

Poder corporativo, Estado y luchas sociales

Apuntes desde el derecho y la economía política internacional

#2
Abril 2024

Protección de inversiones y tratados de libre comercio: la urgencia de un debate

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Ana García
Rodrigo Pascual
Carla Poth
María Elena Rodríguez
Tahimí Suárez Rodríguez
María Teresa Gutiérrez Haces
Edna Aparecida da Silva
David Fajardo
Adhemar S. Mineiro
Cezar Augusto Miranda Guedes
Andrea Sato J.
Gonzalo Durán S.
Santiago Rosselot L.
Francisca Barriga Y
Paula Vidal M.
Alhelí González Cáceres
Luis Rojas Villagra

Boletín del
Grupo de Trabajo
**Lex Mercatoria,
poder corporativo
y derechos humanos**



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

Poder corporativo, Estado y luchas sociales : apuntes desde el derecho y la economía política internacional no. 2 : protección de inversiones y tratados de libre comercio : la urgencia de un debate / Ana García... [et al.] ; Coordinación general de Ana García ; Rodrigo Pascual ; Carla Poth. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-741-4

1. Tratados Internacionales. 2. Acuerdos de Libre Comercio. 3. Inversión Extranjera. I. García, Ana, coord. II. Pascual, Rodrigo, coord. III. Poth, Carla, coord.

CDD 382.909

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Coordinadores del Grupo de Trabajo

Ana Saggiore García

Instituto de Relações Internacionais

Pontificia Universidade Católica do Rio de

Janeiro

Brasil

anasaggiore@gmail.com

Luciana Ghiotto

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín

Argentina

luciana.ghiotto@gmail.com

Coordinadores del Boletín

Ana García

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Rodrigo Pascual

UNTDF - CONICET

Carla Poth

UNGS - CONICET



Contenido

5 Introducción

Protección de inversiones y tratados de libre comercio: la urgencia de un debate

Ana García
Rodrigo Pascual
Carla Poth

BLOQUE 1: DEBATES HISTÓRICOS Y TEÓRICOS SOBRE REGÍMENES DE INVERSIONES

12 Economía política das relações Sul-Sul

Uma análise dos acordos de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe

Ana Garcia
María Elena Rodríguez

23 La expropiación indirecta en los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI´s) latinoamericano

Un iceberg que desafía el tiempo

C. Tahimí Suárez Rodríguez

37 Las estrategias de los gobiernos latinoamericanos para revertir los efectos del arbitraje supranacional en los acuerdos de libre comercio e inversión

María Teresa Gutiérrez Haces

44 Dos impasses do multilateralismo aos tratados bilaterais

Resistências à mitigação da soberania

Edna Aparecida da Silva

51 Tratados de protección de la inversión extranjera y lucha de clases

Rodrigo F. Pascual

BLOQUE 2: ESTUDIOS DE CASO DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

60 El TLC entre Ecuador y China

La profundización de la dependencia

David Fajardo

68 Acordo Mercosul-UE

Três pontos para discussão, na perspectiva do desenvolvimento

Adhemar S. Mineiro
Cezar Augusto Miranda Guedes

76 Acuerdo UE-Mercosur

La profundización del agronegocio y sus impactos en los territorios

Carla Poth

88 ¿Son los TLC beneficiosos para Chile?

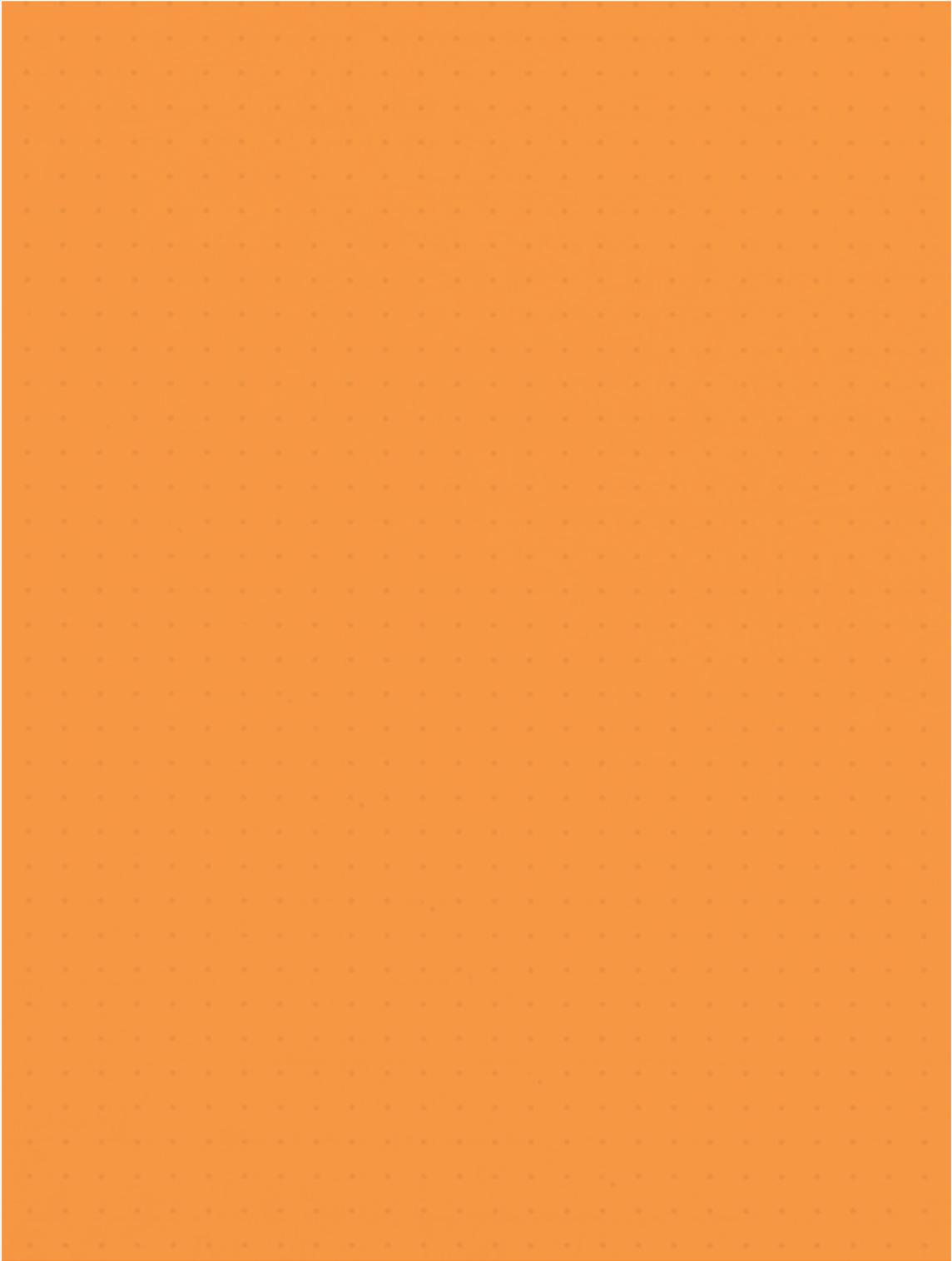
Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile

Andrea Sato J.
Gonzalo Durán S.
Santiago Rosselot L.
Francisca Barriga Y.
Paula Vidal M.

97 Impactos de la liberalización económica en Paraguay

Una mirada sociohistórica¹

Alhelí González Cáceres
Luis Rojas Villagra
Sintya Valdez
Alan Fretez Bobadilla



Poder corporativo, Estado y luchas sociales
Número 2 · Abril 2024



Introducción

Protección de inversiones y tratados de libre comercio: la urgencia de un debate

Ana García*

Rodrigo Pascual**

Carla Poth***

Este nuevo boletín del Grupo de Trabajo CLACSO *Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia* intenta reflejar el intenso debate que suscitan los (no tan nuevos) marcos regulatorios del comercio y la producción a nivel mundial. La crítica acumulada a estos marcos se observa en los textos que componen el boletín. Los campos en los que se ha desarrollado ya son múltiples, lo que es indicativo que la problemática que constituyen estos marcos atraviesan al conjunto social. En este sentido, en las últimas décadas la producción teórica ha logrado saltar el campo de la economía y sus diversos niveles, para avanzar en cuestiones relativas al género, el derecho, el medio ambiente, los derechos humanos y la democracia.

* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia.

** UNTDF - CONICET. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia.

*** UNGS - CONICET. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia.

Pero sería falso si dejásemos la crítica sólo al nivel teórico. Desde muy temprano todos estos terrenos fueron objeto de impugnación social. Las luchas sociales son un fantasma que persigue a los hacedores de la política estatal que propugnan por someter a la humanidad a los designios del capital. Más particularmente, y por solo nombrar los más resonantes, pero no por eso más importantes, el inicio del acuerdo del ex TLCAN (NAFTA) se encontró en la insurrección zapatista un grito de rechazo que alcanzó una cacofonía global. Misma suerte tuvo el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) pocos años después. Por este mismo sendero transitaron las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas. Los acuerdos que le sucedieron y/o le se realizaron en simultáneo, tanto en nuestro continente como en el resto, fueron objeto de luchas sociales.

Ciertamente, antes que estos acuerdos estuvieran en funcionamiento las críticas parecían encontrar en la disputa social y teórica una especie de barrera. Es decir, frente a aquella, como señala Luciana Ghiotto, se erguían diversas promesas. Entre las más destacables se hallaba el incentivo a las inversiones que estos acuerdos provocaban. Esto, en efecto, redundaría en una especie de cascada de beneficios que, en definitiva, mejorarían la calidad de vida. Ante estas promesas la crítica teórica y social señalaba que se trataba de ficciones ideológicas que, en el mejor de los casos, profundizarían el desarrollo desigual y combinado en el que pequeños sectores de la sociedad se verían beneficiados, mientras que el resto mayoritario de la sociedad padecería los efectos negativos de estos acuerdos. La puesta en funcionamiento de estos acuerdos, naturalmente, han provocado impactos profundamente negativos sobre el conjunto de los países de América Latina. En este sentido, los artículos que componen este boletín apuntan a dar cuenta de sus causas.

Ciertamente, los efectos negativos son motivo de acuerdo entre el activismo y la academia. Sin embargo, tanto al interior del primero como del segundo no hay homogeneidad en la comprensión de las causas, así como en los diversos efectos. Estas diferencias redundan una cartografía heterogénea de las luchas sociales contra estos acuerdos, así como en un

mapa lleno de relieves en el campo académico. En este caso, este boletín es una pequeña muestra de estas diferencias.

El presente boletín se compone de dos bloques. El primero agrupa los debates históricos y teóricos sobre regímenes de inversiones, el segundo sobre los tratados de libre comercio. El primer trabajo, titulado “Economía política das relações Sul-Sul: uma análise dos acordos de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe”, fue escrito por Ana García y María Elena Rodríguez. Las autoras indagan sobre la capacidad innovadora de los BRICS en torno a los mecanismos de protección de inversiones. Las autoras hacen un análisis histórico en el que muestran rupturas y, principalmente, continuidades en los marcos regulatorios impulsados con los BRICS, respecto de aquellos que fueran producidos por los países centrales en momentos anteriores.

El siguiente texto fue escrito por Tahimí Suárez Rodríguez y se titula “La expropiación indirecta en los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI) latinoamericanos: un iceberg que desafía el tiempo”. La autora destaca la relevancia de la expropiación indirecta en los TBIs como forma de garantizar las ganancias de las inversiones. En el artículo, define, caracteriza e indica la evolución del usos de la expropiación indirecta en los diversos TBIs.

En el texto escrito por María Teresa Gutiérrez Haces, “Las estrategias de los gobiernos latinoamericanos para revertir los efectos del arbitraje supranacional en los acuerdos de libre comercio e inversión”, se observa una búsqueda de mecanismos para evitar la erosión a la soberanía antes los Acuerdos de protección de inversiones, tanto en los niveles nacionales como subnacionales. Concluye que las reformas en UNCITRAL-UNCTAD (2014) después de 60 años de experiencia sobre el arbitraje de la inversión, y del CIADI (2020) son indicativos de que está en juego la supervivencia y credibilidad de esos mecanismos como instancia legítima de resolución de los conflictos sobre inversión.

El artículo de Edna Aparecida da Silva “Dos impasses do multilateralismo aos tratados bilaterais: resistências à mitigação da soberanía” realiza una sistematización histórica desde los procesos de negociación de acuerdos multilaterales, bajo la premisa de que la naturaleza política de los Tratados Bilaterales de Inversiones sólo puede ser comprendida a partir del fracaso del multilateralismo, y, por tanto, cristalizan los mismos límites y dificultades. En este sentido, a partir del repaso histórico, la autora concluye que el denominado fracaso del multilateralismo en términos de inversiones extranjeras puede ser comprendido como producto de la resistencia a un conjunto de normas internacionales que reducían la soberanía de los Estados periféricos y profundizaban las desigualdades.

Cerrando este bloque se halla el texto de Rodrigo Pascual, “Tratados de protección de la inversión extranjera y lucha de clases”. El texto intenta mostrar que los mecanismos de protección de inversiones son cristalizaciones de la lucha de clases. El objeto de estos acuerdos es acorazar al estado ante la tentación de responder demandas sociales por medio de políticas de direccionamiento de las inversiones. Concluye que antes que atentar contra la soberanía, los TBI refuerzan el poder estatal por medio de la autosujeción de los Estados a la institucionalidad global. En otras palabras, el objeto de los acuerdos de protección de inversiones y los mecanismos seguidos por los estados es la sujeción de la clase trabajadora a los designios del capital (internacionalizado).

El segundo bloque, sobre tratados de libre comercio, comienza con el texto escrito por David Fajardo y se titula “El TLC entre Ecuador y China: la profundización de la dependencia”. El autor muestra que el TLC firmado entre China y Ecuador se constituyó a espaldas de los pueblos, lo que lo vicia de contenidos antidemocráticos y profundiza la dependencia, consolidando la posición de Ecuador como una especie de basurero industrial. Esto se debe a que, principalmente, el Tratado tiende a flexibilizar las normativas ambientales para favorecer al libre comercio

El trabajo de Adhemar S. Mineiro y Cezar Augusto Miranda Guedes, titulado “Acordo Mercosul-UE: Três pontos para discussão, na perspectiva do desenvolvimento”, es el siguiente texto de este bloque. El artículo muestra que el acuerdo entre el MERCOSUR y la UE originalmente fue negociado en el marco de grandes acuerdos (OMC; ALCA) pero fue recién en 2019, con la interrupciones de gobierno “ultraliberales”, que se acordó. Asimismo, indica que la pandemia detuvo el proceso de negociaciones, las cuales fueron retomadas en 2023, momento en que gobernaban gobiernos progresistas en Brasil (Lula) y Argentina (Alberto Fernández). Indica que Lula puso en consideración cuestiones como la economía familiar, las compras gubernamentales y la protección de áreas sensibles de la industria. El texto, finalmente, señala que las negociaciones requieren ser reabiertas.

En el artículo contiguo, Carla Poth muestra los posibles efectos ambientales sanitarios y sociales que se profundizarían con la firma del Acuerdo entre el MERCOSUR y la EU. Su objetivo es mostrar que en el MERCOSUR el agronegocio será uno de los principales beneficiarios del acuerdo. Al mismo tiempo, indica que este sector es responsable de gran parte de la vulneración de derechos y territorios en nuestro continente. Por último, Poth reconoce que el corazón del acuerdo se halla en la necesidad de generar y expandir ganancias para el capital a partir de la reducción de costos. Como resultado hallamos un profundo deterioro del ambiente y la salud, así como la vulneración de derechos humanos y políticos básicos.

El trabajo escrito por Andrea Sato, Gonzalo Durán, Santiago Rosselot, Francisca Barriga, Paula Vidal, titulado “¿Son los TLC beneficiosos para Chile? Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile”, tiene como objetivo central mostrar que los TLC firmados por Chile durante la década de los 2000 apuntan a recomponer la tasa de ganancia luego de verificar una caída durante la década anterior. Además, señala que estos Tratados tuvieron como principal beneficiario a los sectores primarios exportadores, entre los que se destaca la industria del cobre. En este sentido, muestran que el incentivo

generado para la exportación de productos primarios no supuso un encadenamiento productivo hacia adelante, sino que incluso produjo una mayor primarización como en el caso del cobre. Por último, el texto señala que la recomposición de la ganancia estuvo acompañada de una caída relativa de los ingresos monetarizados en los/as asalariados/as.

El boletín cierra con el trabajo realizado por Alhelí González Cáceres, Luis Rojas Villagra, Sintya Valdez y Alan Fretez Bobadilla, el cual se titula “Impactos de la liberalización económica en Paraguay. Una mirada sociohistórica”. En el texto los/as autores/as indican que el consenso liberal alrededor de que la apertura económica resolvería los problemas de acceso al mercado de capitales en las economías latinoamericanas resultaron en lo contrario. La liberalización no sólo profundizó la especialización productiva de base primaria - exportadora, sino que además propició la reproducción de la dependencia y, por consiguiente, el deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora local. No obstante, logró su principal objetivo: recomponer la tasa de ganancia.

BLOQUE 1: DEBATES HISTÓRICOS Y TEÓRICOS SOBRE REGÍMENES DE INVERSIONES

Poder corporativo, Estado y luchas sociales
Número 2 · Abril 2024



Economia política das relações Sul-Sul

Uma análise dos acordos de investimentos dos BRICS na América Latina e Caribe¹

Ana Garcia*

María Elena Rodríguez**

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), um tratado bilateral de investimento (TBI) é um acordo entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país no território do outro. Na década de 1990, com a proliferação do número de acordos de comércio e investimento, os TBIs tornavam-se vetores da globalização, como condição para aumentar os investimentos, criando condições amigáveis para investidores estrangeiros. (Vandavelde, 2009). Porém também houve aumento de acordos entre países em desenvolvimento, em 2006, por exemplo mais de um quarto dos TBIs concluídos foram entre estes países.

* Professora adjunta de Relações Internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, pesquisadora do BRICS Policy Center e Co-coordenadora do Grupo de Trabalho CLACSO Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos.

** Professora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisadora do BRICS Policy Center.

¹ Artigo resultado da Bolsa de Pesquisa CLACSO “Impactos de los Tratados de Libre Comercio e Inversión en América Latina y el Caribe” 2022-2023.

Neste sentido, analisamos a inserção dos países BRICS (originalmente, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) no regime internacional de investimentos e os modelos de tratados utilizados com países da América Latina e Caribe (ALC). Questionamos em que medida os BRICS reproduzem o modelo tradicional de TBIs ou se logram inovar com modelos alternativos?

A **China** é uma potência econômica e também é o país com maior número de TBIs, com 145 tratados assinados e outros 25 acordos com provisão de investimentos. Com a América Latina e Caribe, assinou 15 tratados bilaterais de investimentos, além de 4 tratados de livre comércio com disposições sobre investimentos.

Segundo Bath (2018), a China não mostra insatisfação com o regime em vigor, ao contrário, busca se adequar à ordem liberal existente. Seus tratados seguem o modelo tradicional, mantendo certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro, acomodando seus interesses (Bath 2018, p. 48); assim faz concessões dentro da estrutura de tratados Norte-Sul e negociando melhor acesso aos mercados e mais proteção como país exportador de capital (Morosini e Ratton 2018, p. 18). Neste sentido, o país atua então *dentro* do atual regime de investimentos, adaptando as regras existentes às necessidades de proteção de seus próprios investimentos.

Ainda, a China é o único país dos BRICS signatário do CIADI. Porém, apesar o grande número de TBIs, só tem 9 casos como país respondente. A razão seria que as empresas investidoras na China entendem ser difícil vencer os processos pela restritiva legislação doméstica e o formato dos primeiros TBIs (Sauvant e Nolan, 2015, p. 39). Por sua vez, investidores chineses iniciaram 19 casos contra Estados nacionais, sendo três contra países da América Latina e Caribe. O primeiro caso, Tza Yap vs. Peru, foi iniciado no CIADI em 2007 e decidido em favor do país latino-americano. Os dois casos são recentes e envolvem investidores chineses no setor extrativo: Junefield Gold vs. Equador (2022) e China Machinery Engineering Corporation vs. Trinidad e Tobago (2023), ambos ainda pendentes.

Tabela 1. Características dos TBIs da China com países da ALC

Cláusulas	TBIs China
Definição abrangente de investimento	Sim, com mais precisão nos casos de México e Colômbia
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Sim, com especificações no caso da Colômbia
Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais e adicionais, no caso da Guiana e Colômbia
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim, com especificação no caso da Colômbia
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições no TBI com Chile
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	CIADI e/ou tribunal ad hoc sob regras da UNCTRAL, com detalhamentos nos casos do México e Colômbia
Duração do tratado	Em média 10 anos, com proteção por mais 10 anos após término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras

O **Brasil** tem um número pequeno de acordos de proteção de investimentos, 27 TBIs e outros 19 acordos com provisão de investimentos. Dentre os TBIs, 14 foram assinados entre 1994 e 1999, mas nunca foram aprovados pelo Legislativo brasileiro. Os outros 13 compõem o novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Ao todo, na ALC foram assinados 6 ACFIs (incluindo um protocolo de investimentos do Mercosul que reflete as regras do ACFI) e outros 2 acordos, com Peru e Chile, com disposição de investimentos.

O novo modelo brasileiro foi desenhado para facilitar investimentos de empresas brasileiras em outras economias em desenvolvimento, e não necessariamente atrair investimentos para o Brasil. De maneira geral, o ACFI prevê um conjunto de ações e medidas de cooperação entre os países para *facilitação* de investimentos e mecanismos para a *prevenção* (e não somente solução) de controvérsias. O acordo não permite que um investidor leve o Estado anfitrião a um tribunal internacional de

arbitragem; em vez disso, ele estrutura uma governança institucional para negociações entre órgãos dos governos de cada país, em consulta com o setor privado e outros atores não-governamentais envolvidos. Ainda, o acordo traz cláusulas de responsabilidade social corporativa e medidas relativas à saúde, meio ambiente e segurança.

