

Inversiones, transnacionales
y desarrollo.
El caso de Uruguay

SEBASTIÁN VALDOMIR



A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Inversiones, transnacionales y desarrollo. El caso de Uruguay	SEBASTIÁN VALDOMIR
¿Pueden rendir más?	
Ni premio ni castigo	GUSTAVO BUQUET, EDISON LANZA, DAVID RABINOVICH
Los sindicalistas y los desafíos del segundo gobierno progresista	CORRIENTE SINDICAL ARTICULACIÓN
Hacia una ley de servicios de comunicación audiovisual	LOURDES RODRÍGUEZ
La televisión privada comercial en Uruguay	EDISON LANZA GUSTAVO BUQUET
Juventud, violencia y ciudadanía en el Uruguay del siglo XXI: Medios, justicia y educación	NILIA VISCARDI
Juventudes desarrollo Prioridad política e inversión pública en juventud	BOLÍVAR MOREIRA
Cómo garantizar la diversidad y el pluralismo en los medios: aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay	GUSTAVO GÓMEZ GERMANO
Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación	ABEL OROÑO
Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda	NICOLÁS AMBROSI RAFAEL SANSEVIERO
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El sobreendeudamiento soberano en debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional	DANIEL CHASQUETTI
La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la región y en el mundo: Conceptos, estrategias y desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas públicas de comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno	GABRIEL PAPA
La asociación interregional Mercosur-Unión Europea: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY

Inversiones, transnacionales
y desarrollo.
El caso de Uruguay

SEBASTIÁN VALDOMIR



diciembre 2012

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fes.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598] 2902 2941

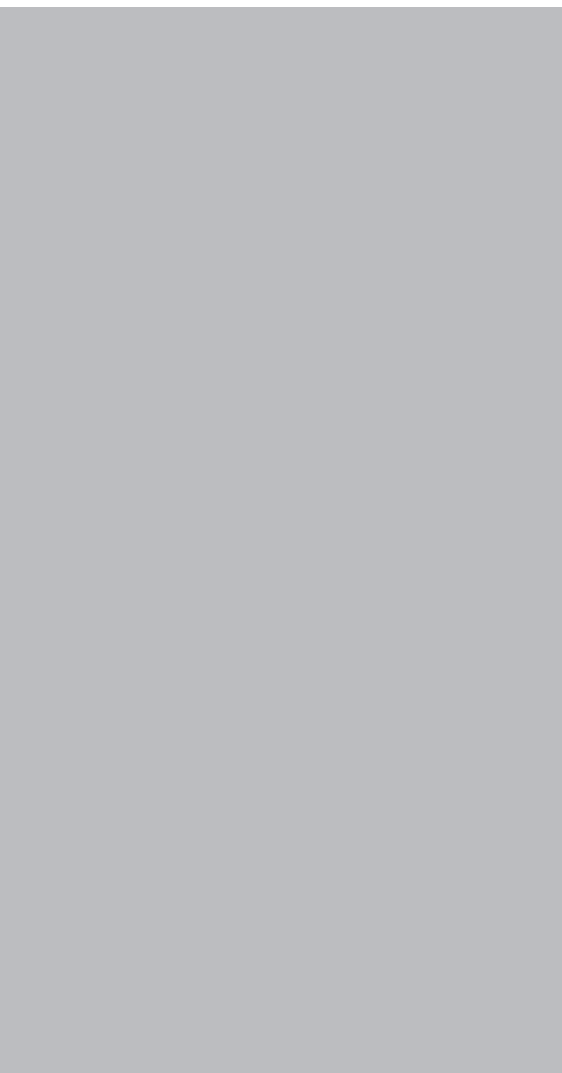
Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com
Depósito legal: 362.238/13

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Introducción: la evolución reciente en Uruguay	5
El marco jurídico heredado del modelo neoliberal. Papel de los tratados de protección de inversiones	9
El nuevo escenario a partir de los gobiernos progresistas	12
Los condicionamientos existen: algunos estudios de caso	14
La segunda terminal de contenedores y el Tratado Uruguay-Bélgica/Luxemburgo	15
La política antitabaco de Uruguay y la demanda de Philip Morris	17
Concentración de la tierra y exoneración impositiva	19
Conclusiones	22



Introducción: la evolución reciente en Uruguay

El contexto actual, pasados ocho años de gobierno del Frente Amplio en Uruguay, es particularmente propicio para reflexionar acerca de las diversas condicionantes para la aplicación de estrategias de desarrollo económico, productivo y social.

Una de las características de la estructura de clases de la sociedad uruguaya es la relativa ausencia o debilidad histórica de un sector que en función de su capacidad de control de los factores productivos (tierra, capital) lidere ciclos de expansión de inversión productiva, innovación industrial y transformaciones económicas. Si para el resto de los países latinoamericanos la existencia de una «burguesía nacional» constituyó un debate clave durante décadas para entender las posibilidades del desarrollo, en Uruguay esa interrogante no pasó mucho más allá del planteo.

Ese vacío o debilidad, no contar con un sector robusto encargado de conducir las transformaciones económicas mediante la inversión productiva, fue parcialmente cubierto por la acción del Estado o por el capital extranjero. Esta característica además se retroalimenta con otros aspectos estructurales del funcionamiento económico del Uruguay, como el reducido tamaño del mercado interno, la poca diversificación de la matriz productiva, la ausencia de recursos hidrocarbúricos, etcé-

tera. En el Uruguay no hay un empresariado fuerte ni una burguesía nacional que tenga la fuerza y las capacidades suficientes como para ponerse al frente de un proceso de desarrollo nacional, con crecimiento y distribución más justa del ingreso y de las riquezas.

Los reducidos niveles de inversión de la economía uruguaya fueron acompañantes permanentes del recorrido histórico a lo largo de todo el siglo XX. Ese aspecto fue el que justificó durante la década de los 90 la política de liberalización de las inversiones, que tuvo como uno de sus componentes la firma de tratados bilaterales de protección de inversiones con países económicamente más desarrollados.

En este contexto, es necesario reconocer la importancia que puede tener la inversión extranjera directa (IED) para el desarrollo de las economías nacionales y locales, particularmente en la situación de Uruguay.

Esta situación se fue modificando, por diversas razones, a partir del 2005. Tal como se menciona en el mensaje enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento para la discusión de la Rendición de Cuentas 2012,¹ «la economía

¹ Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestal. Informe económico-financiero, Exposición de motivos. Ejecución 2012, p. 4.

uruguaya en la última década se caracterizó por un crecimiento del producto a tasas muy altas, por un marcado aumento de la inversión y por un fuerte dinamismo exportador».

La evolución de la tasa de inversión indica que «en los veinte años comprendidos entre 1983 y 2004 la tasa de inversión se ubicó en promedio por debajo de 15 %, entre 2005 y 2012 alcanzó un promedio anual cercano al 20 % del PIB y específicamente en 2012 la inversión en activos fijos superó el 22 % del PIB (unos 11 000 millones de dólares)».

En este fenómeno juega un papel relevante el aumento en la captación de inversión extranjera directa de los últimos años. El gráfico 1, presente en el mencionado documento, lo muestra más claramente.

Si se analiza la relación entre producto interno bruto (PIB) y IED en América del Sur en los últimos años, se constata que Uruguay ocupa el segundo lugar detrás de Chile: en nuestro país, la IED representó en el 2011 el 5,6 % del PIB y en 2010 había representado un 5,9 %. En

el caso de Chile, en el 2010 esa relación fue de 7,4 % y en el 2011 fue de 7,1 %.

