratégicos como podría ser el del petróleo; la exclusividad para la explotación por nacionales de sectores como las comunicaciones; y la participación nacional obligatoria en sectores como las finanzas.

De las medidas y regulaciones para un enfoque alternativo mencionadas anteriormente se pueden inferir 6 cuestiones:

- *Establece la preeminencia del interés nacional sobre el de los inversionistas.*
- *Reivindica los requisitos de desempeño de la inversión extranjera.*
- *Asigna al Estado un papel activo.*
- *Rechaza el mecanismo de solución de controversias que propone el ALCA.*
- *Reconoce la legitimidad de la exclusividad del Estado y de los inversionistas nacionales para gestionar diversos sectores considerados estratégicos .*
- *Propone la promoción de inversiones coherentes con las estrategias industriales y de desarrollo, conjuntamente con incentivos para que las ETN inviertan en actividades estratégicas.*

*Resulta evidente que el esbozo de una posición que tenga en cuenta los intereses de las mayorías es **incompatible e irreconciliable** con el espíritu del tratamiento al tema de inversiones propuesto en el ALCA, de manera que cualquier intento de transformar el acuerdo supone una opción de ruptura radical con el capítulo de Inversiones; teniendo en cuenta que en este aspecto radica el principal interés de sus promotores puede concluirse que: el ALCA no puede ser reformado, sólo puede ser repudiado.*

Sin embargo, no basta con la oposición al capítulo de inversiones del ALCA, ya que su “espíritu” aparece con diferentes ropajes en la OMC y en los Tratados Bilaterales de Inversión, por lo que se impone una resistencia global; de manera inmediata está el debate en la OMC, donde una vez más el capital en su irrenunciable vocación internacional está pulsando fuerzas para incluir el tema de las inversiones en la actual Ronda Doha (de hecho está siendo discutido por un grupo de trabajo de la OMC), es decir, que se repite la táctica del ALCA, avanzar las discusiones técnicas al margen de la información pública.

No se trata de una cruzada contra la inversión extranjera, sino que los extranjeros no controlen el país.

El capital ha tenido la capacidad de plantear la discusión de problemas estructurales en términos puramente procedimentales, avanzando de manera segmentada y subrepticia su agenda estructural; los esfuerzos negociadores se consumen discutiendo modalidades y queda al margen la agenda del desarrollo, la cual no puede avanzar si antes no se da cuenta fundamentada de

⇒ evaluación desde la perspectiva del desarrollo sobre el papel de la IED en general y en las economías latinoamericanas, en particular.

⇒ su influencia en las cuentas externas de los países de la región .

⇒ su papel en la conformación de un nuevo mapa económico y político regional.

⇒ la evaluación diferenciada del impacto de la IED en los países.

⇒ la evaluación diferenciada de las diferentes formas asociativas mediante las cuales participa la IED.

⇒ una evaluación crítica actualizada sobre la industrialización y la sustitución de importaciones como componentes de una estrategia de desarrollo.

⇒ el papel del mercado interno en una estrategia desarrollo desde el Sur

⇒ la relación sesgo exportador – desarrollo.

⇒ evaluación del impacto de la IED en la deuda.

Una discusión a fondo más allá de las implicaciones económicas del capítulo 11 del TLCAN, del capítulo de inversiones del ALCA, o de la inclusión del tema de inversiones en la Ronda Doha, abre la interrogante de si tras el reconocimiento de las ETN como sujeto del derecho internacional que se promueve en estos proyectos está el germen de un nuevo sistema político no Estado céntrico en el que las grandes corporaciones internacionales actuarán como mafias impunes. Y una pregunta final ¿qué democracia será viable bajo la dictadura de las ETN?