Tabela 2. Características dos ACFIs da Brasil com países da ALC

Cláusulas	ACFI brasileiro
Definição de investimentos	Abrangente, porém detalhada e com especificações
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Não
Princípio da Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Somente diretas
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições
Mecanismo de solução de controvérsias	Governança institucional para prevenção de controvérsias. Instâncias estatais de negociação, com consulta ao setor privado e sociedade civil. Quando não for possível acordo, há disposição sobre solução de controvérsias por meio de tribunal ad hoc.
Duração do tratado e vigência das cláusulas após o término	Entre 5 e 10 anos, sem período de vigência após término
Responsabilidade social e ambiental	Sim

Fonte: Elaboração das autoras

A **Índia** passou a assinar tratados bilaterais de investimentos no início dos anos 1990, quando sua economia iniciou um processo de liberalização. A partir de 2000, expande os acordos para outras economias em desenvolvimento e, em 2004, adere à assinatura de acordos mais abrangentes, como TLCs e outros que incluíssem disposição sobre investimentos (Ranjan 2016). Hoje tem 86 TBIs assinados e 15 acordos com provisão de investimento no mundo todo. Com países da ALC, cinco são TBIs, além do ACFI com o Brasil e dois acordos com disposição sobre investimentos, com o Mercosul e Chile.

O modelo de tratado utilizado pela Índia reproduzia o modelo tradicional, garantindo amplos direitos aos investidores, resultando em um conjunto de reivindicações internacionais (Morosini e Ratton, 2018). Ao todo, a Índia foi levada 29 vezes a cortes de arbitragem por investidores internacionais, com base nos tratados. Em razão disso, a Índia mudou sua abordagem, começou a rever seus tratados e a rejeitar o modelo tradicional de TBI. Essa mudança resultou do peso das ações iniciadas por investidores estrangeiros, em particular o caso da mineradora australiana White Industries contra o Estado indiano.

O governo indiano anunciou, em 2016, que os TBIs assinados com 58 países seriam terminados para serem substituídos pelo novo modelo. No caso da América Latina, o único TBI indiano em vigor é o com a Colômbia, assinado em 2009.

Tabela 3. Características dos TBIs da Índia com países da ALC

Cláusulas	TBIs da Índia
Definição abrangente de investimento	Sim, com especificações nos casos do México, Colômbia e Brasil
Tratamento nacional	Sim
Tratamento justo e equitativo	Sim, com exceção do Brasil e especificações nos casos de México e Colômbia.
Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais. Ausente no acordo com Brasil
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim, com especificações nos TBIs com Trinidad e Tobago, Uruguai e Colômbia. Com Brasil, apenas diretas.
Livre transferência de recursos	Sim, com restrições nos casos de México, Colômbia e Brasil.
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal ad hoc sob regras da UNCITRAL. No caso do Brasil, solução de controvérsias apenas entre Estados.
Duração do tratado	10 anos, com extensão da proteção por mais 5 a 15 anos após término
Responsabilidade social e ambiental	Não, exceto no ACFI com Brasil.

Fonte: Elaboração das autoras

A **Rússia** entrou no regime de investimentos a partir do governo de Mikhail Gorbachev e a implementação da liberalização econômica sob a *Perestroika*. Nos anos 1990, com a abertura de mercado e o rápido processo de liberalização e privatizações, a Rússia entrou no circuito dos investimentos externos, almejando atrair empresas estrangeiras para seu mercado. O governo de Boris Yeltsin (1991-1999) adotou um novo modelo de TBI, assinados entre 1992 e 2000, que concedia amplos direitos aos investidores, incluída a provisão de tratamento nacional e arbitragem sobre todas as disputas decorrentes de seus investimentos (Labin 2019). Atualmente, o país tem 84 TBIs e 6 acordos com provisão sobre investimentos. Destes, 6 são com países da ALC, sendo o primeiro deles com Cuba, em 1993. Ainda, a Rússia também assinou a Convenção de Washington em 1992, tornando-se membro do CIADI. Apesar de o acordo não ter sido ratificado, o CIADI é acessado por meio do mecanismo complementar em alguns dos tratados. O país responde a 27 casos iniciados por empresas multinacionais, ao passo que empresas ou cidadãos russos iniciaram outros 26 casos contra suas contrapartes. O governo de Vladimir Putin (2000-2008; 2012-atual) fez uma inflexão para uma política econômica mais nacionalista, resultando em uma mudança em relação aos tratados de proteção aos investimentos.

A Rússia tem relações históricas com alguns países da América Latina e Caribe desde o período soviético. A dissolução da União Soviética significou uma redução da influência econômica na região, ainda que vínculos políticos permaneçam fortes com alguns países. Os investimentos existentes estão concentrados na exploração de recursos extrativos.

Tabela 4. Características dos TBIs da Rússia com países da ALC

Cláusulas	TBIs da Rússia
Definição abrangente de investimento	Sim
Tratamento nacional	Sim, com especificações nos casos de Cuba e Argentina
Tratamento justo e equitativo	Sim
Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim
Livre transferência de recursos	Sim
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal ad hoc sob regras UNCITRAL, ou ainda Câmara de Estocolmo
Duração do tratado	10 ou 15 anos, com igual período de extensão da proteção após o término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras

A **África do Sul** é uma das maiores economias da África. Durante o regime do apartheid, o país havia assinado apenas um tratado bilateral de investimento, precisamente com a ditadura de Strossner no Paraguai. Com o fim do apartheid, em 1994, houve um incremento significativo dos investimentos estrangeiros na África do Sul, bem como dos investimentos externos sul-africanos em outros países. Com isso, o país se juntou à “onda” de TBIs dos anos 1990, assinando 15 tratados, prioritariamente com países europeus. Atualmente, a África do Sul mantém 50 TBIs assinados e outros 11 acordos com provisão de investimentos. Dos TBIs, apenas 3 são com países latino-americanos: Cuba, Argentina e Chile.

Quando a África do Sul passou a integrar o regime internacional de investimentos, adotou o modelo de TBI já formulado pelos países desenvolvidos. Esses previam as cláusulas tradicionais de proteção ao investidor estrangeiro (Forere 2018, pp. 257-259). Porém, verificou-se que o país não recebia IED significativos de parceiros com os quais assinou TBIs, frustrando a expectativa inicial para a entrada no regime internacional

de investimentos no período pós-apartheid (Carim 2016, p. 60). O mais relevante foi perceber que certas disposições dos TBIs existentes eram incompatíveis com sua Constituição de 1994, particularmente suas disposições sobre expropriação e compensação justa e imediata, bem como outros programas que vieram posteriormente para promover a igualdade racial, como a Lei de Empoderamento Econômico Negro (*Black Economic Empowerment Act*), de 2001. É neste contexto que o país elaborou a Lei de Proteção de Investimentos, de 2015 que, segundo Forere (2018), corrige as falhas dos TBIs.

No cenário das relações econômicas entre África do Sul e América Latina, Cardim (2016) afirma que a África do Sul se comprometeu com dois governos da região a rescindir os TBIs por consentimento mútuo. Os três TBIs negociados entre países latino-americanos e a África do Sul foram assinados ainda na década de 1990, estando apenas um em vigor. Ainda assim, é possível observar que ocorreu uma aproximação política entre África do Sul e Brasil com em fóruns multilaterais Sul-Sul, como no caso do IBAS e do BRICS (Lechini e Marchetti 2021, p.235)

Tabela 5. Características dos TBIs na África do Sul com países da ALC

Cláusulas	TBIs África do Sul
Definição abrangente de investimento	Sim
Tratamento nacional	Sim, com exceção do TBI com Chile para medidas de igualdade racial
Tratamento justo e equitativo	Sim, com exceção do TBI com Chile para medidas de igualdade racial
Nação Mais Favorecida	Sim, com exceções tradicionais e nos TBIs com Chile e Argentina
Proteção contra expropriações diretas e medidas equivalentes	Sim
Livre transferência de recursos	Sim
Mecanismo de solução de controvérsias investidor-Estado	Mecanismo complementar do CIADI e/ou tribunal ad hoc sob regras UNCITRAL e Câmara Internacional de Comércio
Duração do tratado	10 a 20 anos, com extensão da proteção pelo mesmo período após término
Responsabilidade social e ambiental	Não

Fonte: Elaboração das autoras

Nossa análise permite concluir que, de um lado, os países dos BRICS, com exceção da China, vêm impulsionando reformas no regime internacional de investimentos de diferentes maneiras: término de tratados antigos que não mais se adequam às realidades atuais, elaboração de novos modelos e diretrizes para novos tratados, ou mudanças nas suas legislações nacionais sobre investimento estrangeiro. Por outro lado, no que tange às relações com países da América Latina e Caribe, quatro dos BRICS aqui analisados – China, Índia, Rússia e África do Sul – utilizam o modelo tradicional de TBI, reforçando suas regras e princípios que garantem direitos ao investidor estrangeiro em detrimento do direito soberano dos Estados de regular em interesse público, em matérias fundamentais para as sociedades, como meio ambiente, saúde, trabalho e estabilidade macroeconômica. Apenas o ACFI brasileiro traz um modelo de acordo diferenciado, que garante o espaço regulatório e atenta, ainda que de forma limitada, às preocupações sociais.

É preciso, ao mesmo tempo, observar que os países da América Latina e Caribe e os BRICS acumularam experiências negativas com tais tratados desde o fim dos anos 1980, que impulsionaram auditorias, reformas ou mesmo o término dos tratados. Todas as mudanças promovidas por esses países advêm da experiência acumulada. Já o ACFI ainda não foi realmente “testado” e colocado em prática, para que seja possível verificar seus efeitos ou mesmo questionar a necessidade ou não deste arcabouço jurídico. A experiência negativa dos países latino-americanos mostra que é melhor não ter este tipo de acordo. Nossa avaliação é que, para ser aperfeiçoado como instrumento efetivo de cooperação entre os países, os aspectos de responsabilidade social, proteção do meio ambiente, saúde e direitos humanos, devem se tornar prioridade dos governos e condição para facilitação de investimentos. Somente assim os acordos de investimento Sul-Sul entre Brasil, os BRICS e países da ALC podem ser efetivamente uma alternativa direcionada ao desenvolvimento social, ambiental e humano dos países parceiros.

BIBLIOGRAFIA

- Arroyo, Alberto; Ghiotto, Luciana (2017). Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Relaciones internacionales*, 26 (52), 39-54.
- Bath, Vivienne (2017). The South and Alternative models of trade and investment regulations: Chinese investment and approaches to international investment agreements. En: Morosini and Sanchez Badin (eds). *Reconceptualizing International Investment Law from the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardim, Xavier (2015). International Investment Agreements and Africa's Structural Transformation: A Perspective from South Africa. *Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries*. Geneva: South Centre.
- Forere, Malebakeng. (2018). The new South African Protection Investment Act: Striking a balance between attraction of FDI and redressing the apartheid legacies. In: Morosini and Sanchez Badin (eds). *Reconceptualizing International Investment Law from the*

Global South. Cambridge: Cambridge University Press..

Labin, Dmitry (December 1, 2019). Russia's International Investment Treaties: *Recent Development*. <https://ssrn.com/abstract=3509084>.

Morosini, F; Sanchez Badin, M. Raton (2018). An introduction. En Morosini, F; Sanchez Badin, M. Raton (eds.) *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. Nova York: Cambridge University Press.

Ranjan, P. (2016). India's Bilateral Investment Treaty Programme - Past, Present and Future. In: Singh, K.; Ilge, B. (eds.). *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical*

Issues and Policy Choices. Amsterdam, New Delhi: SOMO, Both Ends, Madhyam.

Sauvant, K. P; Nolan, M. D. (2015). China's Outward Foreign Direct Investment and International Investment Law. *Journal of International Economic Law*, Oxford, 18(4), 893-934.

Vandevelde, Kenneth J. (2009). A Brief History of International Investment Agreements. En: Sauvant, Karl P., e Lisa E. Sachs (ed). *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows* (pp.3-36.). Nova York: Oxford University Press.





La expropiación indirecta en los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI´s) latinoamericano

Un iceberg que desafía el tiempo

C. Tahimí Suárez Rodríguez*

Los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII´s) y particularmente los TBI´s, desde su implosión en los 90´s han constituido pilar de la *lex mercatoria*¹ como resultado de la propia y nueva dinámica del comercio internacional, a la vez que se establecen como los instrumentos jurídicos sobre los que la expropiación indirecta se vertebra. En consecuencia, las transformaciones durante estas tres décadas se han reflejado en los

* Asesora Legal. Doctora en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y diplomada en Administración Pública, Asistencia y colaboración económica; Sociedades mercantiles; Seguros; Negociaciones comerciales y en Derecho y gestión consular. Ex-Asesora Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba, vinculada al Grupo de Trabajo de CLACSO Lex mercatoria, poder corporativo y derechos humanos, correo: tahimi8375@gmail.com.

1 Nótese la *Lex mercatoria* en los TBI, en la implicación de modo total e íntegro en las provisiones incluidas en dichos Tratados, que como marcas a lo largo del tiempo se introducen y establecen a nivel global, pudiera citarse ante la expropiación la aplicación de la compensación bajo la Fórmula Hull, desde su aparición en la indemnización solicitada por el Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull a aplicar a las compañías de ese país en las Nacionalizaciones Mexicanas en 1938 y su incorporación sistemática en los textos de los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) hasta la actualidad.

pronunciamientos sobre esta figura que dentro del Derecho Internacional de Inversiones, ha ocupado en los últimos años lugar preeminente en la agenda internacional, debido a su frecuente invocación en el arbitraje Inversionista-Estado en el que se registra en alrededor del 70% de los casos (UNCTAD Tabla Países más demandados, 2022), y a través de los TBI'S (UNCTAD, International Investment Agreements Reform Accelerator, 2020, p. 2).

Los TBI's latinoamericanos, desde los primeros y hasta los más recientes, han establecido la expropiación indirecta. Sin embargo, lo han hecho bajo una formulación no garantista para los países de la región, que actualmente sustentan dichos pronunciamientos sobre la figura en cláusulas ambiguas e imprecisas, lo que ha propiciado su utilización sistemática por los inversionistas para arremeter contra los Estados cuando consideran que medidas adoptadas por este afectan su inversión, y puedan constituirse en una expropiación indirecta, colocando a las naciones en una marcada situación de indefensión ante disposiciones que no les benefician. Examinar las provisiones sobre expropiación indirecta en un número de TBI's latinoamericanos permite identificar las carencias, disfuncionalidades e incongruencias existentes alrededor de esta figura y constatar la necesidad de elaboraciones desde una perspectiva propia, auténtica y sobre la base de las experiencias, realidades y desafíos de la región. Esto constituirá la premisa para la protección deseada frente a posibles reclamos de los inversionistas extranjeros.

Expropiación indirecta y los TBI latinoamericanos

La expropiación indirecta (manifestada en su noción genérica como en sus dos (2) tipos específicos reconocidos, de expropiación indirecta regulatoria y progresiva, constructiva o *creeping expropriation*) se refiere, en su concepto *lato*, a las medidas tomadas contra una inversión que por sus efectos, naturaleza o características son equivalentes a la expropiación directa. Al mismo tiempo, en una conceptualización más precisa (a la cual la autora se suscribe) se configura ante aquella medida o serie

de medidas adoptadas por el Estado en las que se produce una privación sustancial de los derechos fundamentales sobre la propiedad del inversionista de forma permanente e irreversible². De modo que, dichas medidas obstaculizan, lesionan, dañan, erosionan, anulan *de facto*, y no formalmente, el ejercicio de los derechos de propiedad del inversionista, quien por ende sufre la pérdida efectiva del valor y control sobre la inversión. Entre dichas medidas pudieran mencionarse impuestos excesivos o arbitrarios, prohibición de transferencia de las utilidades o de su uso, revocaciones de concesiones, entre otros supuestos.

En la firma de los tres (3) primeros Acuerdos latinoamericanos de este tipo³ (en los 60 así como en los sucesivos suscritos en la región en las décadas del 70⁴ y 80⁵), (UNCTAD Tabla Acuerdos Bilaterales de Inversión,

- 2 Permanente cuando la duración de la medida o serie de medidas es igual o mayor a los seis (6) meses para algunos, para otros igual o mayor al año ininterrumpidamente cada día, o siendo menor el tiempo establecido la afectación se convierta en irreversible por el impacto económico sobre la inversión.
- 3 Costa Rica con la Confederación Suiza firmado el 01/09/1965 y que entrara en vigor el 18/06/1966 (Terminado) y Ecuador con Alemania firmado el 28/06/1965, cual no entraría en vigor y Ecuador con Suiza firmado el 02/05/1968 y que entrara en vigor el 11/09/1969. Véase. UNCTAD, International Investment Agreements, Recuperado el 10/10/2021 de: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy>
- 4 Alemania con Haití firmado el 14/08/1973 y que entrara en vigor el 01/12/1975 (Terminado) y El Salvador y Francia firmado el 20/09/1978, que entrara en vigor el 12/12/1998 y Paraguay con Francia firmado el 30/11/1978 y que entrara en vigor el 11/12/1980. Véase. UNCTAD, International Investment Agreements, Recuperado el 10/10/2021 de: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy>
- 5 Uruguay y Ecuador firmado el 31/07/1985 y entró en vigor 31/07/1985, Belice y Reino Unido de fecha 30/04/1982 y en vigor desde el 30/04/1982, Antigua y Barbuda con Reino Unido firmado el 12/06/1987 y que entró en vigor ese propio día, Dominica y Alemania 01/10/1984, en vigor 11/05/1996, Dominica con Reino Unido firmado el 23/01.1987 y que entrase en vigor ese propio día, Granada con EEUU de 02/05/1986 y que entró en vigor el 03/03/1989, Granada con Reino Unido firmado el 25/02/1988 y en vigor ese propio día, Guyana con Reino Unido de 27/10/1989 y entró en vigor el 03/03/1990, Guyana con Alemania de 06/12/1989 y que entró en vigor el 09/09/1994, Haití con EEUU firmado el 23/12/1983 y que no entró en vigor, Haití con Francia firmado el 23/05/1984 y en vigor el 25/03/1985 y Haití con Reino Unido firmado el 18/03/1985 y que entró en vigor el 27/03/1995, Jamaica con Reino Unido de 20/01/1987 y que entró en vigor el 14/05/1987, Panamá con EEUU de 27/10/1982 y entró en vigor el 30/05/1991, Panamá con Francia de 05/11/1982 y que entró en vigor 09/10/1985, Paraguay con Reino Unido

2023), se reconoció la expropiación indirecta, pero desde una postura ambigua, con ausencia de definiciones ni presupuestos para su identificación, exclusión de la excepción a la expropiación indirecta regulatoria, entre otras cuestiones. Sin embargo, ya existían referentes como la *Harvard Draft Convention on the International responsibility of States* en 1961 (Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Internacional, 1969, p. 142) y la *Draft Convention on Protection of Foreign Property* de 1967 (OCDE, 1967, p. 17), que hacían aportes precisos a la concepción de la expropiación indirecta, y a los que se le adicionaron ulteriormente el Programa de Tratados de Inversión Bilaterales de EEUU de 1980 y el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988 (FTACUS, 1988, p. 179).

El Programa de Tratados de Inversión Bilaterales de EEUU de 1980 produjo un cambio en dicha provisión, al incorporar un pronunciamiento de no expropiación ni directa ni indirectamente, a la vez que dispuso no tomar medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización. Esta redacción fue acogida en el TBI entre EEUU y Panamá en 1982 (UNCTAD, Tratado de Inversiones entre Estados Unidos de América y la República de Panamá, 1982, p.14). Por su parte, el FTACUS introdujo la expropiación indirecta progresiva (*creeping expropriation*) en su Artículo 1605, la que sólo se contempló en aquellos años en el Acuerdo entre Haití y EEUU, y gradualmente en TBI's posteriores. Sin embargo, la última contribución de esta época al concepto, se produjo bajo la impronta del artículo 1110

de 04/06/1981 y en vigor 23/04/1992, San Vicente y las Granadinas con Alemania de 25/03/1986 y que entró en vigor el 08/03/1989, Santa Lucía con Reino Unido de 18/01/1983 y que entró en vigor ese propio día, Santa Lucía y Alemania de 16/03/1985 y que entró en vigor el 22/07/1987, y Bolivia con Alemania de 23/03/1987 y que entró en vigor el 09/11/1990, Bolivia con Suiza de 06/11/1987 y entró en vigor 17/09/1991 y Bolivia con Reino Unido de 24/05/1988 y que entró en vigor el 16/02/1990, Bolivia con Francia de 25/10/1989 y entró en vigor el 12/10/1996 y Costa Rica con Reino Unido de 07/09/1982 que no entró en vigor. Véase. UNCTAD, International Investment Agreements, Recuperado el 10/10/2021 de: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy>

del NAFTA (UNCTAD, NAFTA, 1993, p. 270)⁶ cuando el incremento de las economías llamadas de mercado y la desaparición del campo socialista provocaría la irrupción de los AII's en la región, pactándose en la mayoría de ellos la cláusula de expropiación, y particularmente, la llamada expropiación indirecta y sus diversos tipos.