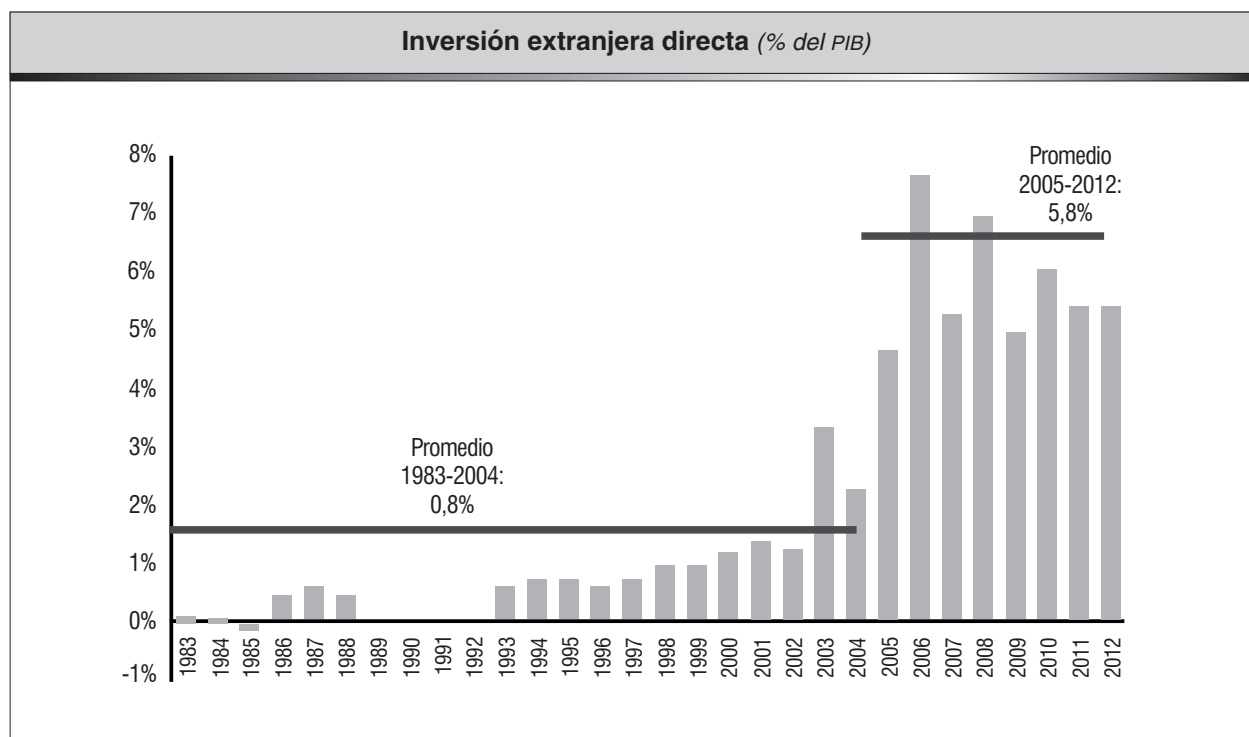
Este dato resulta pertinente a los efectos de no quedarse con cifras brutas en las cuales, de manera previsible, Brasil y México sobresalen como los países que mayor volumen de IED captan en sus economías.

De todos modos, no está de más mencionar los datos que ha sistematizado Uruguay XXI sobre la IED en sus últimos informes específicos: la IED bruta en 2010 alcanzó los 2358 millones de dólares (Uruguay XXI), y en el 2011 alcanzó los 2614 millones de dólares, máximo valor histórico.

Si se examina el origen de la IED de Uruguay (período 2001-2009) se constata que los principales países con inversión privada han sido Argentina, España, Estados Unidos, Brasil e Inglaterra, que representan en conjunto poco menos de la mitad (gráfico 2).

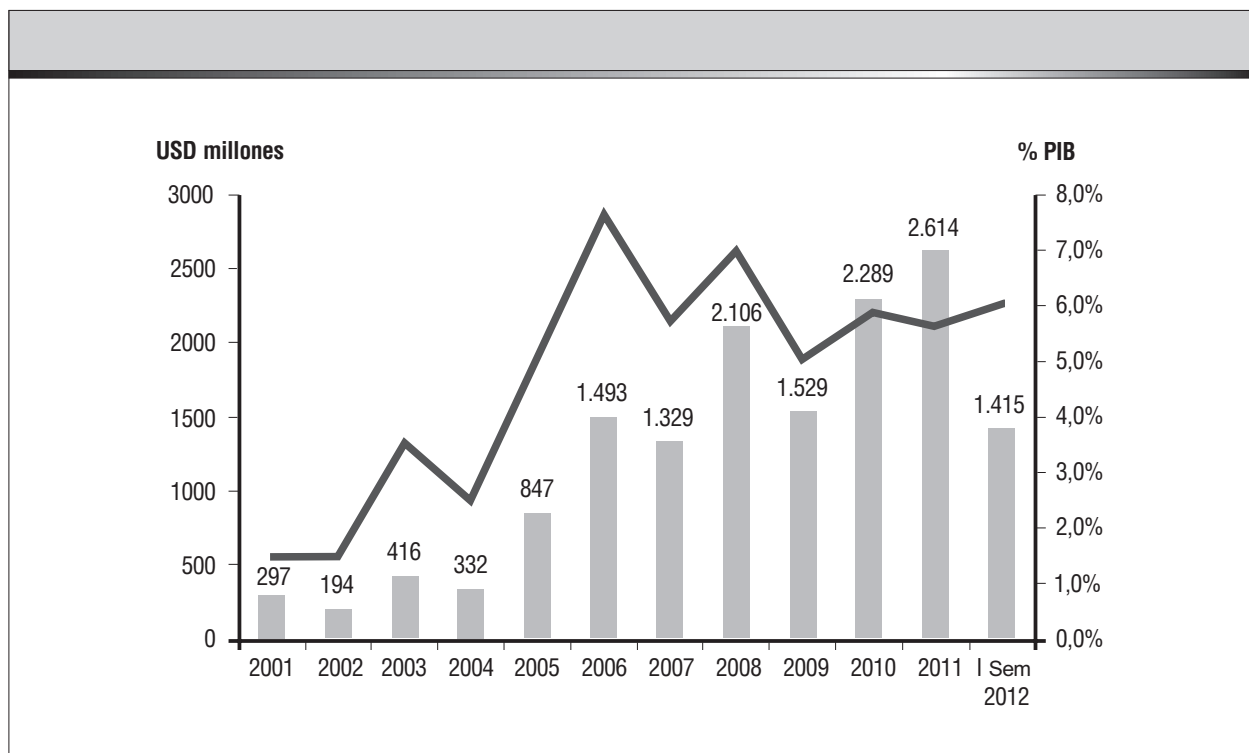
Por otra parte, al hablar de la inserción de Uruguay en la captación de los flujos de IED,

GRÁFICO 1



Fuente: Cepal y Banco Central del Uruguay.

GRÁFICO 2



Fuente: Uruguay XXI basado en Banco Central del Uruguay.

se vuelve necesario prestar atención al comportamiento global de los capitales instalados luego de la crisis financiera del 2008. América Latina es una de las regiones de mayor dinamismo en la captación de IED, por sus importantes recursos naturales y el ciclo de precios altos de las materias primas, por el crecimiento económico general que viven los países de la región y por los importantes mercados de servicios que ofrecen oportunidades de inversión (telecomunicaciones, servicios financieros, etcétera).

El hecho es que la incertidumbre acerca de si las economías desarrolladas podrán superar su contexto de crisis desplazó —y desplaza— las inversiones hacia las regiones del sur global. Sumado a ello, el escenario específico a partir de 2008, con la caída de Lehman Brothers como corolario de una sobreespeculación de los mercados de hipotecas inmobiliarias y la falta de regulaciones estatales, presenta una masa de capitales financieros circulando globalmente y procurando activos de refugio. Es así que, como rebote de la «cri-

sis» financiera en las economías del norte, la compra de tierras en los países en desarrollo se convirtió en un refugio para grandes masas de dinero de los circuitos financieros globales.