No obstante, la realidad latinoamericana no ha registrado variaciones notables en la formulación de sus textos con la llegada del siglo XXI y hasta la fecha, excepto algunos países como Argentina, Bolivia, Ecuador, México, entre otros han incorporado, más recientemente formulaciones diferentes que se posicionan en una mayor precisión sobre la expropiación indirecta o en su exclusión expresa, apegadas a las elaboraciones más modernas de los Modelos de Acuerdos de Inversión a nivel mundial, con la incorporación de los presupuestos que la configuran, excepción a la expropiación indirecta, entre otros elementos. Tal postura procura una protección más efectiva bajo el necesario desmontaje de lo que esconde o disfraza la figura, y así lograr un pronunciamiento más preciso que facilite su identificación. Hasta hoy las redacciones son ambiguas, escuetas y generalizadoras, vacías de acotaciones que engloban como expropiación indirecta un entramado de actos del Estado cualquiera sea su naturaleza.

A partir de ello, los nuevos textos proveen la definición de la expropiación indirecta, presupuestos para su configuración como el alcance, el impacto económico u otros, la excepción a la expropiación indirecta con supuestos característicos conforme a cada país, como por ejemplo la estabilidad financiera, cuestión de incidencia en determinadas naciones del área, entre otras cuestiones. Entre los citados TBI con elaboraciones más minuciosas se destacan los suscritos por Argentina con Japón y Emiratos Árabes Unidos (EAU) en 2018; Chile con la Región Administrativa Especial de Hong Kong del Pueblo de China en 2016; Colombia con Francia en 2014, Turquía en 2014, Singapur en 2013, con EAU en 2017 y España

6 El artículo 1110 del NAFTA establece: “Ninguna parte nacionalizará o expropiará directamente o indirectamente una inversión de un inversor de la otra Parte en su territorio o tomará una medida equivalente a la nacionalización o expropiación (...)”

en 2021; Ecuador con Italia en 2001; México con Turquía en 2013 y con China en 2020; Uruguay con Corea en 2009, EAU en 2018 y Australia en 2019; Perú con Canadá en 2006, Colombia en 2007 y Japón en 2008, entre otros (UNCTAD Tabla Acuerdos Bilaterales de Inversión, 2023).

Por otra parte, Brasil el mayor receptor de inversiones latinoamericano, y afianzado en el Modelo de ACFI (Modelo Brasil de Acuerdo Bilateral de Inversiones, 2015:5) se posiciona en la exclusión de la expropiación indirecta y brinda referencia expresa a la directa, desmarcándose de los países de la región. Sólo en los dos (2) TBI ratificados con México y Angola, abre una brecha a la indirecta desde un pronunciamiento general.

De modo, que podría resumirse, como características del escenario latinoamericano actual, en relación con la expropiación indirecta bajo los TBI, las siguientes formas:

1. La mayoría de los TBI's de la región, desde los primeros y hasta la actualidad, han mantenido una redacción similar de la cláusula de expropiación, a saber: reconocimiento de la expropiación indirecta bajo la teoría del *sole effects* en un pronunciamiento general sin definición, carencia de presupuestos para su configuración, y no incorporación de la excepción a la expropiación indirecta regulatoria ni de responsabilidades de los inversores frente a la inversión así como filiación a la Fórmula Hull⁷ desde confusiones en sus términos o intentos de acercarse al enfoque defendido por los países del Sur en los años 70 sin materializarlo. Sólo algunos TBI's excluyen la expropiación indirecta como los suscritos por Venezuela y Ecuador con Viet Nam.

7 Denominación dada a la fórmula creada por el Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull para la compensación a los inversores estadounidenses por las nacionalizaciones mexicanas en 1938 a sus inversiones. La definió como: adecuada, efectiva y pronta, lo que significa basada en el valor justo del mercado, pagada en moneda libremente convertible y sin demoras o, en circunstancias excepcionales pagada en parcialidades en un plazo lo más corto posible.

2. Presencia de textos más avanzados en el siglo XXI, aunque escasos, y que establecen disposiciones específicas sobre la definición de la expropiación indirecta y los elementos que la caracterizan, así como los presupuestos para su configuración. En menor medida, algunos acuerdos incorporan la excepción a la expropiación indirecta regulatoria. Tales desarrollos se constatan en países con reclamaciones por expropiación indirecta, los cuales están situados, además, entre los más demandados a nivel regional y mundial (Argentina, Perú, Colombia, entre otros), lo que les ha permitido comprobar e identificar las inexactitudes y ambigüedades que mantienen en los textos de sus Acuerdos con respecto a la figura, que lejos de beneficiarles les perjudica. A partir de ello se han proveído de referentes innovadores cercanos geográfica y comercialmente en la región como los Modelos de Acuerdos de Inversión Canadiense de 2004, Norteamericanos de 2004 y 2012 y Colombianos de 2008, 2011 y 2017.
3. Se registra una postura distinta para Brasil, que, en el área exhibe textos con exclusión expresa de la expropiación indirecta y utilización de ACFI's en vez de APPRI's.

Tal realidad no es privativa de América Latina sino del mundo que explora cómo propiciar una protección mayor en este tipo de Tratados ante una figura que esconde más bajo la alfombra que lo que visiblemente puede observarse y que se ha convertido en herramienta favorable para reclamaciones contra los Estados y en favor de los inversionistas. La mayoría constituyen Transnacionales, que sistemáticamente invocan la expropiación indirecta en demandas Inversionista-Estado en Tribunales Internacionales⁸, en las que la región latinoamericana se considera como la más

8 *El Paso Energy International Company vs La República Argentina* (CIADI Laudo Caso No. ARB/03/15, 2011). Cifra a pagar por el Estado: US\$ 43.000.003 más intereses. *Abengoa, S.A. vs Estados Unidos Mexicanos* (CIADI Laudo Caso No. ARB(AF)/09/2, 2013). Suma a pagar por el Estado US\$ 40.000.030 más intereses. *Quiborax S.A. and Non Metallic Minerals S.A. vs El Estado Plurinacional de Bolivia* (CIADI Laudo Caso No. ARB/06/2, 2015). Cifra a pagarse por el Estado: US\$ USD 48,619,578 más los gastos de arbitraje correspondientes. *Rusoro Mining Limited vs la*

demandada mundialmente. La avalancha de reclamaciones que recibió la región por expropiación indirecta bajo la rúbrica de los TBI´s pusieron al descubierto la necesidad de precisiones fuera de la formulación tradicional en el pasado, presente y futuro, es decir, permanentemente.

En una mirada puramente económica de las afectaciones a los Estados latinoamericanos en Arbitrajes de inversión por expropiación indirecta⁹, se visualiza con mayor nitidez el perjuicio ocasionado. Téngase en cuenta que el Estado argentino en el 2016 modificó su presupuesto para pagar con bonos del Estado hasta el 2024 la cifra de 3076 millones por pago de laudos en los casos El Paso Energy International Company y GASA Investments LP de BG Group Plc, este último de fecha 24 de diciembre de 2007, después de haber hecho reajustes en las demandas y reducirse hasta en no menos del 25% del total reclamado (Boletín Oficial de la República Argentina, 2016), la mayoría en arbitrajes de inversión basados en expropiación indirecta.

Por su parte, Venezuela, demandada en cincuenta y cuatro (54) casos hasta el 2020, en relación con el de Exxon Mobil, uno de los más connotados, hizo alusión a expropiación indirecta, y hubo de pagar 1411 millones dólares aún cuando el laudo finalmente fue a favor del Estado Venezolano (CIADI Laudo Caso No. ARB 07/27, 2014). Otro tanto, ha sucedido con

República Bolivariana de Venezuela (*CIADI Laudo Caso No. ARB(AF)/12/5, 2016*). Suma a pagar por el Estado: US\$ 3.302.500. Copper Mesa Mining Corporation vs Ecuador (PCA Laudo Caso No. 2012-2, 2016). Cifra a pagar por el Estado: US\$ 19.400.000 y Glencore vs La República de Colombia (*ICSID Award Case No. ARB/16/6, 2019*). Suma a pagar por el Estado: US\$ 19.100.000 más intereses.

- 9 Se examinaron los Casos Técnicas Medioambientales TECMED S.A. vs Los Estados Unidos Mexicanos (CIADI Laudo Caso No. ARB(AF)/00/2, 2003); *El Paso Energy International Company vs La República Argentina* (CIADI Laudo Caso No. ARB/03/15, 2011); Rusoro Mining Limited vs la República Bolivariana de Venezuela (*CIADI Laudo Caso No. ARB(AF)/12/5, 2016*); Abengoa, S.A. y Cofides, S.A. vs Estados Unidos Mexicanos (CIADI Laudo Caso No. ARB(AF)/09/2, 2013); Copper Mesa Mining Corporation vs Ecuador (PCA Laudo Caso No. 2012-2, 2016); Glencore vs La República de Colombia (*ICSID Award Case No. ARB/16/6, 2019*) y Quiborax S.A. and Non Metallic Minerals S.A. vs El Estado Plurinacional de Bolivia (CIADI Laudo Caso No. ARB/06/2, 2015)

Ecuador que debió pagar por las 24 demandas en materia de inversiones un total de US\$ 17,764,797,508 (CAITISA, 2015), estando la mayoría de ellas asociadas a expropiación indirecta como son los casos: OXY, Chevron II y Chevron III, Burlington, Perenco y Murphy.

Las altas cifras por indemnización que han cobrado las compañías transnacionales a Argentina, Venezuela, Ecuador u otros Estados por concepto de indemnización por expropiación indirecta, hacen pensar en mecanismo de refinanciamiento seguro para algunos de sus nuevos proyectos. La hojeada a tales cifras remueven ideas en el tintero. Así si bien es cierto, que el escenario actual no es propicio para que los países como bloque renegocien sus Acuerdos o adopten posición para la renegociación de sus TBI's individualmente (debido al cambio que se ha producido en la geopolítica continental), la necesidad de hacerlo en un futuro y de cambiar el panorama que hoy se nos devela constituye un propósito permanente en función del bienestar de los países y la preservación de su soberanía.

Dichos análisis deberán adoptar como referencia los procesos de decisión efectuados por Ecuador¹⁰ y Bolivia¹¹ sobre los TBI's hace unos años, los cuales comenzaron a denunciar sus Acuerdos atenuando el riesgo de ser demandados, basados en un monitoreo activo de sus Tratados de

- 10 Ecuador en el 2008 inició la denuncia de este tipo de Tratados, en el 2009 renunció al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y en mayo del 2013 creó la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA), la cual se encargó del estudio sobre dichos Tratados realizando un grupo de recomendaciones. Entre 2010 a 2013 Ecuador declaró doce (12) APPRI's inconstitucionales como parte del trabajo desarrollado por la mencionada Comisión.
- 11 Bolivia en 2007 renunció al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), en el 2009 aprobó una nueva Constitución Política del Estado (CPE), la cual prohibió al Estado dirimir disputas con inversionistas extranjeros en Tribunales Internacionales en temas relativos a las Inversiones. Asimismo en su disposición transitoria novena estableció que (...) *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.* De igual modo se promulgó en el 2014 una nueva Ley de inversión, unido a la denuncia de 22 APPRI's desde el 2006.

inversión y a la necesidad y beneficio real o no de la existencia para sus países. Otro referente emblemático es el caso de Brasil, el cual, a pesar de ser el mayor receptor de inversiones de la región, de sus veinte y siete (27) TBI's firmados solo tiene dos (2) en vigor, en los que por demás sólo se reconoce de forma expresa a la expropiación directa y se deja sin cabida a la indirecta, no siéndole posible al inversionista acudir a Tribunales a demandar al Estado brasileño bajo estos Acuerdos por expropiación indirecta, excepto por interpretación extensiva desde la disposición general.

En efecto, las demandas por expropiación indirecta bajo los TBI's latinoamericanos develan lecciones que América Latina puede aportar al mundo desde su experiencia litigiosa en dichos menesteres, teniendo como comodín las numerosas imprecisiones en su pronunciamiento en la conocida redacción tradicional en sus textos.

Consideraciones finales

La expropiación indirecta ha tomado posición de polémica destacada dentro de la agenda del Derecho Internacional de Inversiones en los últimos años, debido a la invocación frecuente que desde los TBI's se le hace en demandas en Tribunales Internacionales, constituyendo América Latina la región con mayor incidencia, a pesar de que la misma fue pionera en la existencia de los Acuerdos de este tipo. No obstante, en el transcurso de los años no ha marcado una evolución notable de esta figura hacia dentro de la formulación de la cláusula, a excepción de algunos Acuerdos puntualmente en un número reducido de países.

Este escenario basado mayoritariamente en la indefinición del contenido de la expropiación indirecta, la ausencia de los presupuestos que se requieren para que se configure, la exclusión de la excepción a la expropiación indirecta regulatoria y la afiliación a la trillada Fórmula Hull han provocado un mayor descalabro sobre lo que no es visible, se esconde, no se contempla y sirve como reclamo, lo que constituyen los hilos que el

inversionista utiliza para arremeter contra los Estados, a la vez que son el basamento de las enseñanzas que la región puede exhibir al mundo. Las reclamaciones de este tipo contra Estados latinoamericanos ha generado el desembolso de cuantías elevadas de dinero de las arcas estatales hacia los inversionistas como compensación, así como la percepción negativa para el ambiente de inversión en el país. Por todo esto, se requiere desde una perspectiva latinoamericana que permita:

1. Elaborar una cláusula modelo de expropiación latinoamericana novedosa, auténtica; o bien directrices para los TBI's de la región con énfasis en la expropiación indirecta a imagen y semejanza de su realidad, alejada del enfoque tradicional y provista de definición, presupuestos y demás temas vinculados a la figura.
2. Incorporar un concepto de expropiación indirecta preciso con elementos que la identifiquen y resguarden los objetivos públicos legítimos de los Estados conforme lo han establecido algunos de los últimos modelos aprobados entre el 2014 y 2022 a nivel mundial, incluyendo tanto el Colombiano del 2011 como el actual del 2017, como referente de la región, pero proveyéndolos de otros enfoques aún no establecidos lo suficiente en los mencionados modelos.
3. Establecer presupuestos para la configuración de la expropiación indirecta que contribuyan a facilitar la tipificación de la figura como el alcance de la medida, su impacto económico; el carácter; el grado de interferencia sobre las expectativas distinguibles y razonables del inversionista o de la inversión, entre otros.
4. Incorporar a los presupuestos del alcance de la medida, grado de interferencia sobre las expectativas distinguibles y razonables del inversionista y carácter de la medida criterios cualitativos y cuantitativos para acotar las afectaciones de la medida estatal considerada expropiación indirecta.
5. Incluir bajo la excepción a la expropiación indirecta regulatoria los límites de la figura y así establecer los actos que en cada país

se consideren bajo los poderes regulatorios intrínsecos del Estado (*police powers*) a través de cada una de sus realidades.

6. Disponer sobre la compensación un tratamiento más próximo al panorama de los países del área como naciones del Sur y conforme a su nivel de desarrollo defendiendo una indemnización justa, apropiada y equitativa que dé al traste con la conocida Fórmula Hull. Pudiese tomarse de referencia el Modelo de la Comunidad de Desarrollo del Sudeste Africano (SADC) 2012.
7. Sustituir APPRI's por ACFI's bajo la impronta del Modelo brasileño con exclusión de la expropiación indirecta.
8. En el caso de asumir el enfoque de reforma renegociar las cláusulas de expropiación de los TBI's en tanto los países actualmente demandados, lo hacen bajo Acuerdos de inversión suscritos en los años 90, hace alrededor de 20 a 25 años cuando los escenarios en el mundo y la región eran diferentes tanto en el ámbito económico como político.
9. Reconocer que el inversor tiene derechos y deberes, así como responsabilidad con su inversión y con el territorio donde la realiza, y por ende ante determinadas situaciones pudiera verse afectada su inversión por el Estado sin que por ello invoque expropiación indirecta.

Trazar una estrategia latinoamericana que desmonte en detalle y si es necesario reconstruya los pronunciamientos sobre expropiación indirecta desde una perspectiva más garantista para los Estados y de protección a los intereses de las Naciones Latinoamericanas constituye un pilar a establecer y un desafío a emprender.

BIBLIOGRAFÍA

- Boletín Oficial de la República Argentina (2016). Recuperado el 1ro de agosto de 2017 de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/152522/null>
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (2014). Laudo Caso No. ARB/07/27 Venezuela Holdings, B.V. Mobil Cerro Negro Holding, LTD. Mobil Venezolana de Petróleos Holdings, INC. Mobil Cerro Negro, LTD. y Mobil Venezolana de Petróleos, INC. vs la República Bolivariana de Venezuela [versión electrónica]. Recuperado el 21 de septiembre de 2017 de: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4012.pdf>
- Comisión de Auditoría Integral ciudadana de los Tratados de Inversión y del Sistema de Arbitraje internacional en materia de inversiones (CAITISA) (2015). Informe Final Eje 2: El sistema de arbitraje de inversiones y casos contra Ecuador [versión electrónica]. Recuperado el 11 de enero de 2018 de <http://caitisa.org/segundo-eje/>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (2022) Tabla países más demandados [versión electrónica]. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (2020). International Investment Agreements Reform Accelerator [versión electrónica]. pp.1-30. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de: <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1236/international-investment-agreements-reform-accelerator>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (2023) Tabla Acuerdos Bilaterales de Inversión [versión electrónica]. Recuperado el 7 de marzo de 2023 de: <http://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (1992) Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) [versión electrónica] Artículo 1110, p. 11-7. Recuperado el 24 de mayo de 2018 de: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2412>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (1982) Tratado de Inversiones entre Estados Unidos de América y la República de Panamá [versión electrónica] Artículo IV, p. 14. Recuperado el 26 de mayo de 2016 de: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/3353>
- Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo. (2021). IIAISSUENOTES 3 [versión electrónica]. pp.1-11. Recuperado el 21 de agosto de 2021 de: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2021d6_en.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (2015) Modelo brasileño de Acuerdo Bilateral de Inversiones [versión electrónica]. Artículo 7. Recuperado el 16 de noviembre de 2016 de: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/4786>

Government Canada (1988) Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Canadá (FTACUS) [versión electrónica] Artículo 1605, Recuperado el 25 de mayo de 2018 de: http://international.gc.ca/trade-commerce/Trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/united_states_etats_unis/fta_ale/background_contexte.aspx?lang=eng

ONU, Documento A/CN.4/217 AND ADD.1, First Report of Responsibility of State por Roberto Ago, Relator Especial, [en línea], Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1969, Volumen II, p.142. Recuperado el 16 de mayo de 2018 de: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1969_v2.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OECD) (1967) *Draft Convention on Protection of Foreign Property, text with notes and comments* [versión electrónica] Artículo 3, p.17, Recuperado el 16 de junio de 2018 de: <https://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/39286571.pdf>





Las estrategias de los gobiernos latinoamericanos para revertir los efectos del arbitraje supranacional en los acuerdos de libre comercio e inversión

María Teresa Gutiérrez Haces*

Uno de los resultados más negativos que ha producido la instrumentación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), así como de los acuerdos bilaterales de protección a la inversión extranjera (BIT) en América Latina, ha sido la inclusión de un mecanismo de arbitraje extraterritorial ideado exclusivamente para proteger los intereses de los inversionistas extranjeros y, por ende, disciplinar al estado receptor de capital en lo tocante a políticas públicas, en particular aquellas que buscan incidir positivamente en el ámbito económico, social y ambiental.

Este ensayo analiza la naturaleza intrínsecamente excluyente que paulatinamente ha establecido un régimen internacional de protección a la inversión extranjera, el cual logró su formalización, en 1965, con el apoyo del Banco Mundial, al crear el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), y el UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, en 1966.

* Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoría, Poder Corporativo y Derechos Humanos.

Posteriormente, en 1968, se creó el mecanismo de solución de disputas Inversor-Estado, (ISDS), una instancia de arbitraje supranacional que resultó ser un instrumento eficaz y funcional para los intereses de las corporaciones transnacionales.

El hilo conductor de este análisis se enfoca en examinar las estrategias que los gobiernos en América Latina han ido construyendo desde la década de 1990, para amortiguar, compatibilizar, contrarrestar, acompañar, neutralizar o en última instancia anular, las nefastas consecuencias de los ISDS en los conflictos que surgen entre los gobiernos y los inversionistas, protegidos por un TLC o un BIT. Estos instrumentos han sido clave para establecer aquellas normas que otorgan a los inversionistas extranjeros amplios derechos que se ubican muy por encima de las atribuciones de un gobierno y socavan el derecho de autodeterminación del estado.

Dichas estrategias han puesto en evidencia la capacidad o la incapacidad de los gobiernos para enfrentar el impacto y los costos del arbitraje, en especial cuando éste, de manera creciente ha implicado un golpe sustancial en el presupuesto de los gobiernos, aun cuando un estado haya logrado un fallo favorable¹.

En los últimos 25 años, los gobiernos en América Latina han venido enfrentando una triple conflictividad, en particular en el sector primario y secundario de la economía, en los cuales las protestas sociales han jugado un papel central. Por una parte, el estado, ha debido dar solución puntual a las demandas de las empresas cobijadas por un TLC o un BIT en una instancia de arbitraje alejada de las cortes nacionales, mientras que paralelamente, ha debido escuchar y eventualmente hacer suyas las demandas de los grupos afectados por las actividades de una empresa. Finalmente, ese mismo estado ha tenido que considerar las presiones corporativas y asumir que, para evitar el arbitraje, tiene que decidir

¹ Esto se debe a los elevados costos administrativos que impone la instancia de arbitraje a los querellantes, así como la contratación de los despachos de abogados que intervienen en el proceso.

si ejerce su papel represivo sobre los grupos inconformes a fin de hacer abortar el conflicto y, por ende, una demanda en el CIADI o en alguna otra instancia que arbitre en casos de controversia por inversión. En medio de estas disyuntivas destaca la posibilidad de instrumentar acciones de auto enfriamiento que implican la claudicación de los recursos defensivo del gobiernos, frente a las exigencias de una empresa o continuar con la controversia y empantanarse en los costos exorbitantes del proceso, incluyendo la subcontratación de terceros actores dispuestos a financiar leoninamente el arbitraje que, muchas veces, un gobierno no puede sufragar en su totalidad.