Las instituciones que operan esta masa de capital son fondos de pensión, compañías de seguros, fundaciones de bancos y bancos de inversión, fondos de inversión y de cobertura. Lo más importante es que estos activos han crecido en los últimos años a una tasa muy superior a la de la generación de valor (que se sustenta en el trabajo humano). Los activos que manejan estas instituciones ya se habían triplicado en el período 1993-2003. A partir del 2009, la tendencia de incremento del capital controlado por este tipo de fondos tiene un promedio de 10 % anual; los activos de los fondos de pensiones a nivel global han crecido más de un 7 % anual desde 2002, cuando estaban por debajo de la mitad de su nivel actual.

Uno de esos «activos de refugio» es la compra de tierras. Fondos de inversión y fondos de pensiones extranjeros fueron aumentando

la cantidad de tierras controladas y proyectos de inversión en Uruguay a partir de 2008; si bien ya existían fondos de pensión nacionales en el sector forestal desde hacía varios años, la consolidación de la presencia de fondos extranjeros controlando grandes cantidades de tierras es un fenómeno más reciente.

Los «fondos de pensiones» extranjeros y los fondos de inversiones agrupan accionistas del mundo entero, que destinan y direccionan capital a la adquisición de tierras, la producción de *commodities*, la intermediación financiera y la comercialización agrícola. Dentro del grupo de mayores firmas forestales presentes en Uruguay, compuesto por 16 empresas que poseen aproximadamente 1 052 908 hectáreas, cinco fondos de pensión y de inversiones extranjeros son propietarios (por lo menos) de 303 095 hectáreas. De acuerdo a los datos de Uruguay XXI, las inversiones en tierras y en el sector inmobiliario en 2011 representaron cerca de 40 % de la IED recibida.

Esta caracterización es necesaria para complementar el esquema de los principales actores que vehiculizan el aumento de IED registrado en la última década en Uruguay. Además de grandes proyectos impulsados en la cade-

na forestal-celulósica (Botnia y Montes del Plata), las inversiones en el sector agropecuario, la cadena frigorífica, manufacturas y la construcción, también están presentes fondos de inversiones y fondos de pensiones. Por otro lado, en 2010, el sector industrial representó tan solo el 6 % de la IED de ese año.²

En suma, el mapa que se configura en función de la información disponible muestra que los ajustes a la política de atracción de inversiones realizados durante los gobiernos del Frente Amplio dieron resultados positivos (porque la tasa de inversión y la relación inversión-PIB aumentó, así como la relación IED-PIB); que una de las principales fuentes de IED en Uruguay es la propia región del Mercosur, que explica un tercio del total, y que actualmente conviven dos tipos de instrumentos en el tema: por un lado los ajustes y complementos aprobados a la ley n.º 16906 en el período 2005-2011, y por otro toda la larga lista de tratados de protección de inversiones que en su mayoría provienen de la década de los 90. Y como ningún país pequeño juega solo en el contexto económico, también es preciso tomar nota de que en el ir y venir global de los proyectos de inversión también han ido llegando al país actores más vinculados a la lógica especulativa que a la lógica productiva.

2 Informe IED 2012, Uruguay XXI, octubre de 2012, p. 16.

El marco jurídico heredado del modelo neoliberal. Papel de los tratados de protección de inversiones

Uruguay es el segundo socio del Mercosur con más tratados de protección de inversiones ratificados, luego de Argentina. La mitad de ellos fueron suscritos durante la década del 90. Unos pocos corresponden a fines de la década del 80. Se puede observar un segundo impulso de importancia en lo que va del siglo XXI, cuando se firman 11 tratados más. Los últimos tratados firmados se enmarcan en una política expresa y activa de Uruguay de promover la radicación de inversiones en el país. Por otro lado, en enero de 2011 se aprobó el Convenio de Inversión Uruguay-Montes del Plata (sociedad entre las empresas Arauco de Chile y Stora Enso de Suecia y Finlandia) para el desarrollo del proyecto de construcción de una planta de celulosa en Conchillas, departamento de Colonia. Este acuerdo de inversión estableció un conjunto de obligaciones para ambas partes, con el objetivo de dar «certeza y previsibilidad» para el desarrollo del proyecto de la empresa, que incluye, además de la construcción y operación de una planta de celulosa, una planta de energía, una terminal portuaria y un «plan de desarrollo forestal».

Es relevante mencionar este caso pues a los efectos de su interpretación y ejecución se dispuso que en caso de eventuales contro-

versias entre las partes se aplicarían especialmente las disposiciones contenidas en los tratados de protección de inversiones suscritos con la República de Finlandia y con la República de Chile, ratificados por las leyes n.º 17759 y n.º 17059, respectivamente.

En el contexto de los años 90, cuando fueron firmados la mayoría de los tratados de protección de inversiones que tiene Uruguay, se justificaba que estos instrumentos eran necesarios para atraer IED. Sin embargo existe evidencia que sugiere que los tratados bilaterales de protección de inversiones no son ni necesarios ni suficientes para atraer IED, y que por otro lado pueden exponer a los países a flujos de inversiones especulativas desestabilizadoras. Un caso típico es Brasil, que es el principal receptor de IED en América Latina, y sin embargo no ha ratificado ni implementado ningún tratado bilateral de protección de inversiones con países exportadores de capitales (ni ningún tratado de libre comercio que contenga un capítulo de inversiones).

El *Manual para inversores extranjeros* de Uruguay XXI indica que «el régimen general es totalmente abierto y no discrimina entre inversores extranjeros y nacionales. Siguiendo

este principio, el inversor extranjero goza de los mismos incentivos que el inversor local, y no se requiere autorización previa para la inversión extranjera».

En el contexto actual se da en los hechos una competencia entre los países para atraer mayor cantidad de inversiones. El fundamento de este tipo de acuerdos radica en nivelar el trato que los estados nacionales les dispensan a los inversores nacionales y extranjeros. Dicho fundamento se articula en los principios de trato nacional, trato justo y equitativo y la cláusula de nación más favorecida. No existen restricciones para la transferencia de capitales o utilidades provenientes de inversiones extranjeras, y existe libre convertibilidad de las utilidades. Se les otorgan garantías a los inversores de compensaciones en caso de que se produzca una expropiación.

El concepto de «inversión» que emplean todos los tratados es lo suficientemente amplio como para incluir muy diversas actividades de los agentes económicos. Por «inversión» se entiende «todo activo de propiedad de un inversor o controlado por este, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión». Están comprendidas en esta definición las em-

presas, acciones y capitales, documentos de deuda y préstamos, contratos de gestión, de producción, de construcción, de concesión, los derechos de propiedad intelectual, bienes tangibles como los inmuebles, derechos de propiedad como arrendamientos, hipotecas, permisos, autorizaciones, e incluso las expectativas de obtener ganancias o utilidades.

Con relación a las controversias inversores-Estado, normalmente los tratados disponen que cualquier diferencia o litigio entre los países firmantes que puedan surgir acerca de la interpretación o aplicación de las cláusulas negociadas pueden ser recurridos —luego de haberse agotado los canales diplomáticos y de negociación— ante tribunales internacionales de arbitraje. Normalmente, el Consejo Internacional de Arbitraje de Inversiones (Ciadi), que funciona en la órbita del Banco Mundial. Una empresa o inversor privado puede establecer un reclamo ante un tribunal de arbitraje en el caso de que entienda que han sido lesionados algunos de sus intereses comerciales por alguna decisión adoptada por el Estado del territorio donde radicó su inversión. Estos tribunales de arbitraje tienen el cometido de emitir una decisión o laudo vinculante conforme a las reglas de derecho internacional aplicables.

TRATADOS BILATERALES DE PROTECCIÓN DE INVERSIONES SUSCRITOS POR URUGUAY

País o territorio	Fecha de firma	Ratificado	Fecha de vigencia
Alemania	04/05/1987	Ley N°16.110	29/06/1990
Armenia	06/05/2002	Ley N°18.277	N/V
Australia	03/09/2001	Ley N°17.573	12/12/2002
Bélgica-Luxemburgo	04/11/1991	Ley N°16.856	24/04/1999
Canadá	29/10/1997	Ley N°17.102	02/06/1999
Chile	26/10/1995	Ley N°17.059	10/02/1999
China	02/12/1993	Ley N°16.881	01/12/1997
Corea	01/10/2009	Ley N°18.825	08/12/2011
El Salvador	24/08/2000	Ley N°17.627	23/05/2003
España	07/04/1992	Ley N°16.444	06/05/1994
Estados Unidos	04/11/2005	Ley N°17.943	31/10/2006
Finlandia	21/03/2002	Ley N°17.759	18/06/2004
Francia	14/10/1993	Ley N°16.818	09/07/1997
Gran Bretaña	21/10/1991	Ley N°16.819	01/08/1997
Hungría	25/08/1989	Ley N°16.184	01/07/1992
Italia	21/02/1990	Ley N°16.857	02/03/1998
Israel	30/03/1998	Ley N°17.839	07/10/2004
India	11/02/2008	Ley N°18.873	N/V
Malasia	09/08/1995	Ley N°17.440	13/04/2002
México	30/06/1999	Ley N°17.501	07/07/2002
Países Bajos	22/09/1988	Ley N°16.183	01/08/1991
Panamá	18/02/1998	Ley N°17.446	14/04/2002
Perú	01/12/2008		01/12/2008
Polonia	02/08/1991	Ley N°16.598	21/10/1994
Portugal	25/07/1997	Ley N°17.210	03/11/1999
Suecia	17/06/1997	Ley N°17.211	01/12/1999
Suiza	07/10/1988	Ley N°16.176	22/04/1991
Reino Unido	21/10/1991	Ley N°16.819	01/08/1997
República Checa	26/09/1996	Ley N°17.270 Ley N°18.821	29/12/2000
Rumania	23/11/1990	Ley N°16.396	30/07/1993
Vietnam	12/05/2009	Ley N°18.779	N/V
Venezuela	20/05/1997	Ley N°17.441	18/01/2002

Fuente: Uruguay XXI. Mayo de 2013.³

³ Disponible en <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/12/Base-de-datos-Acuerdos-Uruguay-Mayo2013.pdf>.

El nuevo escenario a partir de los gobiernos progresistas

La experiencia de Uruguay con los tratados de protección de inversiones durante la última década parece indicar que determinados «efectos secundarios» —tanto potenciales como instalados concretamente en la agenda política y jurídica— generan consecuencias que van más allá de los objetivos que se procuran con su aprobación.

Se asume como punto de partida que el objetivo de este tipo de convenios es estimular la radicación de inversiones y aumentar la IED en un determinado territorio. En este sentido, es preciso analizar el tema en dos aspectos principales. Por un lado, la reflexión acerca de la efectividad real de este tipo de acuerdos para lograr esos objetivos. Es decir, si efectivamente estos instrumentos jurídicos logran que mayor cantidad de proyectos de inversión se radiquen en un país, provocando en términos agregados que la IED recibida se incremente.

Por otro lado, es necesario analizar si, además de esos objetivos, los tratados de protección de inversiones generan consecuencias no deseadas, o incluso contradictorias, con relación a la intención de estimular el aumento de la IED en los países donde son parte de la legislación nacional.

Esta sección se enfocará en la segunda línea de análisis, mediante un repaso de algunos ejemplos recientes en Uruguay que evidencian determinadas tensiones entre los actores que se articulan en torno a este tipo de acuerdos, esto es, gobierno y empresas extranjeras.

Las disposiciones ya mencionadas de los tratados les otorgan «derechos» a las empresas extranjeras que instalan un proyecto de inversión en el país. Se dice que una inversión en un territorio determinado está «cubierta» por un acuerdo de estas características cuando la o las empresas que la impulsan pueden contar con una «seguridad jurídica» extra —con respecto a aquella de la que dispone por ejemplo un inversor nacional— que le es conferida por el tratado en virtud de ser connacional con respecto a un país que tenga un acuerdo vigente con aquel territorio.

Como se ha visto, la mayoría de los tratados de protección de inversiones que acordó Uruguay fueron suscritos durante la década de los años 90 y primeros años del siglo XXI. Celebrados en otro momento histórico pero vigentes en su mayoría en el presente, estos tratados pueden llegar a establecer de hecho y de derecho límites para la acción política innovado-

ra si se revisan total o parcialmente los marcos de actuación establecidos entre el Estado y los actores privados. Ejemplo de esto pueden ser las nacionalizaciones de determinados sectores de la economía (como sucedió en Bolivia luego de la victoria electoral de Evo Morales), o el establecimiento de nuevas políticas impositivas, o la regulación para la tenencia de tierra por empresas extranjeras.

En todos estos casos, los gobiernos que deciden impulsar este tipo de acciones políticas deben considerar cómo tratar estos «límites» heredados del pasado. Deben decidir si hacen que el límite para su acción política sea el *pacta sunt servanda*,⁴ o ir más allá entendiendo que cualquier acuerdo —incluidos los

tratados— se rige por el principio *rebus sic stantibus*,⁵ que indica que lo establecido en los contratos lo es en función de las circunstancias concurrentes en el momento de su celebración.

Es decir, el debate principal es acerca de cómo tratar con instrumentos jurídico-legales que son claramente rémoras del pasado neoliberal, que están actuando sobre el presente y que en muchos casos implican frenos al proceso de transformaciones en nuestra sociedad. Para comprender los alcances de este debate crucial, es posible encontrar en el pasado reciente del debate político en Uruguay algunos ejemplos que ilustran la profundidad de este problema.

4 'Lo pactado obliga'.

5 'Estando así las cosas'.

Los condicionamientos existen: algunos estudios de caso

El primer ejemplo de condicionamiento de políticas de un gobierno del Frente Amplio fue inmediato a la asunción de Tabaré Vázquez en marzo de 2005. Más precisamente luego de aprobada la Reforma Constitucional del Agua, en octubre de 2004, que dispuso el fin de las concesiones a empresas privadas de los servicios de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado. La reforma, que obtuvo el respaldo de 64,7 % del electorado, estableció que «[e]l agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales».

En el proceso de implementación de la reforma constitucional, el gobierno recién asumido debió considerar, en el momento de poner en práctica la caída de las concesiones, las posibles demandas de las empresas extranjeras al Estado uruguayo. Las medidas adoptadas por el gobierno que asumió el 1.º de marzo de 2005 contemplaron esa amenaza y se optó por aprobar un decreto con el cual en cierto sentido se mediatizó el mandato popular y soberano.

El decreto aprobado el 20 de mayo de 2005⁶ dispuso que las dos empresas privadas ex-

tranjeras presentes en la prestación de servicios de agua (Aguas de la Costa, subsidiaria del Grupo Suez, de Francia, y Uragua, subsidiaria de Aguas de Bilbao, de España) podían continuar sus respectivos contratos con el Estado uruguayo, dado que estos eran previos a la aprobación de la reforma constitucional. Pero separó en los hechos el trato dado a las empresas extranjeras mencionadas (que tenían contratos vigentes) y el dispensado a empresas locales (que prestaban servicios de hecho, «sin plazo contractual o con carácter precario», artículo 2).