Las estrategias de respuesta de los gobiernos frente a los conflictos corporativos, aunque varían de un país a otro, presentan ciertos rasgos en común que actualmente no sólo permiten trazar una suerte de *modus operandi*, sino que también son tomados como ejemplo por otros países fuera de América Latina. Entre estas respuestas destacan:

- Crear su propio modelo de BIT, en lugar de aceptar sin objeciones el modelo de su contraparte². Países como Estados Unidos, Canadá, Argentina, México, Australia y Sudáfrica entre muchos otros países, han redactado en varias ocasiones nuevas versiones de sus BIT. El caso de Canadá, resulta particularmente interesante porque la última versión de su modelo BIT publicada en 2021, apareció poco después de haber pasado por una difícil renegociación del TLCAN, la cual desembocó en su decisión de desvincularse en forma absoluta del nuevo capítulo sobre inversión del Acuerdo entre Estados Unidos, México y Canadá (USMCA por sus siglas en inglés) y con ello establecer su decisión irrevocable de prescindir

2 Después de la puesta en marcha del TLCAN, los países latinoamericanos que negociaron tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, aceptaron casi sin modificación las estipulaciones contenidas en el TLCAN. Sin embargo, hubo países que tempranamente crearon su propio modelo de BIT o de TLC, tal fue el caso de Argentina, un país particularmente acosado por las empresas y los tenedores de los fondos buitres.

del mecanismo de arbitraje³. El BIT canadiense de 2021, incluye todos los aspectos que en la renegociación del TLCAN fueron bloqueados por Estados Unidos.

- Casos similares fueron hechos por otros gobiernos que instrumentaron como una estrategia defensiva, la introducción de cambios de carácter legislativo, incluyendo iniciativas de carácter constitucional, como El Salvador, Costa Rica y Panamá. En especial la estrategia salvadoreña destacó por las consecuencias que desató el incluir los términos de la protección a la inversión extranjera y el arbitraje en su propia constitución, Con los años, esta situación se convirtió en una camisa de fuerza y el gobierno en turno decidió derogar de su constitución este aspecto.
- Introducir iniciativas de ley que busquen impedir total o parcialmente la actividad minera en determinado país, como ha sido el caso de Costa Rica, Panamá, y El Salvador.
- La anterior iniciativa también se ha manifestado en instancias subnacionales como ha sido el caso de algunas provincias en Argentina, y en municipios declarados libres de la minería como en México.
- Aceptar las propuestas formuladas por los organismos internacionales y algunos países desarrollados para reestructurar sectores económicos conflictivos en los países en desarrollo, y evitar con ello las demandas de las empresas extranjeras. La asesoría de Canadá en la redacción de los códigos mineros de Perú y Colombia entre otros, refleja la estrategia de adecuación del terreno, de ciertos gobiernos y empresas de países desarrollados, con fuertes intereses en el sector extractivo de los países en desarrollo.

3 Canadá fue el país con un mayor número de demandas (41) en el TLCAN, un hecho inusitado para el gobierno canadiense que, junto al gobierno estadounidense, habían impuesto el mecanismo de arbitraje supranacional en el capítulo 11 del TLCAN, como una medida preventiva ante el nacionalismo mexicano.

- Denunciar uno o todos los BIT suscritos ante el poder legislativo de un país, para que posteriormente se proceda a la desvinculación formal ante el CIADI. Esto fue el caso de Ecuador, Bolivia, y en menor grado de Argentina. Sin embargo, con el cambio de gobierno, se decidió regresar al mecanismo.
- Crear instancias dentro de la burocracia estatal que se dedique a dar seguimiento a las operaciones de la IED, para prevenir conflictos que puedan originar una demanda o en el caso de que la controversia escale a la declaración de intención de una demanda frente a una instancia de arbitraje como el CIADI o el UNCITRAL, orquestar la mediación del conflicto, buscar el desistimiento de la empresa o *in extremis* acompañar al gobierno en el proceso de arbitraje. Ejemplos de estas acciones son Colombia, con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y Perú con el llamado Sistema de Coordinación y Respuesta del Estado en Controversias Internacionales de Inversión (2006), una agencia de seguimiento gubernamental al comportamiento de la inversión extranjera. Posteriormente en 2012, el gobierno peruano creó la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad, encargada de dirigir el proceso de diálogo con los diversos actores sociales con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales (Gutiérrez Haces, 2015).
- Recurrir a las moratorias temporales o permanentes buscando detener el avance agresivo de ciertas empresas, particularmente ubicadas en el sector extractivo, como lo hicieron en su momento Guatemala, Costa Rica, Argentina y Panamá.
- Crear mecanismos de arbitraje alternativos que atraigan las demandas a tribunales latinoamericanos *ad hoc*, buscando con ello revertir las prácticas del arbitraje del CIADI, como fue la creación en Ecuador, de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca y del Arbitraje en Materia de Inversión (CAITISA).

- Respalda propuestas de mediación como la planteada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en lo tocante al otorgamiento condicionado a las empresas de la licencia social y el consentimiento previo e informado de las comunidades afectadas por el extractivismo.

A través del recuento de algunas de las respuestas más articuladas de los gobiernos latinoamericanos a los nocivos efectos del arbitraje de inversión supranacional, hemos querido destacar las diversas opciones que el estado ha ido construyendo para salvaguardar su derecho a determinar el carácter y los objetivos de sus políticas públicas, en especial las tocantes al desarrollo económico. Como telón de fondo de las acciones emprendidas se destaca cómo las propias controversias han ido demostrando que ni en los BIT, ni tampoco en los TLC, las controversias involucran puntualmente a sólo dos actores: el gobierno y la empresa. El papel que ha jugado la sociedad civil, en sentido amplio, en los últimos 25 años ha logrado modificar la toma de decisiones no sólo de las empresas y los gobiernos afectados, sino también a las propias instituciones de arbitraje, tradicionalmente recalcitrantes a aceptar cambios en el enfoque del arbitraje. Las reformas emprendidas por la UNCTAD (2014) después de 60 años de experiencia sobre el arbitraje de la inversión a través del UNCITRAL, y el propio CIADI (2020) que nunca había aceptado ningún cambio en su estructura, ni tampoco en su *modus operandi*, demuestran que finalmente también está en juego su propia supervivencia o al menos su credibilidad como instancia dominante de los conflictos referentes a la inversión.

La reciente oficialización del regreso al espacio de mediación que representan las cortes nacionales, como una opción a considerar, antes de recurrir al arbitraje internacional estipulada en los BIT y TLC más recientes, representa un cambio de importancia para América Latina porque no sólo los gobiernos, sino también las instancias de integración multilaterales tendrán que reformular y fortalecer los empolvados mecanismos de arbitraje nacional que dejaron envejecer, mientras el CIADI y el UNCITRAL se fortalecieron con los casos de controversia empresa-gobierno

en los que más que ejercer la mediación aplicaron las reglas de un arbitraje que se convirtió en un gran negocio para estas instancias y que, adicionalmente creó una industria paralela al arbitraje que ha proliferado con la anuencia no solo de las instancias de arbitraje, sino también de muchos gobiernos que han ignorado el rendimiento de cuentas en el uso del erario nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Gutiérrez Haces, María Teresa (2015) “Entre la observancia de los acuerdos de Protección a la Inversión y el derecho a instrumentar políticas públicas de desarrollo en América Latina” en Álvarez Zarate, José Manuel: ¿Hacia dónde va América Latina respecto del Derecho Internacional de las Inversiones? Universidad Externado de Colombia, Colombia.





Dos impasses do multilateralismo aos tratados bilaterais

Resistências à mitigação da soberania

Edna Aparecida da Silva*

Desde os processos de investidores contra o Estado argentino, com base na cláusula investidor/estado, o regime internacional de investimento entrou no foco de um amplo debate e demandas de revisão de suas disposições normativas, acentuado por outros casos (ALVAREZ, 2011). Assim, na última década, apareceram várias proposições e iniciativas, tais como o novo modelo de tratado bilateral de investimento proposto pelo Brasil sem a cláusula investidor/estado, rompimentos unilaterais de acordos de investimento, caso da Índia com os estados europeus, e as conferências ministeriais de estados latino-americanos atingidos por multinacionais em 2013 e 2015 que denunciam o sistema de arbitragem e seus impactos sobre os estados condenados a pagar indenizações para as empresas.

Essas disputas colocaram os acordos de investimento em questão. Indagava-se qual o impacto das normas, especificamente da arbitragem

* Cientista política, pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos - INCT-INEU/ Brasil. A apresentação resulta da tese de doutorado sobre multilateralismo e investimento estrangeiro que analisa as negociações internacionais buscando explicar os conflitos políticos e normativos, com ênfase na resistência dos países latino americanos aos projetos regulatórios dos Estados Unidos.

internacional, sobre a soberania e para os processos democráticos. Os movimentos sociais questionavam a legitimidade política, já que direitos humanos, dos povos e da natureza, não dispunham das mesmas garantias absolutas conferidas aos investidores nos tratados bilaterais de investimento (TBIs) (Sornarajah, 2015). Em linhas gerais, discute-se se esses acordos podem incorporar dimensões não econômicas, como exigências de responsabilidade ambiental ou direitos humanos.

Nesse sentido, este texto argumenta que as dificuldades que impediram um acordo multilateral de investimento estão implicadas nos tratados bilaterais. Historicamente, a ausência de um acordo multilateral fez dos acordos bilaterais uma alternativa para a regulação do investimento estrangeiro. Assim, o motivo do fracasso do multilateralismo explica a natureza e significado político dos TBIs, e pode ajudar a compreender seu alcance sobre a soberania dos Estados, quando a arbitragem internacional retira as controvérsias da jurisdição nacional ou limitam as mudanças de políticas e prioridades resultantes dos processos democráticos.

Embora o multilateralismo tenha prevalecido no comércio e finança, e que alguns aspectos do investimento tenham sido objeto de acordos na OMC, como serviços, propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio, o tema permaneceu fora do alcance das disciplinas multilaterais. Os impasses nas negociações do Acordo Multilateral de Investimento (AMI) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1998, e na Organização Mundial de Comércio (OMC) (SILVA, 2006) conduziram ao abandono das negociações. Nesse contexto, o recuo das expectativas de um acordo multilateral fez proliferar os acordos bilaterais de investimento. e regionais.

Como explicam Panitch e Gindin (2013), desde 1945, as negociações de investimento orientaram-se para a liberalização, segundo a ordem internacional liberal definida pelos Estados Unidos, para expansão do capitalismo global. Projetando seu modelo de regulação, as proposições dos Estados Unidos pretenderam limitar o alcance do poder soberano

dos Estados hospedeiros, naquilo que é crucial para a expansão e acumulação de capital, ou seja, mitigar os atributos da soberania, especificamente aqueles relativos à capacidade do poder estatal para limitar o movimento internacional de capitais, contestar ou resistir às práticas dos Estados de origem, países centrais, para proteção do capital, das corporações e de seus interesses estratégicos, como matérias primas ou energia. Dessa forma, mecanismos jurídicos e institucionais como a arbitragem internacional e a internacionalização de contratos (Sornarajah, 1981), constituíam espaços institucionais fora da jurisdição dos Estados, submetendo, assim, o poder estatal a lógica dos atores privados em detrimento das constituições dos Estados, bem como ao abrigo de eventuais mudanças das políticas nacionais e da diversidade de concepções de desenvolvimento.

Enquanto o imperialismo, como definiu Hilferding (1985), buscou ampliar os seus “territórios econômicos”, por sua vez, os movimentos anticoloniais, de libertação nacional e pela autodeterminação dos povos, lutaram para eliminar o controle territorial e dependência, buscando caminhos para seu desenvolvimento, (Prashad, 2007), processo que culmina com a Declaração de Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais de 1962. No plano normativo, a resistência e as proposições alternativas, amparadas na Cláusula Calvo e na recusa da arbitragem internacional, como o “Não de Tóquio” em 1965, os Estados latino-americanos e depois o G77, buscavam responder à conquista e alargamento da independência política que transformou o sistema internacional contemporâneo com a ampliação do número de Estados soberanos (AYOOB, 1989).

Nesse sentido, as divergências a um acordo multilateral para o investimento estrangeiro, envolvem as resistências dos Estados periféricos. A soberania, embora reconhecida como um princípio do sistema inter-estatal e condição para pertencimento à sociedade internacional como sujeito de direitos, as proposições regulatórias dos Estados Unidos, formuladas nas organizações do setor privado internacional, como a Câmara

Internacional de Comércio entre outros, pretendiam mitigar o exercício do poder soberano dos estados mais fracos e em posição de desigualdade econômica e políticas nas relações internacionais.

Dessa forma, a limitação do exercício ou alcance da jurisdição dos Estados hospedeiros sobre o investimento ou investidor, expandia a noção de “territórios econômico” da análise do imperialismo de Hilferding, na medida em que estes não se definem pelo controle do espaço geográfico, mas sim, por “territórios” jurídicos e institucionais que respondem a lógica do processo de expansão do capitalismo global.

Por isso, a trajetória das negociações de acordos multilaterais de investimento é significativa para compreender os temas do debate atual. A história das negociações de investimento pode ser dividida em três momentos.

O primeiro cenário da história das negociações internacionais compreende lutas pelo reconhecimento da soberania legal-territorial e igualdade jurídica como membros da sociedade internacional. Essas questões presentes na agenda das principais discussões internacionais envolveram a os Estados Unidos e as repúblicas da América Latina, no longo período que se estende do século XIX até meados da década de 1960 e tiveram lugar nas conferências interamericanas e de Haia em 1906 com a discussão da Doutrina Drago, assim como na iniciativa multilateral para criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) em 1947/1948. Os estados da América Latina recusavam a arbitragem internacional, amparados pela Doutrina Calvo, segundo a qual os estrangeiros, conforme o princípio do tratamento nacional, deveriam submeter disputas relativas à posse no território às cortes locais, entendendo a jurisdição territorial como corolário da soberania. Por sua vez, a Doutrina Drago condenava o uso da força para cobrança de dívida pública, sublinhando o status *jure imperii* do poder soberano (Drago, 1907). O ponto de vista dos Estados Unidos foi formulado pelo jurista Edwin M. Borchard, consultor da delegação norte-americana nas conferências interamericanas (Borchard, 1939), que considerava a Doutrina Drago como uma “teoria dos devedores”.

No segundo cenário, a partir da década 1970, a discussão envolvia o princípio da soberania interna, entendida como desdobramento lógico da soberania territorial. Buscava-se o reconhecimento da regulação sobre a atividade econômica e recursos naturais, ou seja, a jurisdição doméstica sobre as atividades econômicas e definição de suas políticas nacionais de desenvolvimento. Tratava-se então, do reconhecimento da autonomia dos Estados para formular e executar políticas sobre pessoas, bens, atividade econômica e recursos naturais no seu território, já reconhecidos na Declaração de soberania permanente sobre os recursos naturais da ONU. Então, o tema do desenvolvimento adquiriu novos contornos na ONU, deslocando o debate para as relações entre os Estados, como as relações econômicas entre Norte e Sul, entronizando o debate sobre multinacionais e transferência de tecnologia com o movimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) (Neff, 1990). O adensamento da regulação pública e de estratégias de desenvolvimento que estabeleceram mecanismos de controle e políticas para as empresas estrangeiras, como nacionalizações e expropriações para retomada do controle nacional sobre riquezas naturais. A “Carta dos Direitos Econômicos e Deveres dos Estados”, afirmando o direito de nacionalização pelas ex-colônias, o controle de seu território e recursos naturais, como o petróleo, fez o tema da expropriação e compensações um dos temas centrais do debate regulatório.

Já nos anos 1990, terceiro momento da história das negociações de investimento, emerge um enfoque regulatório para o investimento ligado ao debate sobre a soberania no contexto de interdependência complexa. Baseado na relação entre investimento e comércio, estabelecia-se uma nova perspectiva normativa e arranjo institucional para a regulação do investimento: as negociações comerciais multilaterais do GATT/OMC. A análise das discussões no grupo de trabalho sobre as relações entre comércio e investimento da OMC tratou de temas que historicamente estiveram na pauta dos primeiros cenários e que levaram a exclusão do tema das rodadas de negociação da OMC, como a defesa do “policy space” (Silva, 2006). No caso do AMI da OCDE em 1998, que reunia os países desenvolvidos, as divergências entre os Estados, as reações da opinião

pública ao viés *pro business* da noção de “expropriação regulatória” conduziram ao fracasso das negociações.

Esses três cenários indicam a relação entre negociações de investimento e a soberania, e que os conflitos nas negociações de investimento, não são fortuitos ou conjunturais. Na questão do investimento, as demandas dos investidores e de seus Estados de origem não foram legitimadas nos fóruns multilaterais, apesar das suas capacidades de poder e mobilização de recursos. Ainda, permite compreender que a ausência de um acordo multilateral de investimento resulta da percepção de que as proposições normativas afetam o exercício da soberania e, portanto, tocam em aspectos estruturais do sistema de Estados.

Nesse sentido, os fracassos do multilateralismo traduzem a resistência às normas ou compromissos que pretendem mitigar aspectos da soberania dos Estados.

De nosso ponto de vista, o projeto de regulação multilateral não ameaça a soberania, apenas pretende mitigar um traço específico a jurisdição e controle sobre o território, de modo a neutralizar ou limitar o alcance das leis e jurisdição doméstica sobre o investidor privado, mantendo os estados soberanos na condição de “território econômico” do capital global, mas a partir de compromissos políticos livremente assumidos nos processos de negociação. Assim, os países desenvolvidos e os investidores internacionais buscam, seja por meio do uso da força (guerra e invasões “justas”), ou do Direito Internacional e mecanismos institucionais, reduzir a autonomia para formulação de políticas para o desenvolvimento econômico, conquistados pelas lutas e movimentos anticoloniais desde o século XIX. A conquista da independência legal-territorial e da soberania afetava os interesses do capital internacional e estratégicos dos Estados, as potências imperialistas buscaram outros mecanismos de dominação sustentados ora pelas instituições internacionais, normas e convenções do Direito Internacional, ora pelo uso da força.

A exposição da trajetória de conflitos e impasses das negociações de investimento mostra que o fracasso precisa ser compreendido à luz da discussão sobre as organizações internacionais e do multilateralismo. Visto em perspectiva histórica, a ausência um acordo multilateral de investimento revela o significado político do multilateralismo como um arranjo institucional da política internacional. E, por fim, considerando-se a natureza das proposições normativas o que se chamada de fracasso do multilateralismo para o investimento estrangeiro, pode ser entendido como resistência que impediu acordos com normas que mitigam a condição soberana dos Estados periféricos e aprofundam as desigualdades.

REFERÊNCIAS

- Ayoob, Mohammed (1989) The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains? *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 1, Mar., 67-79.
- Borchard, Edwin M. (1930) "Responsability of States," at the Hague Codification Conference. *The American Journal of International Law*, Vol. 24, No. 3 (Jul.) 517-540
- Drago, Luis M. (1907) State loans in their relation to international policy. *The American Journal of International Law*, vol. 01, nº. 3 (Jul.), 692-726
- Hilferding, Rudolf. (1985). *O capital financeiro*. São Paulo: Abril Cultural.
- Neff, Stephen C. (1990) *Friends but not allies: economic liberalism and the law of nations*. New York: Columbia University Press.
- Panitch, L., Gindin, S. (2013). *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. New York: Verso.
- Prashad, Vijay. (2007) *Darker nations. A people's history of the Third World*. New York: The New Press.
- Silva, Edna Aparecida da (2006). O investimento nas negociações comerciais internacionais: entre estratégias e princípios. *Cena Internacional*, v. 08, n. 02, p. 88-123.
- Sornarajah, M. (1981) The myth of international contract law. *Journal of World Trade*, v. 15, n. 3, May/June, pp. 187-217.



Tratados de protección de la inversión extranjera y lucha de clases¹

Rodrigo F. Pascual*

En las últimas décadas se ha escrito un mar de críticas sobre los tratados bilaterales de protección de inversiones (TBIs) y los organismos que protegen las inversiones, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI). El principal foco se ha puesto en la pérdida de autonomía estatal. Además, se señala que los TBIs fracasaron en atraer inversiones, lo que conformaba una de sus promesas principales (Ghiotto, 2020). Asimismo, se indica que las inversiones se canalizaron hacia cotos monopólicos u oligopólicos (privatizaciones) y áreas extractivas. El resultado de conjunto, se observa, fue una reprimarización y extranjerización de las economías, así como una nueva dependencia enmarcada en una lógica extractiva.

La evidencia empírica aportada en este sentido es contundente. Los trabajos que se hallan en este boletín, así como los aportes efectuados por muchos/as de los/as integrantes del GT-CLACSO *Lex Mercatoria*, han probado cómo las áreas extractivas, las empresas privatizadas, las finanzas y, más recientemente, la infraestructura han sido los principales focos de inversión. También han demostrado el modo en que la protección de inversiones ha afectado a las capacidades estatales (nacionales

* Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - CONICET. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, Poder Corporativo y Derechos Humanos.

¹ Agradezco los comentarios y señalamientos siempre pertinentes hechos por Luciana Ghiotto

y subnacionales), principalmente en lo referido a la direccionalidad de las inversiones. Asimismo, han mostrado el carácter predatorio en la lógica de la protección de inversiones, debido a que no sólo se protege a las empresas de pérdidas reales (por las causas normadas que fueren) sino también virtuales. En este sentido, la evidencia empírica da cuenta de un constante proceso de cercenamiento de capacidades estatales en la que se apunta un desplazamiento hacia la tríada compuesta por: estados centrales de donde provienen las inversiones, empresas transnacionales, y organismos internacionales. El objeto central de estas críticas es señalar el carácter perjudicial de los tratados que tienen por objeto proteger inversiones sobre el conjunto de los países dependientes y sus poblaciones.