Posteriormente, a la empresa Uragua se le canceló unilateralmente el contrato por incumplimientos en los términos y estándares de calidad del servicio. El 24 de junio la empresa Uragua, por medio de sus accionistas españoles, inició una acción judicial internacional contra el gobierno uruguayo por la cancelación del contrato amparándose en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con España, firmado en 1992.⁷

La cancelación unilateral del contrato por el Estado uruguayo se fundamentó en los incumplimientos de la empresa subsidiaria de

6 Disponible en <[http://www.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/05/CM %2071_20 %20MAY %2005_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/05/CM%2071_20%20MAY%2005_00001.PDF)>.

7 Disponible en <http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_18861_1.html>.

Aguas de Bilbao, que iban desde el atraso en el cronograma de obras hasta el no pago de los cánones. Las autoridades aclararon expresamente que la cancelación no se realizaba por aplicación de la nueva Constitución, sino por los incumplimientos contractuales.

En octubre de 2005, el Estado uruguayo reasumió el control de las actividades de agua potable y saneamiento en Maldonado. La salida de la empresa española del país se concretó luego de que se llegara a un «acuerdo amistoso» que consistió en una equiparación económica mediante la cual el Estado se quedaría con los activos y con las inversiones realizadas por la empresa en infraestructura, y la empresa se quedaría con los adeudos por canon no abonados al Estado.⁸ Además, la empresa se quedó con las garantías depositadas cuando comenzó sus actividades en Uruguay, aproximadamente 20 millones de dólares. La demanda internacional se desactivó. ¿Cómo habría sido la negociación de no haber jugado el efecto de presión que la empresa activó mediante la demanda internacional amparada por el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones Uruguay-España?

Más allá de que no se llegó a instalar propiamente la demanda en el Ciadi, el ejemplo pone en evidencia la manera en que operó este mecanismo de presión.

Por su parte, en el caso de la empresa Aguas de la Costa, del Grupo Suez, el retiro se concretó a inicios de 2006. El Estado uruguayo compró la parte correspondiente a los capitales extranjeros de Aguas de la Costa, negociando con la empresa Aguas de Barcelona (la socia de Suez para su proyecto en Uruguay). El Estado pagó 3,4 millones de dólares a Aguas de Barcelona por el 60 % de Aguas de la Costa y el restante 40 % de la empresa quedó en manos de capitales privados uruguayos.

A ese «arreglo» se llegó luego de varios meses de negociaciones, durante los cuales la estrategia seguida por Aguas de Barcelona-Suez incluyó una amenaza de juicio al Estado uruguayo en caso de que se le cancelara el contrato. En resumidas cuentas, el costo de cumplir con el nuevo marco constitucional se saldó con un pago para que se retirara del país.

La segunda terminal de contenedores y el Tratado Uruguay-Bélgica/Luxemburgo

Uruguay y Bélgica tienen vigente un tratado de protección de inversiones desde agosto de 1997, cuando fue aprobado en el Parlamento mediante la ley n.º 16856. El acuerdo había sido suscrito en Bruselas en noviembre de 1991, durante el gobierno de Luis Lacalle. Tal como es común con este tipo de acuerdos, se cubren las inversiones que un país radica en el otro y viceversa. En lo que refiere a la solución de controversias, establece que en caso de arbitrajes, el inversor que presente la demanda podrá elegir entre el Ciadi o tribunales especiales en el marco de las normas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (Cnudmi). Además, las sentencias arbitrales serán definitivas y obligatorias para las partes involucradas en el diferendo.

El Grupo Katoen Natie, de origen belga, llegó a Uruguay en 1996. En el 2000 el gobierno de Jorge Batlle decidió concesionar en subasta pública la administración de la primera terminal de contenedores del puerto. En esos momentos, Katoen Natie ya era un actor consolidado en Uruguay y firme candidato a ganar el contrato. En julio de 2001 Katoen Natie y socios locales obtienen, mediante subasta pública, el 80 % de la Terminal Cuenca del Plata (TCP), pagando por ello 17,1 millones de dólares. La empresa pasó a gestionar y administrar por un período de 30 años la única terminal especializada en contenedores en el

⁸ Disponible en <http://elpais.com/diario/2005/04/04/pais-vasco/1112643605_850215.html>.

Puerto de Montevideo. Katoen Natie posee el 80 % de las acciones —bajo la denominación Nelsury SA—, y el restante 20 % está en manos de la Administración Nacional de Puertos.

En enero de 2007, Katoen Natie adquirió las acciones de sus socios locales en Nelsury SA (Fanapel, Tacua, Bren, Zonamérica) y en setiembre del 2007 ingresó en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) un proyecto para ampliar la terminal de contenedores existente. En diciembre de ese mismo año, el BEI anunció que otorgaba un préstamo de 28,3 millones de euros a TCP y Nelsury SA para extender la longitud del puerto de descarga de Montevideo en unos 350 metros y drenar 11,5 hectáreas para construir una nueva zona donde amarrar barcos, que se estimaba que podría estar operativa en la segunda mitad del 2009.

Cuando se concretó su llegada a Uruguay, la empresa valoró fundamentalmente el régimen de puerto libre y el marco legal vigente: «en 1994 Montevideo fue la primera terminal atlántica de Sudamérica en permitir la libre circulación de mercaderías y la exoneración de tributos bajo un régimen de puerto libre respaldado por el sistema de zonas francas. Exportadores e importadores poseen el marco legal necesario para almacenar, procesar, agregar valor y distribuir sus productos desde y hacia cualquier parte del mundo desde un puerto libre ubicado en la puerta de entrada de la principal hidrovía del sur de América».

Las autoridades competentes en la actividad portuaria manejaron durante el primer gobierno del Frente Amplio la posibilidad de que en los siguientes períodos de gobierno la actividad económica del país requiriera una mayor infraestructura portuaria, por lo cual sería necesario habilitar una nueva concesión para la construcción de una segunda terminal de contenedores.

Una vez que esta posibilidad se convirtió en tema corriente de la agenda política, Katoen Natie comenzó a colocar en el debate su visión del asunto. La empresa se posicionó públicamente —siempre en rechazo— con re-

lación al proyecto de la segunda terminal de contenedores, desplegando una intensa campaña publicitaria y anunciando que su proyecto nunca había estado pensado para operar en régimen de competencia con otra terminal de contenedores.

El propio BEI también intervino, en tanto «socio» de Katoen Natie por el préstamo del 2007. La institución bancaria, en su «posición de financiadores de la Terminal Cuenca del Plata», envió una carta al gobierno afirmando no tener «elementos que nos aseguren que la implantación de un segundo operador privado en las circunstancias actuales fuera a ser beneficioso [...] la creación de una segunda terminal de contenedores [...] no parece garantizar un mayor tráfico para el puerto». Según la carta del BEI, «las noticias de una segunda terminal son preocupantes en la medida en que una eventual decisión en este sentido podría ser potencialmente perjudicial para nuestro cliente en la fase actual».⁹

La situación en ese entonces quedó planteada de la siguiente manera: en caso de que el gobierno decidiera avanzar con la intención de concesionar una segunda terminal, todo indicaba que Katoen Natie plantearía una demanda internacional invocando que no se estaba disponiendo un «trato justo» para su inversión, amparándose en el tratado celebrado entre Uruguay y la Unión Económica Belga-Luxemburguesa.

Siguiendo una estrategia bastante corriente en la región, la empresa alegó que cuando decidió arriesgarse a realizar su inversión no se hablaba de ninguna terminal adicional, y pasar de un régimen de monopolio a otro de competencia seguramente afectaría sus planes de ganancia. Basándose en esa situación y utilizando las disposiciones acordadas más de 10 años atrás en el tratado, la empresa obtuvo un resultado sorprendente: detener una decisión gubernamental e imponer su visión del asunto. El tratado de protección de inversiones le

9 Publicado en *Últimas Noticias*, 19/6/2008.

otorgó ese poder, y su «caso» era plenamente ajustado al derecho creado por el acuerdo.