Esta crítica puede parecer insuficiente si se atiende que aquel socavamiento de capacidades estatales resulta en una imposibilidad del estado de responder a demandas sociales (Pascual, Ghiotto y Lecumberria Delía, 2007). La capacidad estatal de direccionar la inversión supone su politización, con ella los estados están posibilitados de responder a diversas demandas sociales. La auto eximición estatal de esta función, por medio de la firma de tratados que protegen inversiones, produce un efecto contrario. Las inversiones siguen una lógica despolitizada, subsumiéndose de modo pleno a las demandas del mercado.

En lo que sigue voy a ensayar una respuesta alternativa. El objetivo es mostrar que el núcleo de los TBIs es la protección de las inversiones a través del acorazamiento de relaciones de fuerzas entre clases. Los TBIs convalidan dichas relaciones de fuerza por medio de acuerdos entre estados, sostenido por organismos internacionales de carácter supranacional. En este sentido, mostraremos que estos acuerdos interestatales resultan de procesos dirigidos ciegamente por la lucha de clases.

Comprender el corazón de los tratados de inversión puede efectuarse por dos vías, una extensiva y otra intensiva. El primer camino nos conduce a enumerar los elementos que configuran los criterios generales del

tratado. Entre las más destacadas se perciben: trato nacional (considerar la inversión extranjera en las mismas condiciones que la local), nación más favorecida (mantener y hacer extensivo el trato recibido por inversiones de otros países), cobertura sobre la expropiación directa o indirecta, otorgar libertad en la dirección de la inversión y capacitar al inversor de demandar al estado receptor de inversiones en caso de incumplimiento de alguna de las cláusulas de los tratados. Visto desde el punto de vista estatal, estas cláusulas resultan en una reducción del espacio político (*policy space*) para la toma de decisiones; más precisamente, imposibilita al estado receptor de inversiones de darles algún tipo de direccionamiento. Como resultado, se estaría produciendo un desplazamiento del poder estatal hacia las empresas transnacionales (Bas Vilizzio, 2020). O dicho en otros términos, un desplazamiento del espacio político por el mercado (personificado en empresas transnacionales).

Sin embargo, este camino extensivo puede conducirnos a otro resultado. Estos elementos, en primer lugar, denotan un proceso de internacionalización de la producción capitalista que es históricamente previo a la expansión y consolidación de tratados de libre comercio y de protección de inversiones (Piva, 2020). Los tratados de inversión, en este sentido, vienen a sancionar una realidad que les precede y que requiere una normatividad internacional que dé certidumbre a las inversiones. El proceso capitalista opera bajo una lógica de proyección del presente en el futuro. Las certidumbres jurídicas son centrales en la planificación de inversiones. La internacionalización de los procesos productivos requiere de una proyección que atraviesa diversos países. De allí que la demanda de los capitales sea la de poseer marcos legales homogéneos y perdurables que tienden a dar certidumbre. Estos tratados resultan centrales en este aspecto en tanto que suponen una norma posicionada virtualmente por encima de cada estado. La internacionalización de la producción (cambios en los regímenes de acumulación) opera como un presupuesto de estos tratados (Poulantzas, 2016).

Esto no supone asumir una perspectiva de adecuación de la superestructura a la base (Mandel, 1969). Tampoco presume una adecuación de las formas de propiedad y apropiación con las formas jurídicas. La internacionalización de la producción ha operado como una condición necesaria de la emergencia de estas formas jurídicas, aunque no suficiente. La constitución de estas formas jurídicas, como el mismo proceso de internacionalización resultaron de un proceso ciego conducido por la lucha de clases.

La internacionalización de la producción fue un proceso lento que se produjo al interior del capitalismo de la segunda posguerra. Su móvil fue la búsqueda de los capitales para sortear las restricciones impuestas por las políticas keynesianas, emergentes de las relaciones de fuerza institucionalizada en los estados benefactores y en las instituciones de Bretton Woods (Panitch y Gindin, 2015). Fue por medio de la internacionalización del capital (transnacionalización de las empresas) y de los procesos productivos (cadenas globales de valor) que el capital fue erosionando las bases sobre las cuales se erguían las relaciones de fuerza entre capital y trabajo.

Las formas de estado neoliberal vinieron a convalidar y consolidar las nuevas relaciones de fuerza y tendieron a darles coherencia, cuya antecala fue aquel proceso de internacionalización. El principal objeto de las políticas neoliberales fue la subordinación del conjunto social a la lógica de acumulación global por medio de la intensificación de la competencia a partir de políticas monetarias. Estas políticas de restricción monetaria supusieron que por medio de mecanismos endógenos los estados se sujetaron (a la vez que subordinaron al conjunto social) a los movimientos globales del capital. Además, fueron acompañadas de la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la firma de tratados de libre comercio y/o tratados bilaterales de inversión. De allí que la bibliografía especializada tienda a identificar a las políticas neoliberales con este tipo de Tratados, y se tienda a comprenderlos como parte de una nueva arquitectura internacional neoliberal.

Sin embargo, calificar a esta arquitectura de neoliberal supone una homología con las formas de estado neoliberales que resulta imprecisa en términos históricos y de la lógica de los mecanismos de subordinación social. La evidencia histórica, que resulta de la continuidad de esta arquitectura a pesar del desmontaje de las formas de estado neoliberal como fuera el caso de varios países de Sudamérica, habilita a reconsiderar esta homología.

Las políticas neoliberales tienen por objeto la subordinación del conjunto social a la competencia global a través de mecanismos endógenos de carácter monetarios. Por medio de estos mecanismos los estados auto restringen las posibilidades de responder demandas sociales, las cuales quedan subsumidas bajo la lógica del mercado (Clarke, 1988), de modo de lograr la estabilidad monetaria; la desregulación de los mercados y la apertura comercial es el complemento endógeno de estas políticas. Como decíamos, el trasfondo de estas políticas fue el proceso de internacionalización del capital (procesos productivos y propiedad) (Piva, 2020). La contención de demandas, en este sentido, es el modo específico en que se desarrolló la lucha de clases. Las políticas neoliberales allí tuvieron su “éxito”.

Los tratados de libre comercio y, particularmente, los tratados de inversión que promueven mecanismos de resolución de controversias entre estado y capitales, antes que suponer una subordinación social a los movimientos del capital global por medio de mecanismos endógenos de carácter monetarios, suponen esa misma sujeción a través de mecanismos exógenos. Los estados, en efecto, ponen fuera de sí la capacidad de que los capitales inicien una demanda contra aquel estado que atente contra posibles ganancias. De este modo, los estados quedan imposibilitados de promover políticas de desarrollo que le permitan responder a demandas sociales diversas.

Como puede observarse la homología entre neoliberalismo y estos tratados resulta de una confluencia entre mecanismos de subordinación

social opuestos (endógenos/exógenos) que tienen un mismo fin, imposibilitar a los estados de responder a demandas sociales por medio de su subordinación a la lógica de la acumulación global montada sobre la internacionalización del capital. Como dijimos, esto resulta de un proceso ciego conducido por la lucha de clases.

Dicho de otro modo, este tipo de tratados tiende a acorazar relaciones de fuerza entre capital y trabajo erguidas sobre la internacionalización de los procesos productivos y del capital. El objeto de los organismos protectores de inversiones antes que socavar el poder estatal, resguarda a aquel poder estatal de cambios en las correlaciones de fuerza por medio de su autosujeción a aquellos órganos.

De lo observado se puede señalar un segundo elemento que permite comprender dicha homología entre neoliberalismo y tratados de libre comercio e inversión, y que es índice de la coherencia interna entre ambas cuestiones. Las políticas neoliberales tienden a despolitizar las relaciones monetarias. Su subordinación a los flujos globales del capital supone un auto corrimiento del estado. En este sentido, es vital comprender los procesos tendientes a la independización de los Bancos Centrales. El bloqueo de demandas en este sentido presume la subordinación social a los movimientos del mercado. Esta misma despolitización emerge con la auto eximición de los estados de la direccionalidad de la inversión y su auto sujeción a mecanismos supranacionales que resguardan aquella autoexclusión estatal. No obstante, la despolitización no implica un desplazamiento del mercado por el estado, sino un cambio en la forma de estado resultante de la lucha de clases. En otras palabras, un cambio en las relaciones de fuerza entre capital y trabajo.

El objeto no es un ataque al estado y sus funciones, ni tampoco achicar al estado para agrandar el mercado: nos enfrentamos a un autocercenamiento estatal de sus funciones de modo de imposibilitar cambios en las relaciones de fuerza entre capital y trabajo a nivel nacional. Es en esta perspectiva que hay que comprender el reclamo de seguridad jurídica

de los capitales y, por tanto, el principal objeto de los TBIs. La protección de inversiones otorga certezas (seguridad jurídica) al capital que le resultan necesarias ante un escenario de internacionalización de los procesos productivos (Ghiotto, 2020). La despolitización de la inversión, en efecto, es central en garantizar certezas para el capital. El ataque es a la clase trabajadora a través de una autoexclusión de funciones y espacios políticos de, y por, los estados.

Correr el punto de vista del estado a las relaciones entre capital y trabajo conduce a una perspectiva en cuyo centro se halla el antagonismo entre capital y trabajo, y no una relación de oposición entre capitales internacionales junto a los estados centrales contra los estados periféricos y sus poblaciones.

Limitar la crítica al cercenamiento de las capacidades estatales (soberanía en sentido amplio), supone asumir el punto de vista del capital desde su forma estatal. Más específicamente, implica comprender estos tratados desde la perspectiva de una forma histórica del desarrollo capitalista y de su forma estado. Esta mirada conduce a un normativismo implícito. Es cierto que la crítica no se detiene en la pérdida de soberanía. Se señalan las consecuencias negativas para las clases subalternas, y las diferencias sustanciales sobre sectores más vulnerables. Sin embargo, se presupone que aquellas son efecto de la pérdida de poder estatal. El normativismo implícito de las críticas es evidente, se trata de fortalecer al estado. No obstante, el estado no es la solución, es parte sustancial del problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Bas Vilizzio, Magdalena. "Releyendo a Susan Strange en clave de solución de controversias inversor-Estado". *Revista Tribuna Internacional*, 9(18), 2020. 1-17.
- Clarke, Simon 1988. *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State*. (Aldershot: Edward Elgar)

Ghiotto, Luciana. (2020). “Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América”. En Ghiotto, L. (comp). *25 años de tratados de comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. (Fundación Rosa Luxemburgo/Plataforma América Latina Mejor sin TLC).

Mandel, Ernest (1969). *Ensayos sobre el neocapitalismo*. (México: Era).

Pantich, Leo y Gindin, Sam (2015). *La construcción del capitalismo global. La economía política del imperio estadounidense*. (Madrid: Akal)

Pascual, Rodrigo; Ghiotto, Luciana y Lecumberria Delía, David (2007). *El libre comercio en lucha. Más allá de la forma ALCA*. (Buenos Aires: CCC).

Piva, Adrian (2020). “Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia”. En Ciolli, Vanesa; Naspleda, Federico; García Bernado, Rolando. *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y el capital desde Argentina*. (Buenos Aires: UNQ).

Poulantzas, Nicos (2016). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid, España: Siglo XXI.



BLOQUE 2: ESTUDIOS DE CASO DE TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Poder corporativo, Estado y luchas sociales
Número 2 · Abril 2024



El TLC entre Ecuador y China

La profundización de la dependencia

David Fajardo*

El 15 de febrero de 2024, el actual presidente del Ecuador, Daniel Noboa, por medio del Decreto Ejecutivo No. 166, ratificó en su totalidad el Tratado de Libre Comercio (TLC) con la República Democrática Popular de China. Esto fue posible después de que se cumpliera con todo el proceso que incluye: la firma del Memorando de Entendimiento con China en 2022. Primero, la firma del Tratado que se llevó a cabo de manera simultánea el 10 y 11 de mayo del 2023 por el ex presidente Guillermo Lasso. Luego, el 12 de octubre del mismo año, la calificación de la constitucionalidad del Tratado por parte de la Corte Constitucional del Ecuador y la decisión de que deba ser ratificado por la Asamblea Nacional del Ecuador (Corte Constitucional del Ecuador, 2023). Con posterioridad, el 7 de febrero de 2024, la Asamblea Nacional del Ecuador con apenas 76 votos, que le fueron suficientes, ratificó el TLC con China (Primicias, 2024). Finalmente, el poder ejecutivo ratificó el acuerdo, tal y como planteamos al principio de este párrafo (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia del Ecuador, 2024).

Esta sucesión de hechos que han dado paso a que el TLC entre China y Ecuador se encuentre habilitado y a la espera del cumplimiento de los

* Abogado y activista.

trámites administrativos en China, a *priori*, nos hace entender que ha existido una voluntad unánime del Ecuador por relacionarse en estos términos con el gigante asiático; sin embargo, como muchas veces ocurre, estas decisiones sucedieron a expensas de la voluntad popular.

La presión social en contra de la celebración del tratado internacional con China fue permanente, aunque principalmente durante el análisis de la Corte Constitucional del Ecuador, donde existieron intervenciones por medio de *amicus curiae* con argumentos de toda índole advirtiendo sobre las preocupaciones del tratado. Asimismo, durante las sesiones de la Asamblea Nacional del Ecuador, en las que se votó por la ratificación del tratado, se sucedieron movilizaciones y la presión mediática por medio de campañas en medios digitales y redes sociales.

Una de las principales preocupaciones alrededor de este tratado con China es sobre la transparencia de las negociaciones, las que sucedieron principalmente en 4 rondas y otras reuniones técnicas complementarias en apenas 10 meses, entre abril y diciembre de 2022. Las mismas se realizaron, con base en una hoja de ruta planteada por el expresidente Lasso en febrero de ese mismo año, durante una visita oficial a Beijing (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, 2023), hoja de ruta que en ningún momento fue de conocimiento público.

A pesar de que se indicaba que la velocidad de las negociaciones técnicas fue una muestra de eficiencia y entendimiento, en gran medida esto se debe a que las negociaciones de este TLC fueron específicamente sobre la liberación del comercio de bienes y no incluye ni inversiones ni servicios. En efecto el documento contiene 17 capítulos donde se regulan asuntos relacionados con el acceso a mercados de mercancías, reducción de obstáculos técnicos para el comercio, protocolos para medidas sanitarias y fitosanitarias, promoción del comercio electrónico, transparencia, la mejora de procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio, entre otros. Según declaraciones de Julio José Prado, el entonces Ministro de Producción de la cartera de Estado que lideró las negociaciones, se

procedió de esta manera porque resultó más sencillo y rápido que incluir temas adicionales al comercio de bienes (Latinoamérica Sustentable, 2023).

Por otro lado, las críticas por la poca transparencia del proceso de negociación se sostienen sobre el hecho de que en ningún momento se contó con espacios de participación ciudadana, de organizaciones sociales o la academia como sí ha sucedido en casos análogos, como el del TLC Perú-China o Costa Rica-China (PLAN V, 2024). Mientras, sectores productivos (como el automotriz o el textil) manifestaban su preocupación ante la imposibilidad de competir con la producción china, a pesar de que el Gobierno buscó calmar esas preocupaciones indicando la exclusión del desgravamen a actividades vulnerables de la producción nacional (GK, 2024).

Otra de las más importantes preocupaciones alrededor del TLC con China surge justamente desde el lado de la protección y conservación de la Naturaleza en el Ecuador. La razón de esto es que las negociaciones no incluyeron acuerdos relacionados a compras públicas, derechos laborales, propiedad intelectual ni estándares o regulaciones ambientales (Primicias, 2023).

A pesar de que el mismo tratado indica que los dos Estados se abstendrán de relajar medidas ambientales para el cumplimiento de los compromisos¹, al mismo tiempo contempla compromisos por parte de los Estados para simplificar a las empresas el desarrollo de sus procesos de inversión en el país² (República Popular China; República del Ecuador, 2023), lo que en el caso ecuatoriano podría traducirse en flexibilización de los procesos de regularización ambiental para la obtención de autorizaciones (Expreso, 2023).

- 1 Artículo 9.3 del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China.
- 2 Artículo 9.2. literal c, del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China.

Al mismo tiempo grandes preocupaciones se concentraron, también, en que dentro del tratado se negociaron importantes reducciones arancelarias para la importación de residuos y desechos industriales a Ecuador. La Alianza Basura Cero de Ecuador, en un primer comunicado público del 10 de enero del presente año, advierten a la Asamblea Nacional del Ecuador, y a la ciudadanía en general, sobre que el TLC con China vulnera el Convenio de Basilea y sus dos enmiendas, de las que Ecuador es signatario, ya que por medio de éste se adquirió el compromiso de cesar el comercio transfronterizo de desechos (Alianza Basura Cero Ecuador, 2024). Un segundo comunicado del 14 de enero en el que firmaron alrededor de 100 organizaciones sociales del país de toda índole, alertaba sobre la potencial basurización del país con la ratificación de este tratado con China y denunciaba las presiones que ejercieron grupos de poder relacionados a los sectores exportadores e importadores de Ecuador sobre la Asamblea Nacional para la ratificación del tratado. En el documento expresaban que, a pretexto de recuperar de materia prima y bajo el discurso de economía circular, el TLC posibilitaría el ingreso de desechos de distinto tipo, como desechos eléctricos, farmacéuticos, chatarra, baterías y pilas, plástico, cenizas o líquidos con tóxicos muy peligrosos³; y, concluían que el informe sobre el TLC con China, expuesto en el pleno de la Asamblea para su ratificación, es resultado de un proceso antidemocrático que no contó con participación social (Alianza Basura Cero Ecuador, 2024).

En efecto, la ratificación del tratado se desarrolló en una primera sesión de la Asamblea Nacional el 11 de enero, pero fue suspendida por su presidente, Henry Kronfle, hasta una nueva convocatoria (Primicias, 2024) debido a la serie de cuestionamientos y críticas que recibió el tratado en esa sesión. El debate sobre la ratificación del tratado se retomó el 7 de febrero después de semanas en las que se continuaron las negociaciones entre los bloques políticos de la Asamblea para obtener los votos suficientes

3 Artículo 4.3 del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China.

con el fin de aprobar el TLC. Ese mismo día Kronfle recorría las curules de las y los asambleístas pidiendo votos favorables para el TLC (Expediente Público, 2024). Para esta segunda sesión, se contó con la participación de la actual Ministra de Producción, Sonsoles García, quien intervino sobre los beneficios esperados con el TLC, pero nada expresó sobre posibles amenazas o riesgos; mientras que la participación de la academia y organizaciones sociales fue filtrada e impedida de intervenir (PLAN V, 2024).

Al respecto de los desechos, Julio José Prado, ex Ministro de Producción y negociador del TLC indica que no porque el producto conste dentro del tratado este va a importarse hacia el Ecuador pues existen normas que lo prohíben (GK, 2024). No obstante, la realidad es que el Ecuador ya importa una altísima cantidad de desechos, principalmente desde EEUU, tal y como reconoció otro exministro de producción, Daniel Legarda, indicando que al Ecuador ya ingresan residuos metálicos y residuos de los aceites de petróleos y plásticos PET en calidad de materia prima (Primitias, 2024). Sin embargo ese material viene contaminado y en gran mayoría no puede ser aprovechado por lo que termina disponiéndose en los botaderos de basura y rellenos sanitarios del país (PLAN V, 2024).

El TLC con China abrirá mercado para nuevos productos no tradicionales que podría representar un gran peligro para la biodiversidad del Ecuador, especialmente para las especies amenazadas, como los tiburones ya que las reducciones arancelarias también se aplican sobre los productos derivados de estas especies y es justamente la pesca de tiburones, muchas veces maquillada de incidental, la que ha demostrado la poca o nula capacidad de control del Estado ecuatoriano (Bitacora Ambiental, 2024).

Pero, también fortalecerá la exportación de productos tradicionales, como los camarones, industria que amenaza la existencia de los ecosistemas de manglares, o la exportación de minerales metálicos, como el cobre, que deriva en uno de los principales conflictos ecosociales del Ecuador por su mínimo desempeño ambiental, y con procesos judiciales en contra, levantados por las comunidades indígenas y campesinas afectadas, que

han logrado, incluso, la suspensión de esos proyectos, como es el caso del proyecto de megaminería de cobre *Panantza San Carlos* o el proyecto *Río Blanco* (Mongabay, 2023).