La nota de junio de 2008 del BEI al gobierno uruguayo expresando su preocupación por la posibilidad de que la empresa belga Katoen Natie se viera afectada por la decisión gubernamental de iniciar obras para una segunda terminal portuaria en Montevideo agregó más presión sobre el gobierno. La institución financiera más poderosa de la Unión Europea se posicionaba en el sentido de Katoen Natie y en contraposición a la posición del gobierno uruguayo.

Lo más ilustrativo en este asunto fue cómo la empresa transnacional Katoen Natie, ante su desacuerdo con la construcción de una nueva terminal de contenedores, utilizó el tratado bilateral de inversiones como mecanismo de presión para garantizar sus intereses. En la estrategia seguida, primero divulgó su rechazo a algo con lo que no estaba de acuerdo y lo acompañó de importantes campañas en medios de prensa del país. Luego explicitó e informó su posición de fuerza. A continuación, amenazó con entablar una demanda internacional amparándose en el mencionado acuerdo. En ese contexto, la prensa llegó a divulgar que un arbitraje internacional contra el Estado uruguayo sería por un monto que ascendería a los 500 millones de dólares.

La política antitabaco de Uruguay y la demanda de Philip Morris¹⁰

La política antitabaco impulsada por el primer gobierno del Frente Amplio en el Uruguay fue reconocida a nivel mundial como una de las legislaciones más avanzadas para limitar el consumo y restringir posibilidades de comercialización a las empresas del sector.

¹⁰ Esta sección fue publicada con mayor detalle en Natalia Carrau y Sebastián Valdomir: «La incidencia de los tratados de protección de inversiones en el Mercosur», en *Cuaderno de Cefir*, n.º 13.

Dicha política recibió el apoyo de la IV Conferencia de las Partes (COP 4) del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), realizada en noviembre de 2010 precisamente en Uruguay.¹¹ En esa oportunidad los estados parte del CMCT expresaron su preocupación por los ataques que enfrentan de la industria tabacalera utilizando acuerdos comerciales o de inversión.

La empresa Philip Morris International (PMI), presente en Uruguay a través de la firma Abal Hermanos, presentó una demanda internacional en el Ciadi a inicios de 2010 alegando que las disposiciones adoptadas por el gobierno uruguayo habían afectado los derechos de uso de marcas registradas por ella.

La empresa local explicó la demanda afirmando que «el 19 de febrero de 2010, la compañía, ha iniciado un proceso de arbitraje internacional, con el fin de buscar una reparación al daño causado por las medidas regulatorias tomadas por el Poder Ejecutivo en los últimos dos años, que perjudican las inversiones de PMI en el país y cercenan el derecho de la compañía a utilizar sus marcas registradas, en franca violación a las obligaciones internacionales de Uruguay».¹²

Un directivo de la empresa, Morgan Rees, explicó a la prensa el enfoque de la compañía afirmando: «Hemos tratado de dialogar, pero nos encontramos con la puerta cerrada. No nos queda más remedio que litigar. Es la primera vez que nos hemos visto privados de nuestros derechos de propiedad intelectual de manera tan drástica, en cualquier lugar del mundo. No tiene precedentes en ninguna parte del mundo y limita en forma arbitraria cada familia de marcas a una sola variante. Como consecuencia, tuvimos que retirar del mercado 7 de 12

¹¹ Documentos oficiales de la COP 4 disponibles en <http://apps.who.int/gb/fctc/index.html>.

¹² Palabras de un vocero anónimo de Abal Hermanos en declaraciones a diarios uruguayos. Nota de prensa, «Tabacalera eleva demanda contra el Estado uruguayo», Radio El Espectador, 27/2/2010. Disponible en http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=175247&sts=1.

variantes de marcas que vendíamos ahí. En el caso de Marlboro, esto significa que ahora solamente vendemos Marlboro Red en Uruguay, y tuvimos que retirar los Marlboro Gold, Blue y Green».¹³

Philip Morris es una empresa estadounidense con sede en Nueva York. Para iniciar la demanda a Uruguay decidió ampararse en el tratado de protección de inversiones firmado entre Uruguay y Suiza en 1988 y vigente desde 1991, porque tiene su base de operaciones en Lausana. La empresa presentó su demanda ante el Ciadi el 26 de marzo de 2010.

La demanda enfoca tres disposiciones legales aplicadas por el Estado uruguayo como parte de su política antitabaco: la resolución 514/09 —que dispone una única presentación por marca de venta al público—, el decreto 287/09 y la ordenanza 466/09, que impusieron nuevas imágenes de advertencia sobre el riesgo de fumar y que estas ocupen el 80 % de la caja de cigarrillos.

Philip Morris consideró que se están violando las disposiciones del tratado de protección de inversiones entre Uruguay y Suiza vinculadas a los derechos de propiedad intelectual. Argumenta que al exigir etiquetas contra el tabaco de un tamaño que no permite mostrar las marcas Uruguay está indirectamente expropiando —sin compensación— una inversión de origen suizo protegida por el acuerdo.

Para la empresa la disposición de una sola presentación por marca además es un «trato injusto» que la obligó a dejar de comercializar varios de sus productos. La compañía entiende que con ello se suprime su derecho de propiedad intelectual y se afecta su negocio en tanto la resolución 514/09 le significó retirar

más de la mitad de los productos que comercializaba en Uruguay.

Más allá de las particularidades de este caso, es importante analizar cómo las características de la definición de «inversión» contenida en el tratado entre Uruguay y Suiza de 1991 ampararon el reclamo de la empresa en 2010. Según el artículo 1, numeral 2 del tratado, «el término “inversiones” incluirá todo tipo de activo y en particular: [...] d) derechos de autor, derechos de propiedad industrial (tales como patentes de invención, modelos de utilidad, diseños o modelos industriales, marcas de fábrica o de comercio, marcas de servicio, nombres comerciales, indicaciones de procedencia o denominaciones de origen), conocimientos tecnológicos y valor llave».¹⁴

De las muchas demandas de empresas transnacionales a estados —tanto las radicadas en el Ciadi como las radicadas en otros ámbitos—, el caso de Philip Morris contra el Estado uruguayo fue visto como novedoso porque se establece una demanda por una supuesta vulneración de derechos de propiedad intelectual amparándose en un tratado de inversiones. No obstante esta «novedad», son bastante comunes los casos en los cuales las políticas de salud pública son enfrentadas a instrumentos jurídicos de comercio y protección de inversiones, y en los hechos este arbitraje en concreto deberá decidir entre la defensa de la salud pública y la defensa de las inversiones de la empresa transnacional.

La empresa tiene «un caso» en el sentido jurídico de la expresión. Es decir, tiene argumentos que están amparados por un acuerdo bilateral vigente y convertido en ley uruguayo. Esa posibilidad se la proporciona el tratado de inversiones firmado con Suiza. El argumento de la empresa de que Uruguay expropió su propiedad intelectual sin compensación, no trató su inversión en forma justa y equitativa, y que impidió en forma irracional el uso de su

13 Declaraciones realizadas a la publicación especializada *International Trade Daily*. Nota de prensa, «Tabacalera Philip Morris demanda a Uruguay», en *BBC Mundo*, 12/3/2010. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2010/03/100312_uruguay_tabacaleras_philip_morris_demanda_estado_jp.shtml>.

14 Texto del Acuerdo de Fomento y Protección Recíproca de las Inversiones entre la Confederación Suiza y Uruguay. Ley n.º 16176, *Diario Oficial*, 25/4/19991, n.º 81172..

inversión solo fue posible en tanto existe un instrumento jurídico previo que ampara al reclamo del inversor. Por lo tanto, «lo pactado obliga».