Este tratado consolida la posición del Ecuador en la división internacional del trabajo como un país primario exportador, además dependiente de las rentas que ingresan de las actividades extractivas, sacrificando o propendiendo a sacrificar su mayor tesoro, su diversidad ecológica y cultural, en aras de satisfacer la demanda de la segunda mayor economía del planeta.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Basura Cero Ecuador. (14 de enero de 2024). *Alianza Basura Cero Ecuador*. Obtenido de <https://www.alianzabasuraceroecuador.com/pronunciamento-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-ante-la-decisionde-la-asamblea-nacional-frente-al-tlc-con-china/>
- Alianza Basura Cero Ecuador. (10 de enero de 2024). *Pronunciamento de organizaciones de la sociedad civil ante la decisión de la Asamblea Nacional frente al TLC con China*. Obtenido de <https://americalatinasintlc.org/2024/01/11/ecuador-organizaciones-denuncian-el-tlc-con-china/>
- Bitacora Ambiental. (16 de enero de 2024). *TLC con China se discutió entre unicornios y apuros*. Ecuador. Obtenido de <https://www.bitacoraec.com/post/tlc-con-china-se-discuti%C3%B3-entre-unicornios-y-apuros>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2023). Dictamen 8-23-TI/23. Quito, Ecuador. Obtenido de http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1d-WlkOicyMmM4OTQ3Mi02YmNmLTQ4N-zgtOGMyOC05ZGIwMjU5NDRiYTcucGR-mJ30=
- Expediente Público. (28 de febrero de 2024). *Ecuador aprobó el TLC con China pese a la alerta de ambientalistas y empresarios*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.expedientepublico.org/ecuador-aprobo-el-tlc-con-china-pese-a-la-alerta-de-ambientalistas-y-empresarios/>
- Expreso. (07 de septiembre de 2023). *Ecologistas preocupados por el Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y China*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.>

expreso.ec/actualidad/ecologistas-preocupados-tratado-libre-comercio-ecuador-china-172383.html

GK. (15 de febrero de 2024). *El tratado de libre comercio con China, explicado*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://gk.city/2023/01/04/tratado-libre-comercio-china-ecuador-explicado/>

Latinoamérica Sustentable. (mayo de 2023). *latsustentable.org*. Obtenido de <https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2023/06/tlc-china-ecuador.pdf>

Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. (2023). *produccion.gob.ec*. Obtenido de <https://www.produccion.gob.ec/tratado-de-libre-comercio-ecuador-china/#:~:text=El%20Tratado%20de%20Libre%20Comercio,mayo%20del%202023%20en%20Beijing.>

Mongabay. (21 de mayo de 2023). “Ecuador no ha estado, ni está preparado con un buen marco regulatorio ambiental y social para este TLC con China” | ENTREVISTA. Obtenido de <https://es.mongabay.com/2023/05/ecuador-no-ha-estado-preparado-con-un-buen-marco-regulatorio-ambiental-social-para-tlc-china-entrevista/>

PLAN V. (23 de enero de 2024). *El TLC con China: ¿Exportaciones a cambio de basura?* Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/plan-verde/el-tlc-con-china-exportaciones-cambio-basura>

Primicias. (2 de mayo de 2023). *Acuerdo con China no contempla temas laborales ni ambientales*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-china-acuerdo-comercial-firma/>

Primicias. (16 de enero de 2024). *¿Ecuador podrá importar desechos desde China si se aprueba el acuerdo comercial?* Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/china-residuos-desechos-acuerdo-comercial/>

Primicias. (2024). *Asamblea Nacional ratifica el acuerdo comercial con China*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/asamblea-acuerdo-comercial-china/#:~:text=de%20ambos%20pa%C3%ADses.,La%20Asamblea%20Nacional%20lo%20aprob%C3%B3%20con%2076%20votos.,comercial%20con%20el%20pa%C3%ADs%20asi%C3%A1tico.>

Primicias. (11 de enero de 2024). *El tratado de libre comercio con China tambalea en la Asamblea Nacional*. Quito, Ecuador. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/asamblea-nacional-tratado-comercial-china/>

República del Ecuador; República Popular China;. (2023). *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China*. Quito. Obtenido de <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/12/>

Copia-de-FTA-COPY-ECUADOR-SPANISH_.pdf

uploads/2023/12/Copia-de-FTA-COPY-ECUADOR-SPANISH_.pdf

República Popular China; República del Ecuador;. (2023). *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Popular China*. Quito - Beijín. Obtenido de <https://www.produccion.gob.ec/wp-content/>

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia del Ecuador. (15 de febrero de 2024). *comunicacion.gob.ec*. Obtenido de <https://www.comunicacion.gob.ec/decreto-no-166/>





Acordo Mercosul-UE

Três pontos para discussão, na perspectiva do desenvolvimento

Adhemar S. Mineiro*

Cezar Augusto Miranda Guedes**

Introdução

Este artigo se baseia em uma exposição feita na Cúpula Social do Mercosul, no Rio, em dezembro de 2023. Reflete preocupações com o desenho apresentado pelos negociadores àquela altura para um eventual fechamento do acordo Mercosul-União Europeia.

O acordo, como sabemos, não é apenas um acordo comercial, mas se baseia em três pilares – diálogo político, cooperação e livre comércio (MRE, 2019). Entretanto, desde o começo das negociações o grande objetivo é finalizar um acordo de livre comércio entre os dois blocos. Deste ponto de vista, o acordo, uma vez fechado, condiciona de certa maneira a estrutura produtiva dos países do Mercosul (e, em menor grau, da União Europeia,

* Economista, Assessor da REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) e doutorando do PPGCTIA/UFRRJ (Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro).

** Economista, Professor do PPGCTIA/UFRRJ.

já que esta tem uma economia bem maior e mais complexa, no seu conjunto, do que a dos países do Mercosul, também no seu conjunto).

Assim, o acordo em negociação pode ser visto de várias perspectivas¹. Uma delas, evidentemente não desprezível, seria observá-lo de um ponto de vista geopolítico, em um momento em que o mundo se vê às voltas com uma disputa hegemônica entre EUA e China, e esse acordo envolveria países que, não sendo diretamente nenhum dos polos em disputa, mantém importantes relações com ambos os lados (vale lembrar, por exemplo, que o acordo envolveria seis países e blocos membros do G20, Brasil e Argentina, do lado do Mercosul, e Itália, França, Alemanha e própria União Europeia, pelo outro lado). Porém, se essa fosse a abordagem principal, a ênfase não deveria ser na área comercial, e sim nos pilares de diálogo político e cooperação.

Entretanto, como já avançado, a ênfase desde o começo das negociações foi em torno do capítulo comercial. E os acordos de comércio, desde que foi desenhada a Organização Mundial do Comércio (OMC) e sua agenda de liberalização comercial, envolvem muito mais do que o comércio de bens à escala internacional, envolvem também serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras de governo e uma série de outros assuntos que, muito além de exportação e importação, o que já não seria pouco, contribui para moldar as economias nacionais a partir de sua inserção internacional e sinalizar possíveis estratégias de desenvolvimento, com suas possibilidades e limites. No caso do acordo em negociação entre Mercosul e União Europeia, veremos brevemente a seguir, muitos limites e poucas possibilidades.

¹ Para os textos disponíveis do acordo fechado em 2019, ver no site oficial do governo brasileiro em <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia>.

Breve histórico

O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia é negociado há mais de um quarto de século, tendo sua negociação iniciado na metade dos anos 1990, em um ambiente em que também eram feitas outras tratativas comerciais, como as negociações para a formação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA)², liderada pelos EUA e envolvendo o conjunto de países das Américas do Norte, Central, do Sul e o Caribe, com exceção de Cuba, que fracassou entre 2003 e 2004, ou as efervescentes negociações multilaterais de comércio no âmbito do antigo GATT (sigla em inglês para o Acordo Geral de Tarifas e Comércio), que levou à criação da OMC em 1995, ao final da Rodada Uruguai do GATT, e à negociação em seu interior de um conjunto de temas que ia muito além das reduções tarifárias que foram negociadas entre 1947 e 1994. Assim, a década final do século passado e os primeiros anos do novo século foram momentos de auge do processo de abertura comercial cristalizado em acordos negociados ou em negociação, que refletiam a chamada “globalização”, um processo de integração da produção a nível mundial possibilitada pelo crescimento dos fluxos de comércio e do movimento dos capitais, assim como, de novas tecnologias introduzidas no quarto final do século passado, pela revolução na tecnologia da informação e pela aceleração do transporte internacional. Isso permitiu uma “relocalização” da produção à escala mundial e, para que o sistema tarifário não impusesse custos importantes para essa difusão da produção pelo mundo, era necessária a liberalização comercial, como parte desse movimento.

Entretanto, a partir da crise econômica e financeira de 2007/2008, o conjunto das principais economias do mundo, EUA à frente, passam a adotar medidas protecionistas em cada vez maior escala, em primeiro lugar de forma envergonhada, mas em seguida de forma cada vez mais aberta.

2 Sobre as relações entre as negociações da ALCA e as negociações Mercosul-EU, vale a pena a leitura do Posfácio do Embaixador Ronaldo Costa Filho (um dos coordenadores das negociações Mercosul-UE por muitos anos) em Araújo (2018).

No caso dos EUA, a partir do governo Trump (janeiro de 2017 a janeiro de 2021), as medidas protecionistas são tomadas de forma aberta, propagandeada e estruturada como políticas de governo. Do outro lado da polarização internacional, o lado chinês, a defesa do multilateralismo, político e comercial, se dava também com um movimento expansivo nacional, e na primeira metade da segunda década do século XXI é lançado o que hoje é chamado Iniciativa Cinturão e Rota, que se consolida a partir da segunda metade, uma estratégia internacional chinesa de expansão comercial e de infraestrutura, que avança conectada a mecanismos financeiros e diplomáticos. Esse quadro de disputa apenas se acirrou, com a intensificação da disputa tecnológica, uma vez que ocorre ao mesmo tempo em que importantes modificações acontecem no cenário internacional da produção – estamos falando de elementos como a Internet das Coisas, Inteligência Artificial, Blockchain (para segurança de transações), Impressão 3D, Robótica, Drones, Edição Genética, Tecnologia 5G, Nanotecnologia, Energia Solar Fotovoltaica/Transição Energética, das preocupações com as interrupções da produção à escala internacional a partir de pandemia da Covid-19, e das mudanças da geopolítica internacional explícitas a partir da guerra na Ucrânia.

O mundo mudou muito, e os temas negociados entre Mercosul e União Europeia, muito pouco, neste quarto de século de negociações. Vale observar os debates sobre a “desglobalização”.

O teor da negociação

O acordo concluído com as negociações fechadas em 2019, sob governos radicalmente liberais do ponto de vista econômico em Argentina e Brasil (presidências Macri e Bolsonaro respectivamente) é um acordo de características basicamente neocoloniais, em que os países do Mercosul ampliam seus mercados de exportação de bens baseados em recursos primários, agrícolas, pecuários, processados intensivos em energia e minerais, para a Europa, e em troca recebem da União Europeia produtos

manufaturados de alto valor agregado (Totti Salgado e Bressan, 2020). Além disso, abre substancialmente os mercados de serviços e compras governamentais dos países do Mercosul, e dá importantes garantias aos europeus na área de investimentos.

O acordo, tal qual desenhado, intensificando a mineração, a grande agricultura exportadora (e seus venenos e consumo de água), e alguma indústria de baixo valor agregado viabilizada pela desregulamentação do mercado de trabalho e por regras ambientais mais frouxas, aprofunda a crise ambiental e social no Mercosul (Schlesinger,2020). Da forma que foi fechado, atingiria ainda setores da agricultura familiar no Mercosul, como na produção de lácteos e uvas, entre outros. Em especial pelos impactos ambientais (e, neste aspecto, dada a imagem de predador do meio-ambiente do governo Bolsonaro, alardeada aos quatro ventos pelo mundo, com as queimadas no Cerrado, Pantanal e Amazônia, importantes biomas nacionais), cresceu na Europa a resistência ao acordo, e as dificuldades políticas de ser aprovado pelos parlamentos europeu e nacionais sem compromissos adicionais. Dessa maneira, os negociadores europeus passaram a defender a necessidade de um protocolo adicional ao acordo negociado, o que ficou explícito a partir de 2022 (lembrando que, após o período de fechamento das negociações, tivemos o período da pandemia da Covid-19, entre 2020 e 2021, onde muitos processos foram interrompidos pelo mundo). Neste período, também tivemos a mudança do governo argentino, sendo Macri substituído pelo peronista Alberto Fernández na Argentina, o que diminuiu naquele país o respaldo ao acordo por parte do governo.

Desta forma, chegamos a 2023, quando assume um novo governo no Brasil (Lula), com um acordo com características neocoloniais negociado, um governo com críticas ao que tinha sido negociado na Argentina, e um protocolo adicional de garantias ao meio ambiente em negociação.

O quadro das conversas entre os negociadores em 2023

Foi com esse quadro descrito no último parágrafo que chegamos ao debate de 2023. O governo Lula usa os primeiros meses para tomar pé do processo de negociações em curso. Com tantos problemas, o novo governo brasileiro se utiliza, em especial no segundo semestre do ano (quando o Brasil assumiu a presidência pró-tempore do Mercosul, no quadro de rodízio semestral vigente) para, basicamente, tentar operar no sentido de aproveitar a discussão do protocolo adicional proposto pelos europeus (e que tinha a oposição dos países do Mercosul) para reabrir pontos da discussão, em especial buscando proteger setores da agricultura familiar e reduzir concessões na área de compras governamentais, objetivando abrir espaço para suas políticas de desenvolvimento na área industrial (lembrando que, no final do ano, foi lançado, por exemplo, o programa Nova Indústria Brasil, o NIB, que para sua implementação depende da demanda de compras públicas do governo).

Passa a buscar, então, agir sobre o acordo negociado, com o argumento de que o protocolo adicional requerido pela UE requeria uma reabertura das negociações, e tentando levar adiante modificações que poderiam ser chamadas de “redução de danos” em cima do que havia sido anteriormente negociado. Entretanto, é evidente o limite de uma operação dessa natureza, pois a política de “redução de danos” implica assumir as demais perdas que não puderem ser negociadas de alguma forma, mantendo a essência do acordo fechado pelos governos anteriores.

E aqui, curiosamente, a defesa de um acordo que, afinal de contas, implica perdas importantes na área econômica, se justifica pela geopolítica global (como avançado na introdução desse texto), buscando criar alternativas a um mundo polarizado pela disputa EUA-China e, a partir da eleição do novo governo argentino do ultra-liberal Milei, pela questão regional, por buscar amarrar a Argentina a um Mercosul do qual o governo Milei pode querer se afastar.

Algumas ideias para a frente

O que foi conversado, negociado e fechado em 2019, do ponto de vista de buscar um desenvolvimento alternativo, não é uma base sobre a qual se possa seguir conversando para um fechamento de acordo que preserve as características de permitir estratégias de desenvolvimento mais solidárias, sustentáveis e que viabilize a produção industrial, com produtos de maior valor agregado, sendo levada adiante pelos países do Mercosul. Se o objetivo é levar adiante uma transição energética justa, uma nova retomada da indústria nos países do Mercosul, em particular Brasil e Argentina, e levar adiante os combinados ambientais internacionais dos governos e seus compromissos, em especial do Brasil, com maior inclusão social e aumento da renda e do emprego, com uma alteração profunda da estratégia de desenvolvimento levada adiante até aqui, é preciso deixar para trás o que foi negociado em 2019, mesmo com as conversas sobre “redução de danos” que se seguiram.

Vale lembrar que esse questionamento não é apenas para o que vem sendo negociado com a União Europeia. Ele vale para outros tratados de comércio, negociados (como o negociado com Cingapura) ou em negociação (entre outros, com Coreia do Sul, com Canadá, e com o EFTA – grupo de países que inclui Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça). Mas vale também para formas implícitas que vêm tomando a configuração da relação econômica com outros países, como a China, mais importante parceiro comercial dos países do Mercosul, mesmo sem acordo de comércio. Com essa configuração, o Mercosul passa a ser um fornecedor de matérias primas basicamente, de produtos do extrativismo, voltando a uma inserção subordinada aos mercados internacionais, desconhecendo todas as críticas a esse modelo de inserção primário-exportadora configuradas a partir da análise da CEPAL (Prebisch, 1998).

É preciso buscar novos caminhos, novas estratégias, um novo desenvolvimento. E isso leva à necessidade de rever os rumos que foram tomados até aqui. É hora de aproveitar que o mundo mudou, para também mudar.

BIBLIOGRAFÍA

- Araújo, Ricardo Guerra. O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia. Brasília : FUNAG, 2018.
- MRE – Ministério das Relações Exteriores. “Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia”, 4 de julho de 2019. Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf.
- Prebish, Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, em CEPAL, Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL – Textos Seleccionados, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.
- Schlesinger, Sérgio, “O Acordo União Europeia-Mercosul e o Meio Ambiente”, em Friedrich Ebert Stiftung, Acordo Mercosul-União Europeia - Análise de Impactos Setoriais no Brasil, FES-Brasil, S. Paulo, Agosto 2020.
- Totti Salgado, Vitória, e Bressan, Regiane Nitsch. “O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira”. *Revista NEIBA*, Cadernos Argentina-Brasil, Volume 9, Buenos Aires, 2020, p. 01-22, DOI: 10.12957/neiba.2020.50950 | e50950 I ISSN: 2317-3459.
-



Acuerdo UE-Mercosur

La profundización del agronegocio y sus impactos en los territorios

Carla Poth*

Introducción

El Tratado de Libre Comercio (TLC) Unión Europea- Mercosur sigue abierto desde hace más de 20 años. El relanzamiento de las negociaciones, a fines de 2015, se da en un marco en que el acuerdo se vuelve estratégico para el dominio geopolítico de la Unión Europea (UE) sobre América del Sur, frente a la presencia comercial de EEUU y, especialmente, el ascenso de China en la región.

El acuerdo entre ambos bloques representa un 25% del PIB global e incluye a 750 millones de personas, por lo que su alcance y consecuencias son inmensos. De hecho, con 23 artículos que abordan diversas aristas del comercio, este acuerdo busca consolidar el flujo de mercancías y capitales con el objeto de asegurar ganancias para actores estratégicos del capital global.

* Docente- Investigadora del Equipo de Extensión e Investigación en Salud Colectiva y Ambiente, Instituto del Conurbano (ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoría, poder corporativo y derechos humanos

La firma del acuerdo se alimenta de una retórica que sostiene los efectos positivos de la apertura comercial y de la dinámica de intercambio financiero, de bienes y servicios, que promueve el crecimiento económico y la calidad de vida. Sin embargo, pocos son los estudios que denotan el impacto que tendrá la liberación arancelaria (este acuerdo elevará al 95%, los productos exportados libres de tasas) (Ghiotto y Echaide, 2020), y la reconfiguración de marcos regulatorios e institucionales (promovidas por el acuerdo) en las dinámicas productivas de los territorios. La generación de nuevas reglas comerciales (cambio en disposiciones administrativas, reducción de controles aduaneros, modificación de medidas sanitarias), impactará notablemente en el ambiente, la salud y la economía de las poblaciones.

En este artículo, observaremos que, con la firma del acuerdo, las medidas arancelarias y modificaciones regulatorias propuestas se llevará adelante una fuerte promoción del agronegocio. El agronegocio, en los diversos países del MERCOSUR, se encuentra intrínsecamente asociado a la violación de derechos ambientales y humanos, por lo que su mayor desarrollo no sólo reducirá la calidad ambiental y sanitaria de los países receptores sino que, incluso, neutralizará y destruirá cualquier posibilidad de “crecimiento” económico.

Agronegocio y aranceles- un acuerdo que profundiza el intercambio desigual

Cuando se habla del acuerdo, las negociaciones arancelarias resultan ser de los aspectos más renombrados. En este sentido, la estructura comercial de ambas regiones ha tendido históricamente a favorecer a diversos sectores del agronegocio, minería o hidrocarburos en lo que respecta a los principales productos exportados desde el Mercosur a la UE. En cambio, la UE ha tendido a comercializar productos industriales.



Fuente: 10 Motivos para decirle NO al Acuerdo MERCOSUR- UE (América Latina Mejor sin TLC- Argentina Mejor sin TLC)

En el marco del tratado, el MERCOSUR acordó liberalizar el 93% de los aranceles de los productos agroalimentarios importados de la UE. Mientras, la UE acordó liberalizar el 82% de las importaciones agrícolas. El resto de los productos están supeditados a liberalizaciones parciales (Ghiotto y Echaide, 2020).

Los reguladores plantean que este acuerdo llevará a un crecimiento de los ingresos en las economías del MERCOSUR. Sin embargo, la estructura arancelaria propuesta por el acuerdo tiende a consolidar una estructura desigual de comercio en la que podemos ver que el agronegocio (en sus diferentes cadenas de producción) tendrá condiciones comerciales favorables.

Producto	Cuotas existentes (en toneladas, por año)	Nuevas cuotas con el acuerdo (en toneladas, por año)	Nueva condiciones con el acuerdo
Carne bovina (fresca y congelada)	<p><u>Carne fresca:</u></p> <p>Cuota exclusiva: 46.000</p> <p>Cuota erga omnes: 45.000</p> <p><u>Carne congelada:</u></p> <p>110.000 (de varias cuotas como la Cuota Hilton)</p>	99.000	<p>Con carcasa; 55% carne fresca (55.000), 45% carne congelada (44.000).</p> <p>Entrarán con una tarifa de 7,5% en 5 años.</p> <p>Se elimina el arancel para la Cuota Hilton.</p>
Carne de ave	330.000 (usada por Brasil)	180.000	<p>Arancel de 0%;</p> <p>50% con hueso; 50% sin hueso</p>
Carne de cerdo	0	25.000	<p>Tasa de cuota de 83 euros/tonelada.</p> <p>Seis cuotas anuales.</p>
Azúcar	412.000 para Brasil (€98/tn para una cuota de 334.000 tn, y €11/tn para una cuota de 78.000 tn)	10.000	<p>Eliminación de aranceles para 180.000 tn de azúcar refinada desde Brasil;</p> <p>Arancel cero extendido a 10.000 tn desde Paraguay;</p> <p>Azúcares especiales son excluidos.</p>
Etanol	Importaciones sujetas a tarifa NMF de 21%	650.000	<p>450.000 tn con cero arancel para uso químico;</p> <p>200.000 tn para cualquier uso (incluido combustible) con un tercio de la tarifa NMF.</p>
Arroz	0	60.000 con arancel cero	
Miel	0	45.000 con arancel cero	
Maíz dulce	0	1.000 con arancel cero	

Fuente: Ghiotto, Luciana y Echaide, Javier (2020). Cuadro 7- Cuota de la UE para el acceso de productos agrícolas al Mercosur

Esta asimetría se expresa en desbalances económicos (desaparición de estructuras productivas diversificadas y de cadenas de producción local, inversiones especulativas, dificultades para la generación de empleo), y macroeconómicos (constantes balanzas de pago deficitarias, desequilibrios comerciales) (Cedetrabajo, 2009), que hacen difícil sostener la idea de un crecimiento real de las economías nacionales. En este sentido, el acuerdo tiende a consolidar las cadenas concentradas productoras de bienes primarios –el agronegocio, particularmente- con fines de exportación.

Además, esta asimetría profundiza un intercambio ecológicamente desigual en el que el MERCOSUR exporta enormes cantidades de sus recursos naturales/primarios (bienes comunes) a bajísimos precios, e importa una pequeña cantidad de mercancías con un altísimo valor agregado (Peinado, 2019). De esta manera, se le da continuidad a la política de saqueo, garantizando un bajo valor de los recursos naturales -valor que no considera los nutrientes o el agua virtual que se exporta en eso que denominan “commodities”, no consideran los costos de explotación y/o remediación, ni la huella ecológica que queda a partir de este intercambio comercial.

Es por esto que no sólo no hay garantías de beneficio para las poblaciones de ambos bloques sino que, en cambio, el resultado es la destrucción de ecosistemas sensibles y la vulneración de derechos de diversas poblaciones que si fueran contabilizados en valores monetarios, constituirían una enorme deuda social y ambiental.

Ejemplo de ello son los países que ya han firmado acuerdos de libre comercio con la UE, como Perú, Colombia y Ecuador. En términos económicos, los acuerdos han reforzado y profundizado la dependencia de las economías de estos países al sector primario exportador, generando un fuerte estancamiento de otras actividades productivas capaces de generar valor agregado y viendo en sus territorios cómo se han vulnerado derechos ambientales, laborales, sociales y sanitarios (Banchón, 2018)

Profundizar el agronegocio, vulnerar derechos

Tal y como vimos, el agronegocio del MERCOSUR será uno de los principales beneficiarios del acuerdo. Asimismo, es uno de los procesos productivos que más ha generado la vulneración de derechos y territorios en nuestro continente.

La tala de bosques para el desarrollo de la ganadería de pastura; la generación de incendios relacionados con la posibilidad de “limpiar” el terreno para la producción agrícola, no son el resultado de malas políticas gubernamentales y el mal uso de la tierra. Son parte del entramado intrínseco de negocios que se articula a partir de la producción agrícola-ganadera de la región. La destrucción de estos territorios, además, desarticula las redes comunidades que allí viven, enferma a sus habitantes y lesiona uno de los principales ecosistemas mitigadores del cambio climático.

En todos los escenarios planteados por investigaciones en los territorios de la Amazonía -y basándose en antecedentes de otros TLCs-, se concluye que la producción del agronegocio avanzará territorialmente ante la firma del Tratado UE- Mercosur. Estas mismas investigaciones concluyen que la expansión del monocultivo de la soja, del maíz -a los fines de la producción de etanol o glucosa- o la ganadería sólo serán posibles a partir de la deforestación y los incendios, que “facilitan” los cambios en el uso del suelo, lo que pone en especial peligro estas regiones boscosas y selváticas (Abman & Lundberg 2020; Aguiar, et.al).

La deforestación avanza con mayor violencia sobre los territorios indígenas que sufren la inminente precarización de sus vidas. Procesos migratorios a las periferias de las grandes ciudades para vender su fuerza de trabajo con salarios y condiciones precarias (incluso fomentando el trabajo esclavo, tal y como lo muestran un gran número de investigaciones), destrucción de economías de autosubsistencia, afectación de las cadenas cortas de producción y consumo son sólo algunos de los impactos sobre estas poblaciones. La vulneración de derechos humanos y

culturales, y derechos de soberanía territorial de estas comunidades es sistemática. Lo muestran la criminalización de la protesta de estas comunidades (como ejemplo, vale nombrar los 84 casos de criminalización registrados por la Comisión Pastoral de la Tierra, en 2020 relacionados a conflictos con la expansión del agronegocio) y los crecientes asesinatos de dirigentes campesinos y de comunidades originarias, como también de militantes socio-ambientales (un informe de 2020 muestra que tres cuartas partes de los asesinatos están relacionados con la deforestación y el avance de la frontera agrícola-ganadera) (Global Witness, 2021).

Si bien los reguladores plantean que los cambios en los aranceles no generarán un aumento en la producción (por lo que no debería expandirse territorialmente el agronegocio), lo cierto es que los beneficios arancelarios abaratarían aún más las exportaciones de estos commodities a la UE, lo cual generará incentivos para que los productores orienten su producción hacia esos mercados. Estos incentivos para aumentar la producción ganadera o cárnica tenderán a promover los cambios en el uso del suelo ya que se podría requerir una mayor superficie para llevar adelante esta práctica; o para reforzar la alimentación por granos, lo que decantaría en el incremento de la superficie de producción de granos.

Al mismo tiempo, el acuerdo plantea la generación de mecanismos de control para establecer el origen de las importaciones, con el objetivo de evitar la importación de mercancías provenientes de tierras deforestadas. Sin embargo, el tratado habilita que los controles sobre el origen de las mercancías esté en manos de los países que exportan que, en la mayoría de los casos, tienen regulaciones que obligan a las mismas empresas privadas a controlar la trazabilidad de sus productos. Pedir este tipo de controles a los países del MERCOSUR (que sostienen sus economías bajo la lógica del agronegocio) y a los actores económicos (directamente interesados en evitar la consolidación de regulaciones sanitarias con el objetivo de abaratar costos) pone en duda la calidad de estos controles y es un riesgo para la seguridad alimentaria de ambas regiones. El agronegocio en el MERCOSUR se sostiene bajo criterios regulatorios laxos y

por la ausencia de mecanismos de trazabilidad (incluso en la producción ganadera), lo que favorece la violación de leyes laborales y ambientales (Hartman y Fritz, 2018).

Junto con esto, quienes negociaron el acuerdo, plantean que el mismo garantizará la protección de los derechos humanos y de las comunidades indígenas. Sin embargo, el acuerdo no genera mecanismos de implementación de la consulta previa e informada presente en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos originarios y tribales, a pesar que todos los países que componen el acuerdo MERCOSUR-UE han ratificado este convenio.

Armonización regulatoria, pérdida de soberanía y seguridad alimentaria

Uno de los principales objetivos del acuerdo tiene que ver con la necesidad de armonizar los marcos regulatorios con el objeto de facilitar el intercambio comercial. En este sentido, en profunda relación con la desigualdad comercial presente entre ambas regionales, en la actualidad existen enormes asimetrías regulatorias entre el Mercosur y la UE ya que, en el caso del agronegocio, los primeros poseen estándares de organismos GM y agrotóxicos que habilitan el uso irrestricto de estos productos (muchos de ellos prohibidos en la UE), lo que vuelve al MERCOSUR una región tentadora para las corporaciones químicas. Como ejemplo, 71 de los 113 productos que comercializa BASF en Brasil son pesticidas altamente tóxicos y 57 de ellos no están aprobados para su uso en la UE. De los 123 productos de Bayer aprobados en Brasil, 78 son pesticidas altamente tóxicos y 36 no están aprobados en la UE (Treat, 2020).

Un estudio de impacto ambiental realizado por la Comisión del Parlamento Europeo reconoce y documenta esta asimetría, mostrando cómo se ha intensificado el uso de pesticidas en el MERCOSUR durante las últimas dos décadas -incluyendo pesticidas no autorizados-, mientras

que, en paralelo, fue decreciendo el uso de los químicos en Europa (LSE, 2018).

Ante esto, la UE se escuda en la posibilidad de implementar el principio precautorio⁴ y plantea que mantendrá sus estándares de calidad alimentaria y sanitaria en lo que respecta a las importaciones provenientes del MERCOSUR.

Sin embargo, este principio se encuentra en un capítulo que no tiene un carácter vinculante, por lo que podrían existir dificultades certeras al momento de intentar implementarlo. Junto con esto, la implementación del principio precautorio en un contexto de libre comercio podría ser considerado como una barrera paraarancelaria, tal y como lo muestran algunos antecedentes históricos⁵. Junto con esto, el capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS) excluye el principio precautorio y, en cambio, favorece la regulación basada en el riesgo (Fritz, 2018) que habilita a una rápida liberación, basándose en el análisis costo-beneficio, asociada a las empresas que presentan los pedidos y planteando que el principio precautorio debe ser sólo utilizado ante casos “razonables” y reducidos (Stirling, 2012).

Comparado con los países del Mercosur, la UE tiene un proceso lento y deliberado para aprobar las semillas genéticamente modificadas (GM), sus mecanismos de aprobación son más discutidos, y sus estándares son más restrictivos que en los países del MERCOSUR. Estas regulaciones europeas tendrán enormes presiones para que se adopten los estándares

- 4 El mismo plantea que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.
- 5 En 1999, la UE implementó una moratoria a la importación de OGMs apelando a este principio. Frente a esto, Argentina y otros países enmarcados en el denominado Grupo Miami iniciaron una demanda en el Organismo de Solución de Controversias de la OMC, denunciando que la UE ponía en peligro el principio de No Discriminación, interfiriendo en el libre comercio a través del uso del principio como barrera para-arancelaria. El Organismo falló en 2006 concluyendo que la UE no había cumplido las MSFS (Poth, 2018)

de protección que faciliten el comercio de estos productos, algo que ya viene ocurriendo en los últimos años⁶. De hecho el tratado incorpora un artículo del capítulo de MSFS que inhabilita la participación de la sociedad civil en cuestiones de control ambiental y sanitario, evitando la generación de mecanismos de control democrático (Fritz, 2018). Este artículo desconoce que la UE ha construido sus estándares de calidad alimentaria a partir de un trabajo mancomunado entre organismos estatales, empresas y ONGs, que han presionado para resguardar los intereses de lxs consumidorxs europexs. El mismo busca garantizar que las decisiones en torno a los estándares regulatorios excluyan la participación de importantes sectores de la población, práctica que los países del MERCOSUR ha construido como marca registrada de los marcos regulatorios ambientales y alimentarios de nuestros países.

Algunas conclusiones

Como podemos ver, tanto los nuevos mecanismos arancelarios promovidos por el acuerdo como las tendencias a modificar los marcos regulatorios, tenderán a favorecer el agronegocio y sus profundas consecuencias económicas, sociales, ambientales y sanitarias.

La tendencia a resolver las actuales asimetrías regulatorias, para facilitar el comercio y reducir costos, hace que este tratado genere las condiciones para consolidar una dinámica comercial asimétrica y para profundizar el intercambio ecológicamente desigual entre estas regiones.

Los impactos sociales, ambientales y sanitarios son profundos y suponen una gran preocupación para las poblaciones de ambas regiones. En este sentido, la creación de cláusulas ambientales y anexos ambientales,

6 Esta modificación ha supuesto “un inevitable nivel de 9,9% o menos” lo cual es un cambio rotundo respecto de la política anterior que tenía cero tolerancia a la presencia de OGMs. (Treat, 2020)

en el marco del acuerdo, buscan “evitar el deterioro y destrucción del ambiente”.

Sin embargo, las supuestas medidas de “mitigación” no tocan lo que en definitiva es el corazón del acuerdo: el libre comercio supone la necesidad de generar y expandir ganancias para el capital a partir de la reducción de costos. El resultado de esto es el deterioro del ambiente y la salud, así como también la vulneración de derechos humanos y políticos básicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abman, Ryan y Lundberg, Clarke. (2020) “Does Free Trade Increase Deforestation? The Effects of Regional Trade Agreements,” *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, University of Chicago Press, vol. 7(1), pages 35-72.
- Aguiar, Angel; Arima, Eugênio; Taheripoud, Farzad; Barreto, Paulo. (2020), *Is the EU-MERCOSUR trade agreement deforestation proof?* Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) – Belém, PA
- Argentina Mejor sin TLC y América Latina Mejor sin TLC (2021) “10 motivos para decirle no al Acuerdo Mercosur- UE”.
- Banchón, Mirra. (2018) “Avances y desafíos, a cinco años del acuerdo entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador”. En <https://www.dw.com/es/avances-y-desaf%C3%A1os-a-cinco-a%C3%B1os-del-acuerdo-en-tre-la-ue-y-colombia-per%C3%BA-y-ecuator/a-46180488>
- Bernasconi, Constanza, Demetrio, Pablo, Alonso, Lucas, MacLoughlin, Tomás; Cerdá, Eduardo; Sarandon, Santiago, Marino, Damián (2021). *Evidence for soil pesticide contamination of an agroecological farm from a neighboring chemical-based production system*. *Agric Ecosyst Environ*, 313, 1-11, 107341
- Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmen Bascarán – CDVDH/CB (2020) “Por debaixo da floresta: Amazônia paraense saqueada com trabalho escravo”. São Paulo: Urutu-Branco. Comissão Pastoral da Terra (CPT)
- Cedetrabajo (2009) “El TLC de Colombia con la Unión Europea” en <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2021/04/>

Promesas-del-TLC-UE-2021-Colombia-BM-Final-ED070421-PDF.pdf

Conselho Indigenista Missionario (Cimi) (2019) “Não verás país nenhum: em ano marcado por queimadas, terras indígenas foram devastadas pelo fogo”. *Relatório: Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil*.

Fritz, Thomas (2018) “EU- Mercosur Association Agreement: The SPS and sustainability chapters in the Uruguay leaks”. Bilateral. En <https://www.bilaterals.org/?eu-mercosur-association-agreement&lang=en>

Ghiotto, Luciana y Echaide, Javier (2020) *El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*, The Greens EFA- Fundación Rosa Luxemburgo- CLACSO.

Global Witness (2021) “Última línea de defensa. Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente”. Inglaterra.

Hartman, Alessa y Fritz, Thomas..(2018) “Trade at any cost? Study on the European Union’s free trade agreements with Mercosur (Argentina, Brazil, Uruguay and

Paraguay), Mexico, Japan, Vietnam and Indonesia”, Powershit- Foodwatch.

LSE Consultin (2018) “Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur”, Inception Report

Peinado, Guillermo. (2019) *Inserción internacional e intercambio ecológicamente desigual. El desarrollo de un subdesarrollo desigual e insustentable en Argentina*, Tesis de Grado, FLACSO, Bs. As.

Poth, Carla. (2018), *La inserción del conocimiento científico en los organismos estatales y las políticas públicas. El caso de la CONABIA y las regulaciones sobre bioseguridad en semillas transgénicas en Argentina, 1991-2010*. Tesis de doctorado. FSOC- UBA

Stirling, Andy. (2012), “Opening up the politics of knowledge and power bioscience”, en PLoS Biol 10(1), The London School of Economic and Political Science: 1-5.

Treat, Sharon. (2020) “The EU- MERCOSUR agreement: Increasing pesticides use and GMOs, and undermining healthy food production and standards”, Institute for Agriculture and Trade Policy. Heinrich Böll Stiftung. IATP. FASE. Misereor.





¿Son los TLC beneficiosos para Chile?

Un análisis de impacto a partir de los TLC con los principales socios comerciales de Chile

Andrea Sato J.*

Gonzalo Durán S.**

Santiago Rosselot L.***

Francisca Barriga Y.****

Paula Vidal M.*****

Chile es uno de los países que ha firmado y ratificado el mayor número de tratados de libre comercio (TLC) en el mundo (Ghiotto & Laterra, 2021). La firma de diversos acuerdos comerciales ha formado parte de las agendas políticas y económicas de los gobiernos posteriores a la dictadura

* Miembro Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia. Investigadora Fundación SOL, correo electrónico: andrea.sato@fundacionsol.cl

** Miembro Grupo de Trabajo CLACSO Lex Mercatoria, derechos humanos y democracia. Investigador Fundación SOL y profesor asistente del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile, correo electrónico: gonzalo.duran@fundacionsol.cl

*** Investigador Fundación SOL, correo electrónico: santiago.rosselot@fundacionsol.cl

**** Investigadora Fundación SOL, correo electrónico: francisca.barriga@fundacionsol.cl

***** Profesora asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Chile, correo electrónico: pvidal@u.uchile.cl

cívico-militar encabezada por Pinochet. Independientemente de los colores políticos de los gobiernos, esta política comercial se ha mantenido durante las últimas décadas. Chile se ha visto afectado por esta política comercial desde 1996 cuando firmó su primer tratado de libre comercio con Canadá.

En nuestra investigación “¿Son los TLC beneficiosos para Chile?”, nos planteamos el objetivo de analizar el impacto de los TLC en la sociedad chilena. Para responder la pregunta que guía el estudio, presentamos un análisis de impacto basado en los acuerdos comerciales con los principales socios comerciales, la Unión Europea (UE), los Estados Unidos (EE.UU.) y China.

Analizando las crisis cíclicas del capital y entendiendo las relaciones desiguales de los centros marginales desde la perspectiva del desarrollo inconcluso, este estudio intenta comprender el impacto de los acuerdos de libre comercio sobre el bienestar social en Chile desde la perspectiva de la teoría económica marxista. Se trata de un estudio exploratorio que no busca dar una explicación única a las relaciones capitalistas que se han desarrollado en la región, sino más bien un examen de mediano plazo desde la perspectiva de la crisis.

La metodología utilizada incluye una revisión de los tratados de libre comercio (UE, EE.UU. y China), un análisis y discusión de trabajos relacionados con nuestro tema de investigación, un refinamiento y encuadre de la teoría, y un análisis empírico basado en datos oficiales. Utilizando información cuantitativa, analizamos el impacto de los TLC en variables socioeconómicas y de comercio exterior, con el objetivo de revisar las principales tendencias antes y después de la firma de los TLC. Los análisis abarcan principalmente el período comprendido entre 2000 y 2020. El estudio utiliza los resultados del trabajo avanzado previamente del equipo de investigación, uno sobre las categorías económicas marxistas aplicadas al caso chileno, y otro sobre los TLC en general firmados por Chile en los últimos 30 años.

Chile y el desarrollo dependiente

Desde la década de 1990, la política comercial de Chile se ha basado en la firma de acuerdos comerciales como los TLC y los tratados bilaterales de inversión (TBI). Desde la restauración de la democracia, Chile ha mantenido una estrategia de aumento de las exportaciones para acceder a los mercados internacionales en mejores condiciones que sus vecinos. Según las propuestas “desarrollistas”, un país sólo puede progresar mediante el crecimiento del producto interior bruto (PIB). Para lograr el crecimiento y el desarrollo, el planteamiento de Chile consistió en reducir los aranceles, promover el consumo interno y aumentar las exportaciones.

Esta estrategia económica de adhesión al modelo exportador no fue acompañada de otros procesos capaces de desarrollar la matriz productiva. No hubo incentivos significativos a la industrialización, estrategias de creación de valor agregado, procesos de transferencia tecnológica o de refinación de materias primas. Este modelo profundizó la dependencia de Chile de los países de los centros económicos globales. En este sentido, durante este período se puede observar que hubo un mayor crecimiento económico, principalmente por el aumento de las exportaciones, pero esto no repercutió en una mejor distribución de la riqueza, ni en la diversificación de la producción, ni en el mejoramiento tecnológico de la matriz productiva del país (Durán & Stanton, 2022).

El proceso de transnacionalización de la economía se profundizó con la extranjerización de la propiedad de los medios de producción, la llegada de empresas multinacionales (EMN) y la firma de acuerdos comerciales (Fazio, 2000). La introducción de capital extranjero se incrementó en la década de 1990 con la adquisición de empresas nacionales por parte de empresas multinacionales, aumentando así la inversión extranjera directa (IED). Este patrón se perfeccionó en la década de 2000, un período de expansión de los mercados internacionales y de más acuerdos de libre comercio. El rendimiento del capital de las empresas transnacionales aumentó drásticamente durante el período de expansión de los

mercados internacionales, que en cierta medida corresponde al período de los acuerdos de libre comercio firmados en Chile. Las enormes ganancias apropiadas por el capital transnacional generaron ahorros netos en 2004, 2005 y 2006 y, en palabras de Hugo Fazio, “Chile pasó de ser un país importador de capitales a ser un país que invierte sus recursos en el exterior” (Fazio, 2006: 1). Así, la transnacionalización y la firma de tratados de libre comercio fueron factores que mejoraron la situación de las empresas que remitían sus ingresos al exterior.

En la primera década de alta exposición a los TLC, la inversión extranjera directa en Chile aumentó de 3.486 millones de dólares en 2003 a 31.802 millones de dólares en 2012. La IED como porcentaje del PIB aumentó del 4,6% al 11,9%, este último un máximo histórico. Como ha señalado Hugo Fazio, el crecimiento de la IED fue responsable de altos retornos y numerosas ventajas. Después de 2012, estas tasas de retorno disminuyeron: 1) en parte por el agotamiento del superciclo de los commodities; y 2) en parte por el nuevo ciclo político que se inició con el segundo gobierno de Michelle Bachelet en Chile, una de cuyas respuestas fue la huelga de capitales de los empresarios a propósito de la reforma tributaria propuesta por el ejecutivo.

Para estimar los cambios en el tamaño del mercado tras la firma de los TLC, podemos consultar las estadísticas de la Administración Nacional de Aduanas sobre intercambios comerciales. De 2002 a 2021, el intercambio comercial pasó de 32.000 millones de dólares FOB¹ a 172.000 millones. Esto considera tanto importaciones como exportaciones, siendo estas últimas las que dominaron, haciendo crecer el superávit comercial y el PIB de Chile junto con él.

En la primera mitad de la década de 2000 se firmaron acuerdos comerciales con la Unión Europea, Estados Unidos y China, que inauguraron

1 Del inglés *Free on Board*, se refiere al valor de una mercancía de exportación cuando está embarcada en la nave, antes de salir hacia su destino. Considera tres conceptos: costo de la mercancía en el país de origen, transporte de los bienes y derechos de exportación.

una nueva era, al tiempo que repuntaban los márgenes de beneficio de las empresas, agravando las desigualdades en la distribución de la renta. La década de 2000 también iba a ser una década de menor crecimiento (aunque las empresas compensaran la caída de los márgenes de beneficio). En otras palabras, los acuerdos de libre comercio que surgieron en la década de 2000 apoyaron unas tasas de crecimiento económico que favorecieron a los ricos y la acumulación.