Es importante entender la implicancia de la política antitabaco implementada por Uruguay y las cifras que respaldan las normas jurídicas aprobadas. Según datos divulgados por el Ministerio de Salud Pública a propósito del Día Mundial sin Humo de Tabaco de 2011, «las políticas implementadas por el Estado uruguayo en materia de control de tabaco permitieron disminuir el número de fumadores de 32 a 25 %. Descendió de 30 a 18 % el número de personas que comienzan a fumar entre los 12 y los 17 años de edad».¹⁵ Las cifras indican que unas 5000 personas fallecen al año producto de enfermedades tabacodependientes. Por otra parte, los costos en materia de salud por el tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de tabaco ascienden a más del doble de los ingresos anuales del país por concepto de impuestos al tabaco.¹⁶

Independientemente de cómo se resuelva esta demanda en curso, una conclusión de este ejemplo apunta nuevamente a la interrogante acerca de los márgenes de maniobra para aplicar políticas públicas —en este caso, políticas de salud— que se ven tensionados y reducidos por la acción que los inversores extranjeros canalizan por intermedio de los tratados bilaterales de protección de inversiones.

En el caso de Katoen Natie, la «amenaza» de demanda fue suficiente para replantear el problema y no avanzar por una vía que resultaba negativa para sus intereses en Uruguay (instalar una segunda terminal de contenedores). En el caso de Philip Morris, directamente es una demanda internacional, con sus altos costos

potenciales (en caso de perder la demanda) y reales (por los elevados costos de representación jurídica en un organismo internacional de arbitraje), la que pone en entredicho la aplicación, continuidad o conveniencia de una determinada política pública del Estado.

Concentración de la tierra y exoneración impositiva

En octubre de 2012, el Poder Ejecutivo exoneró por 30 años (desde 2008) al consorcio Montes del Plata (unión de Arauco, de Chile, y Stora Enso, de Suecia y Finlandia), uno de los principales inversores extranjeros que operan en Uruguay, del pago del Impuesto al Patrimonio. El gobierno entendió que el proyecto de inversión de Montes del Plata tendrá «un impacto en el aumento de las exportaciones, en el incremento del valor agregado nacional, en una suba del Producto Interno Bruto, en la creación de puestos de trabajo y en el desarrollo tecnológico y en la producción de energía renovable», según el texto de la resolución. Entre los argumentos para otorgar la exoneración, se señaló que el Estado firmó un contrato de inversión con el grupo Montes del Plata «en el cual se comprometió a otorgar ciertos beneficios fiscales».

Ese Contrato de Inversión ROU-Montes del Plata fue acordado en enero de 2011, y estableció un conjunto de obligaciones para ambas partes con el objetivo de dar «certeza y previsibilidad» para el desarrollo del proyecto de la empresa, que incluye la construcción y operación de una planta de celulosa, una planta de energía, una terminal portuaria y un «plan de desarrollo forestal».

Por otro lado, el acuerdo indica que, a los efectos de la interpretación y ejecución, se tendrán especialmente en cuenta las disposiciones contenidas en los tratados de protección de inversiones suscritos con la República de Finlandia y con la República de Chile, ratificados por las leyes n.º 17759 y n.º 17059, respectiva-

15 «Día Mundial sin Humo de Tabaco», Ministerio de Salud Pública, 6/6/2011. Disponible en http://www.msp.gub.uy/uc_5239_1.html.

16 E. Esteves, R. Gambogi, G. Saona, A. Cenández y T. Palacio: «Tratamiento de la dependencia al tabaco: experiencia del Fondo Nacional de Recursos», en *Revista Uruguaya de Cardiología*, 2011. Disponible en <http://suc.org.uy/revista/v26n3/pdf/rcv26n3-esteves-tratamiento.pdf>.

mente (cláusulas 9.1 y 9.2.5). Montes del Plata, con más de 250 000 hectáreas en Uruguay, es el mayor dueño de tierras privadas del país.

Uno de los principales problemas que existen con relación a la tierra es la extranjerización y concentración del recurso. Los datos del Censo Agropecuario 2011 revelaron a fines de 2012 que desde el año 2000 la cantidad de explotaciones agropecuarias disminuyó 21,4 %. En valores absolutos hay 44 890 explotaciones agropecuarias, 12 241 menos que hace 11 años. Las explotaciones que tienen una extensión de entre 1 y 19 hectáreas descendieron en 8190 unidades productivas y en la franja que va de 20 a 99 hectáreas se contabilizaron 2924 unidades productivas menos.

Además, ese descenso de la cantidad de unidades productivas pequeñas y medianas se da en un contexto en el que la cantidad total de tierra explotada aumentó. Se contabilizaron 58 explotaciones más de entre 1000 y 2499 hectáreas, y aquellas que superan las 2500 hectáreas son 46 más, lo que supone una mayor cantidad de tierra en menos manos: el 56 % de las explotaciones ocupa el 5 % de la superficie, y el 9 % de las explotaciones acumulan más del 60 % de la superficie.

El actual gobierno ha manifestado preocupación por la profundización de la extranjerización y concentración de la tierra, y decidió aplicar, por la vía impositiva, algunas medidas tendientes a frenar ese proceso. Por su parte, la Dirección General Impositiva inició a mediados de 2012 un relevamiento de la tributación de las empresas agropecuarias, y detectó que 3428 de estas habían incumplido o presentado datos inconsistentes en sus declaraciones del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) entre 2008 y 2011. Esto representa el 55 % del total de contribuyentes del IRAE agropecuario.

En un artículo del vicepresidente uruguayo, contador Danilo Astori, titulado «Los intocables», que fue divulgado ampliamente en agosto de 2012, este afirmó que en los últimos años «el campo uruguayo vivió uno de los pe-

ríodos de mayor expansión en toda su historia. Los indicadores sobre el nivel de la inversión, el crecimiento de la producción, la elevación del nivel tecnológico de esta última y el acceso diversificado a los mercados mundiales así lo están demostrando fehacientemente».¹⁷

Pero en ese contexto de crecimiento macroeconómico capitalista del agro uruguayo, Astori manifestó que «hay indicios de que algunos grandes empresarios del agronegocio están tributando por montos que no están en línea con la prosperidad que exhiben [...] En este país se terminaron las carteras pesadas crónicas y recurrentes, así como los sectores que hacían de la evasión de impuestos una estrategia permanente. En pocas palabras, se terminaron los intocables».

A lo largo de todo el 2012, las mayores empresas agropecuarias del país manifestaron su rechazo a un nuevo tributo aprobado por el gobierno llamado Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR), que grava las propiedades rurales de más de 2000 hectáreas. Se tributan 8 dólares por hectárea en cada predio que posea entre 2000 y 5000 hectáreas; 12 dólares en cada predio de entre 5000 y 10 000 hectáreas, y finalmente 16 dólares en los terrenos con más de 10 000 hectáreas de extensión; según las estimaciones del gobierno, el ICIR recaudaría anualmente unos 60 millones de dólares. Un grupo de grandes empresas agropecuarias, estimuladas y asesoradas por la Asociación Rural y la Federación Rural del Uruguay, fueron planteando públicamente su rechazo al nuevo impuesto (cuya recaudación sería destinada a mejorar las condiciones de la caminería rural mediante la financiación de planes departamentales de vialidad) y presentaron recursos de inconstitucionalidad del ICIR ante la Suprema Corte de Justicia.

Pero en el caso de Montes del Plata el tratamiento fue diferente: la empresa recibió la exo-

¹⁷ <<http://www.2121.org.uy/noticias/1-noticias-de-prensa/2640-los-intocables-por-danilo-astori->>.

neración por 30 años del Impuesto al Patrimonio. Según informó el semanario *Búsqueda* en la edición del 4 de abril de 2013, en octubre de 2011 el presidente de Stora Enso, Jouko Karvinen, se reunió con el presidente José Mujica en la Embajada de Uruguay en Suecia, durante la gira por países europeos realizada por el presidente. Karvinen le transmitió su «sorpresa» por la decisión del Poder Ejecutivo de enviar al Parlamento el proyecto de ley que creó el ICIR.