Tres rasgos principales caracterizaron los destinos de las exportaciones chilenas durante este periodo. En primer lugar, el crecimiento exponencial de China como socio comercial; si en 2002 las exportaciones a este país representaban el 1,8% del PIB, en 2022 alcanzaron el 12,7%, transformándose en su principal socio comercial. En segundo lugar, si bien la UE fue el tercer socio comercial de Chile en 2022, su participación en las exportaciones totales de Chile ha disminuido significativamente durante el período. En 2002 era el primer socio comercial de Chile, representando una cuarta parte de sus exportaciones anuales (24,6%) y el 6,2% de su PIB, mientras que a 2022 representó el 7,5% de las exportaciones anuales de Chile y el 2,4% del PIB Estados Unidos, en tercer lugar, se ha mantenido relativamente estable durante el periodo, reduciendo su participación en las exportaciones totales del 20% al 15% entre 2002 y 2022. Aunque las exportaciones de Estados Unidos cayeron bruscamente durante la crisis de las hipotecas de alto riesgo, cayendo un 23% en 2009, se han recuperado significativamente durante la última década.

Considerando los tres socios comerciales en conjunto, se observa una concentración en cuanto al destino de las exportaciones chilenas, que pasaron de un 51,8% en 2002 a un 61,0% en 2022, particularmente a partir del 2014.

Tasa de Ganancia

La tasa de ganancia, definida como la relación entre la plusvalía y los costos variables y constantes en que incurre el capital (Marx, 1976; Capítulo 2), mostró una tendencia decreciente en la década de los noventa (Durán & Stanton, 2022). Durante este periodo, mientras el país crecía a una tasa históricamente alta (French-Davis, 2003), la relación entre el capital constante y el variable (composición orgánica del capital) también aumentó, validándose así la ley de la acumulación (Durán & Stanton, 2022). Como esperaba Marx, esto condujo a una disminución de la tasa de ganancia (Maito, 2012; Durán & Stanton, 2022).

Esto se vio exacerbado por la crisis asiática de 1997/98 y su impacto en el sector real de la economía, especialmente en las cadenas de valor asociadas a las exportaciones de materias primas. El impacto sobre el desempleo fue duradero (superó los dos dígitos con el inicio de la crisis asiática) y la economía perdió el ritmo de crecimiento que había dado a Chile una reputación internacional sin precedentes, período en el que se nombró al país como “el jaguar de Latinoamérica”.

Durante la década de 2000, cuando Chile firmó el TLC con China, Estados Unidos y la Unión Europea, la tasa de ganancia aumentó significativamente, alcanzando su punto más alto desde 1985 (Maito, 2012; Durán & Stanton, 2022). Como cabría esperar de un modo de producción capitalista, hubo factores que contrarrestaron el descenso de la tasa de ganancia.

Podemos mencionar dos factores: i) la mayor demanda de productos comercializables (especialmente cobre) en el mercado chino; y ii) el impacto de la mejora de las condiciones derivada de los acuerdos de libre comercio firmados con tres socios comerciales (la UE, EE.UU. y China). Es probable que la respuesta sea una combinación de estos dos factores. Por un lado, los TLC han supuesto directamente una enorme expansión del mercado, lo que significa que las empresas chilenas (tanto locales como

extranjeras) pueden aprovechar mejor las economías de escala. Por otro lado, el TLC Chile-China aprovecha mejor la mayor demanda de China, especialmente de cobre. Estas relaciones del capital y las estrategias para contrarrestar la caída tendencial de la tasa de ganancia en el período se relacionan con los movimientos globales de los mercados. Los TLC se convierten en instrumentos para contrarrestar la caída tendencial que exhibe la tasa de ganancia en el modo de producción capitalista.

Tasas de Explotación

Los años 2000 también se caracterizaron por un aumento de las tasas de explotación. Marx partía de la base de que todo el valor es producido por el trabajo humano. Dado que los capitalistas sólo pagan por una parte de la jornada laboral, existe tiempo de trabajo no remunerado, que es la fuente de la plusvalía. En el periodo comprendido entre 2000 y 2018, la tasa de explotación aumentó (hasta 2010) y luego se mantuvo constante. Durante la fase ascendente, los salarios reales se estancaron y las condiciones laborales se deterioraron (por ejemplo, debido a la insuficiencia de horas de trabajo, el aumento del subempleo y los contratos temporales). En la primera mitad de la década del 2000, los recursos del poder estructural (poder de negociación de mercado de trabajo) se redujeron considerablemente debido a la elevada tasa de desempleo (más de dos dígitos de desempleo).

Con la firma de los TLC, se consolidó el modelo exportador basado en la explotación de los recursos naturales, especialmente para el caso de la minería del cobre. Esta estrategia de crecimiento económico es intensiva en capital y es menos intensiva en fuerza de trabajo. En este periodo se reforzó la dualidad de la economía: un sector asociado a las industrias transables, con un número muy limitado de trabajadores, y el otro, asociado al comercio y los servicios, con una volatilidad creciente y un gran número de trabajadores. En 2021, el subsector del cobre representaba el 14,6% del PIB de Chile y apenas representaba el 3,2% de su empleo total

(Sernageomin, 2021, datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE). Además, el 75% del empleo del sector es subcontratado.

La tasa de explotación también disminuyó en la década de 1990 (Durán & Stanton, 2022), en parte debido al crecimiento de los salarios, que se vio muy estimulado por los aumentos reales del salario mínimo. Así, siguiendo el planteamiento de Marx en el Volumen III, los capitalistas empezaron a tomar medidas para compensar la tendencia a la baja de la tasa de ganancia.

Desde el punto de vista de los capitalistas, la firma de TLC con la UE, EE.UU. y China llegó en el momento oportuno. Fue al principio del superciclo de las materias primas, especialmente del cobre. Los precios anormalmente altos de las materias primas fueron un factor importante para aumentar los excedentes y elevar el nivel de explotación, y con la liberalización del mercado, la plusvalía se desplazó entre las economías periféricas (Chile) y las economías capitalistas centrales (los países con los que se firmaron los TLC).

Los acuerdos comerciales firmados en el periodo fueron parte de una estrategia más amplia para contrarrestar la caída tendencial de la tasa de ganancia. Esto tiene impactos en la matriz productiva del país, agudizando el rol de Chile como un país primario exportador dependiente de la minería extractiva del cobre. No existe proyecto económico autónomo fuera de las relaciones de dependencia tejidas con los países del norte global y a pesar de que fue una estrategia que logro mantener la tasa de beneficio del capital a principios de este siglo.

REFERENCIAS

Durán, G., & Stanton, M. (2022). The Chilean economy, an analysis of the dynamics of profits, investments and production: A lean economy, an analysis of the dynamics

Marxist approach. *Capital & Class*. Vol. 46(3) 377-400.

Fazio, H. (2000). *La transnacionalización de la economía chilena: mapa de la extrema riqueza al año 2000*. Santiago: LOM.

French-Davis, R. (2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con igualdad. *Nueva Sociedad*, n.183.

Ghiotto L. & Laterra P. (2021) *25 años de Tratados de Libre Comercio en América Latina: Análisis y perspectivas críticas*, Buenos Aires: El Colectivo; Fundación Rosa Luxemburgo.

Maito, E. E. (2012). La tasa de ganancia en Chile (1986-2009). *Jornadas de Economía Crítica*.

Marx, K. (1972). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858, vol. 2*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno.

Marx, K. (1976). *El capital. Crítica de la economía política. Libro primero: el proceso de producción del capital*. AKAL.





Impactos de la liberalización económica en Paraguay

Una mirada sociohistórica¹

Alhelí González Cáceres*

Luis Rojas Villagra**

Sintya Valdez***

Alan Fretez Bobadilla****

Introducción

Los debates sobre liberalización o proteccionismo en términos del funcionamiento de la economía han colmado las esferas de discusión no sólo académicas, sino también en el ámbito de las organizaciones de la clase trabajadora desde el siglo XIX. Por ejemplo, el discurso presentado por Marx en 1848 precisamente en el marco de la discusión sobre el librecambio da cuenta de un debate no resuelto, en tanto continúa

* Doctoranda en Economía (UNGS - IdeI). Máster en Ciencias Sociales (FLACSO). Economista. Contacto: alhelicaceres@seppy.org.py

** Maestrando en Ciencias Sociales (FLACSO). Economista. Contacto: lurovilla@gmail.com

*** Doctoranda en Sociología (UB). Máster en Ciencias Sociales (FLACSO). Socióloga. Contacto: sintyavaldez@gmail.com

**** Maestrando en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Economista. Contacto: alanfb93@gmail.com

¹ Artículo resultado de la Beca de Investigación de CLACSO “Impactos de los Tratados de Libre Comercio e Inversión en América Latina y el Caribe” 2022-2023.

presentándose en las reflexiones sobre el papel del Estado y la inversión extranjera en el desarrollo.

En este sentido, los argumentos que se exponen en las líneas siguientes han resultado de problematizar la concepción respecto al desarrollo y a las posibilidades que se presentan para las economías dependientes y periféricas, en tanto estas se encuentran inmersas en las dinámicas globales del capital y a las exigencias de la acumulación. Así como por supuesto, a su desarrollo cíclico, contradictorio y profundamente conflictivo.

En este orden, los hallazgos que presentamos en esta nota, buscan arrojar luz a la discusión de procesos sumamente complejos y, sobre todo, problematizar respecto a las especificidades de las economías y el rol que han jugado los capitales extranjeros en la reproducción del “subdesarrollo”. Así analizamos el caso de Paraguay, para reconstruir desde una perspectiva sociohistórica su proceso de liberalización económica, a los efectos de evidenciar sus particularidades, en comparación a experiencias de otros países de la región.

El proceso de Paraguay en el que enfatizamos el análisis, se distingue por no haber transitado la misma ola liberalizadora que el resto de América Latina, en la que la desregulación de las economías ocurre con la denominada globalización neoliberal de la década de los noventa y se profundiza con la firma de los acuerdos comerciales como los Tratados de Libre Comercio (TLC) a principios de la década de los dos mil. Cerrando de manera casi definitiva la experiencia de industrialización endógena y de fortalecimiento del mercado interno, inaugurando un nuevo periodo de economías profundamente abiertas y volcadas al mercado externo. Para el caso paraguayo, la transición a la liberalización de la economía es un proceso de larga data que simplemente se vio reforzado con la globalización neoliberal.

Crisis y reestructuración de la economía global

Una mirada binaria y ahistórica del despliegue de las relaciones sociales capitalistas a escala global, conduce a plantear esa falsa dicotomía entre liberalización o proteccionismo. Cuando en realidad de lo que se trata es de las formas que ha asumido el capital para plantear soluciones cortoplacistas a los problemas derivados de la propia lógica de acumulación y valorización que se expresan en su desarrollo cíclico y contradictorio. Mismo que ha empujado a las clases hegemónicas a adoptar en determinados momentos histórico-concretos, políticas económicas coherentes con las exigencias de la acumulación y de la necesidad de restauración de las tasas de ganancia y ampliación de las escalas de acumulación. Comprender esto es central para rebatir la falsa idea de las posibilidades del desarrollo de todo el potencial de las fuerzas productivas en las economías dependientes y periféricas, en tanto que las formas en las que se manifiestan las relaciones sociales capitalistas en la región son *conditio sine qua non* para el desarrollo de las potencias mundiales que lideran los procesos globales de acumulación.

La expansión del capital ha cobrado diversas particularidades a lo largo de los siglos, la llamada “globalización” no es más que una de las formas que ha adquirido la expansión capitalista en un contexto de crisis y de necesidad de crear nuevos espacios de acumulación.

La globalización, por tanto, no refiere a un proceso novedoso en sí mismo, dado que el capitalismo contiene en sí una tendencia hacia la universalización, sin embargo, esta expansión no se presenta de manera continua, lineal, sino que se expresa en procesos discontinuos, condicionados por cada momento histórico que le imprime especificidades.

A este respecto, Bonnet (2001) distingue diferentes períodos en los que ha tenido lugar esta expansión, los cuales dan cuenta de una ruptura entre el capitalismo de posguerra y el contemporáneo, que se diferencian

en función a los procesos de acumulación enmarcadas en las crisis y las reestructuraciones de la relación capital-trabajo.

Las crisis cíclicas del capitalismo se resuelven con base a nuevas reestructuraciones en la relación entre el capital y el trabajo (en la actualidad podríamos incluir a la naturaleza como elemento central del metabolismo social), aunque estas sean solamente temporales. En este caso, la crisis de finales de los años sesenta e inicios de los setenta, resultado de la desaceleración del crecimiento económico, elevados niveles de inflación y la retracción en la tasa de ganancia en los países centrales, condujo a la necesidad de exportar capitales, de fugarse de aquellas regiones en las que la rentabilidad expresaba una tendencia hacia el decrecimiento.

La desregulación de los mercados y la consecuente liberalización fueron las políticas que acompañaron a este periodo del desarrollo capitalista, signado por la crisis de baja rentabilidad y estanflación en los países centrales entre las décadas del sesenta y setenta del siglo XX, desembocando en una reestructuración de la economía mundial, marcada por la hipertrofia de las finanzas por sobre el capital productivo. Dando paso a lo que la literatura generalmente califica como “periodo de globalización neoliberal”, aunque en estricto rigor, nada tenga de nuevo ni mucho menos de liberal; o al menos su concepción de lo liberal queda reducida a la libertad económica.

Ferrer (1999) distinguió un proceso de globalización real y otro virtual, refiriéndose a la transacción de valores y al procesamiento y circulación de datos, así como a las finanzas. Dado que el sector financiero se constituyó en el epicentro de la acumulación mundial, como válvula de oxígeno a los problemas de la valorización. Debido a la posibilidad de ampliar las ganancias mediante la especulación vía tipo de cambio, tasas de interés y variaciones en los precios en los mercados bursátiles e inmobiliarios, se convirtieron en el centro del desarrollo de aplicaciones financieras que desempeñan un papel central en la dinámica global de acumulación en la actualidad.

De cuando el infortunio se enamoró del Paraguay: historia de la liberalización

La reconstrucción del proceso sociohistórico de la liberalización económica en Paraguay puede ser resumido en dos periodos generales, uno correspondiente a la construcción de un proyecto político-económico de Estado independiente, cuya trayectoria fue de 1811 a 1865, año en que se vio interrumpido por la guerra contra la Triple Alianza, y otro de capitulación a los intereses de los capitales locales y extranjeros más concentrados que resultaron victoriosos en la contienda.

En los años de la posguerra, se impulsó la liberalización acelerada de la economía paraguaya por varias vías, entre ellas, la venta masiva y privatización de las extensas tierras públicas, dando origen a una economía de latifundios y enclaves de exportación, como el yerbatero, maderero y ganadero, subordinando al país al capital internacional (Rojas, 2015).

Entre 1883 y 1914 se había mal vendido el 77% de las tierras estatales, unos 26 millones de hectáreas, apropiadas mayoritariamente por capitales extranjeros, que se convirtieron en los principales dueños del país (Galeano, 2016). También fueron privatizadas o destruidas empresas públicas como el ferrocarril, telégrafo, astilleros y fundiciones de metales. En el mismo periodo, surgieron los dos partidos políticos conservadores, el Colorado y el Liberal, para gestionar el nuevo modelo en las siguientes décadas.

En contrapartida, amplios sectores fueron perjudicados: el campesinado, que había peleado en la guerra, fue afectado negativamente por el cercamiento de las tierras públicas, produciéndose una estructura agraria en la que coexistieron, de manera no pacífica, los latifundios ganaderos y forestales, y el minifundio campesino (Fogel, 2016).

Paraguay se configuró en un país marcado por profundos contrastes sociales, con su economía volcada a la exportación de materias primas

agroforestales, y una población marginada de sus beneficios, o explotada para generarlos. La década del veinte fue de alto crecimiento, pero desde el inicio de la crisis mundial en 1929, a lo que se sumó la guerra contra Bolivia por el Chaco, entre 1932 - 1935, así como la irrupción de la dictadura de Alfredo Stroessner entre 1954 -1989, la situación económica y social se fue estancando y deteriorando bajo la rígida mirada del más crudo terrorismo de Estado.

Los impactos sociales y económicos de la liberalización

Con el stronismo (Alfredo Strossner, 1954-1989) se inició la modernización de la agricultura, con créditos públicos para la mecanización y tecnificación de la producción de trigo, soja y algodón. La extranjerización de la economía avanzó con la instalación de empresas extranjeras, en el procesamiento agroindustrial, la producción cárnica, elaboración de bebidas, refinamiento de petróleo, distribución de combustibles, en el sector bancario.

Según Borda (1994), durante las primeras décadas del modelo liberal la economía dependió exclusivamente de la actividad agropecuaria y el mercado externo de materias primas, pero desde los años cuarenta se sumó un creciente sector público, alimentado por créditos, donaciones y asistencia externos. El marco de la guerra fría generaba abundantes fondos para la dictadura, y una gran discrecionalidad en su gestión. La cooperación económica y militar de los EEUU pasó de 36 millones de dólares entre 1953 y 1961, a más de 136 millones de dólares entre 1962 y 1974 (Fogel, 1986).

Borda (1994) apunta que el stronismo generó una estructura social autoritaria de acumulación, como base de sustentación, para maximizar sus beneficios, así como las rentas del sector empresarial vinculado al Estado en donde el sector empresarial renunciaba a participar directamente en

la política, a través de algún partido o el congreso, a cambio de beneficios económicos que negociaban directamente con las autoridades estatales, como los bajos impuestos.

Desde entonces, en el Paraguay primaron instituciones débiles, y la ausencia de un proyecto de desarrollo nacional. Los intereses económicos de los gobernantes y sus aliados se impusieron en todos los casos, así como su objetivo de mantenerse en el poder estatal. El período stronista coincidió con las políticas de desarrollo implementadas en muchos países de América Latina, desde los años sesenta y vigentes hasta mediados de los setenta, para aumentar la productividad agrícola e iniciar el proceso de industrialización mediante la Estrategia de Sustitución de Importaciones, Paraguay por su parte tomó medidas económicas opuestas a las vigentes en la región.

Más allá del mito de la Inversión Extranjera como puntal para el desarrollo económico y de los supuestos beneficios de la liberalización económica, Paraguay ni siquiera ha logrado consolidar una posición favorable en la recepción de los flujos de capital. Según datos de la Cepal (2022) la inversión extranjera durante el 2021 fue apenas de 122 millones de dólares, superior en un 1,3% al 2020 y 68% inferior al promedio de recepción de capitales registrada en los últimos diez años.

El proceso de liberalización económica profundizó la estructura primario-exportadora, la dependencia externa y la vulnerabilidad económica. Análogamente, las inversiones focalizadas en el sector primario significaron al mismo tiempo, la expansión de la frontera agrícola-ganadera, agudizando el conflicto social por la tierra. La necesidad de expansión de la frontera agrícola-ganadera como mecanismo para compensar la baja productividad y mantener la cuota de ganancia, propició la consolidación de una población obrera sobrante para las necesidades de acumulación.

Dicho de otro modo, el sector primario al insumir escaso volumen de fuerza de trabajo, a la vez de agudizar los conflictos en torno a la propiedad

de la tierra, expulsa a la fuerza de trabajo sobrante, contribuyendo al aumento del desempleo y, en consecuencia, incidiendo en la depreciación del valor de la fuerza de trabajo, presionando sobre la masa salarial del conjunto de la clase trabajadora, además de propiciar el deterioro de las condiciones materiales y sociales en las que se reproduce.

Recapitulando, la falsa dicotomía liberalización - proteccionismo, no se constituye en una expresión empírica de las discusiones más abstractas relacionadas con los problemas del desarrollo, expresadas en gigantescos edificios teóricos que pretendieron desde diferentes perspectivas, explicar las causas del subdesarrollo. En ese sentido, el consenso liberal fue presentado como una propuesta desarrollista, con la justificación de que la apertura total de la economía resolvería los graves problemas de acceso al mercado de capitales de las economías latinoamericanas, entendido como la causa principal del rezago. Sin embargo, la experiencia ha evidenciado todo lo contrario.

En ese escenario de hegemonía del consenso liberal se procedió a la desregulación total de la economía. Lo que se tradujo en que la economía paraguaya se constituyera en una de las más abiertas de la región, con un Índice de Apertura Externa (IAE) del 53% al cierre del año 2022. El proceso de liberalización en el contexto de la expansión capitalista no sólo profundizó la especialización productiva de base primario - exportadora, sino que propició la reproducción de la dependencia y, por consiguiente, el deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora local.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL (2022). Informes Anuales. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Bonnet, Alberto (2001). *La globalización y las crisis latinoamericanas. Bajo el volcán*. Revista del Posgrado de Sociología de la BUAP, 1-16.

Borda, Dionisio (1994). *Auge y Crisis de un modelo económico: el caso paraguayo*. Asunción: UCA, Biblioteca de Estudios Paraguayos.

Ferrer, Aldo (1999). *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO

Fogel, Ramón (1986). *Movimientos Campesinos en el Paraguay*. Asunción: CPES.

----- (2016). *Guerra y territorio. Incidencias de los modos de producción*. En S. N. Cultura, *Más allá de la Guerra: aportes para el debate contemporáneo*. (págs. 73 - 80). Asunción: AGR.

Galeano, Luis (2016). *Impactos territoriales de los modos de producción en la pos guerra*. En S. N. Cultura, *Más allá de la Guerra. Aportes para el debate contemporáneo* (págs. 65 - 69). Asunción: AGR.

Marx, Karl (1848). *Discurso sobre el Libre Cambio*. Karl Marx (1846): *Miseria de la filosofía - fragmento de 'Contribución a la crítica de la economía política'*. (marxists.org)

Rojas Villagra, Luis (coord.). (2015). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.





Boletín del Grupo de Trabajo
Lex Mercatoria, poder corporativo y derechos humanos

Número 2 · Abril 2024