La cláusula 3.5.10 del acuerdo de inversión entre el Estado uruguayo y Montes del Plata establece que ambas partes «convienen que para el caso que hubiera cambios significativos en el régimen tributario o en materia de permisos y autorizaciones que afectaran negativamente las condiciones económicas del

proyecto de MDP durante la vida del mismo, las partes revisarán los beneficios especiales que se otorguen en el marco de la Ley de Inversiones para compensar por esta vía los citados eventuales perjuicios».

Si bien Montes del Plata deberá abonar el impuesto que sustituyó al ICIR (luego de que este fuera declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia), no tributa el Impuesto al Patrimonio. Las autoridades indicaron que Montes del Plata tendrá que pagar el impuesto que intenta desestimular la concentración de la tierra, en tanto es el principal propietario privado de tierra en el país. Pero lo que sí obtuvo por el contrato de inversión (y además, por los tratados de inversiones preexistentes con Chile, Finlandia y Suecia) fue la exoneración de otro impuesto.

E. Kaufmann, CEO de Montes del Plata. Fragmentos de entrevista a *Búsqueda*, 4 de abril de 2013¹

«En los últimos años, Uruguay ha tenido una positiva política de atracción de inversiones extranjeras. El país es atractivo, principalmente, por su estabilidad política, su gestión económica y las políticas de incentivos. Todo esto es muy relevante, especialmente teniendo en cuenta que no se cuenta con un mercado interno grande para justificar inversiones como la de Montes del Plata. Todo esto es tomado en consideración (entre otros factores) para invertir en un proyecto de gran envergadura. Sin embargo, una vez decidida la inversión, estos mismos signos deben estar presentes para que otros inversionistas extranjeros se sientan atraídos a invertir en el país. Hoy vemos con algún grado de preocupación signos negativos que deben manejarse para que no afecten los procesos de tomas de decisiones en el largo plazo.»

«Inversiones de la envergadura de Montes del Plata o de Aratirí no son solo muy grandes para el

Uruguay, sino que serían relevantes en cualquier otro país del mundo. Se trata de inversiones que se realizan hoy, pero cuyo retorno requiere de muchísimos años para recuperarse. No se trata de capitales “golondrina”, sino de inversiones que quedan en el país, que generan trabajo y desarrollo en el largo plazo. Lo que se requiere, por lo tanto, es que las reglas del juego que se establecieron en un inicio, y sobre las cuales se tomó la decisión de invertir en Uruguay y no en otro país del mundo, se mantengan en el futuro.»

«Estas grandes inversiones, intensivas en capital, demandan, más que ninguna otra, un marco estable. Aquí hablamos de estabilidad jurídica, institucional, económica, y agregaría algo muy importante: estabilidad sindical. Son elementos claves a la hora de decidir invertir y cuando no se dan, representan un cambio relevante de las condiciones originales.»

«El inversor toma la decisión en base a una foto del momento y a proyecciones futuras en base al comportamiento pasado. Con estos supuestos, se hace una evaluación de los resultados futuros. Por todo esto es que la estabilidad es tan importante.»

¹ *Búsqueda*, 4/4/2013.

Conclusiones

El contexto actual de la región es particularmente propicio para procesar el debate acerca de la efectividad real y potencial de los tratados de protección de inversiones.

En este sentido, es interesante reconocer que tanto la doctrina jurídica como la perspectiva económica han ido evolucionando y diferenciando etapas. En el caso de la doctrina jurídica, el abandono gradual de la doctrina Calvo, que se constata en la región durante las décadas de los 70 y 80, coincide con un período más amplio de fuertes transformaciones normativas características del modelo neoliberal. Hasta la década de los 60, la doctrina Calvo, que indicaba que las controversias entre los estados y actores privados debían resolverse en los sistemas nacionales de administración de justicia, predominó en América Latina. Posteriormente, la habilitación de los mecanismos supranacionales de arbitraje, que da sustento a la creación del Ciadi y su posterior funcionamiento, indica que en los países de la región se había procesado un cambio relevante a nivel jurídico.

En el terreno de los enfoques económicos, la década de los 90 estuvo marcada por la intención de atraer mayores flujos de IED mediante

estímulos diferenciales que incluyeron además una adecuación normativa en los países de la región. En este contexto se enmarcó la firma de los tratados de protección de inversiones, que parecían cumplir con el cometido de proporcionar salvaguardas jurídicas externas y extras. Externas, porque habilitaron la posibilidad de resolución de controversias relativas a inversiones en tribunales internacionales, y extras, porque estas salvaguardas se establecieron además de los mecanismos usuales que existen en cada país para la resolución de diferendos entre privados y los estados.

En la jerga económica, los tratados de protección de inversiones procuraron atenuar las externalidades negativas que podrían afectar los derechos de propiedad de las inversiones extranjeras por causas tan diversas como conmociones internas, guerras civiles, decisiones administrativas arbitrarias de los estados, et cétera.

Pero esa etapa fue cerrando su ciclo en los años inmediatamente posteriores al fin de la década de los 90. En un marco cualitativamente distinto en la región, tanto a nivel macroeconómico como político, los niveles de

IED fueron incrementándose, contando con una red de tratados de protección de inversiones preexistente que perduró desde la década de los 90. Pero la relación entre el aumento de la IED y la existencia de estos acuerdos todavía está por ser demostrada. Y en algunos casos, existen informes que indican directamente que estos elementos no están vinculados.

En el contexto actual, dos aspectos pueden ser tenidos en cuenta. En primer término, la región mantiene determinadas condiciones que, *ceteris paribus*, la vuelven especialmente atractiva para continuar siendo una receptora dinámica de IED, como la existencia de importantes reservas de recursos naturales, mercados internos con mayor poder de consumo, niveles salariales relativamente más bajos que en el norte, y una inserción en la economía global fuertemente signada por el papel de abastecedora de materias primas y *commodities*.

El otro aspecto se relaciona con la reforma en la política de inversiones que se está procesando en la Unión Europea, fruto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Existe una amplia zona gris entre los atributos que aún preservan los estados nacionales y las nuevas políticas comunitarias de la Unión Europea en tanto bloque, y en consecuencia la propia existencia de los tratados de protección de inversiones en sentido clásico se encuentra en discusión. Esa discusión aún se está procesando y no es claro cómo se resolverán las superposiciones entre la materia comunitaria y la materia nacional en este sentido. Este aspecto tiene cierta relevancia en tanto muchos de los tratados de inversiones de Uruguay son con países de la Unión Europea.

Finalmente, otra línea que requiere mayor profundización en análisis específicos es cuánto

puede haber influido la crisis financiera iniciada en 2008 en Estados Unidos y prolongada en los países europeos en la redefinición de los aspectos de gobernanza para las inversiones globales.

En este sentido, los escenarios posibles son diversos. Pueden indicar la profundización de los acuerdos específicos entre los inversores y los estados para la realización de proyectos de inversión en los cuales ambas partes se obligan a establecer determinadas pautas de relacionamiento (trato fiscal preferente, compromisos de contratación en sectores de población específicos, etcétera).

El otro extremo estaría marcado por una recuperación de la incidencia del enfoque del desarrollo sobre las inversiones extranjeras, en el sentido de que solamente se podrían mantener determinadas políticas de protección de inversiones si son claros los aportes de estas para el desarrollo del país receptor. Si no se constatan estas «externalidades» positivas sobre las estrategias nacionales de desarrollo, no se podría disponer de tratamientos preferenciales para las inversiones y los inversores extranjeros.

Ambos «escenarios extremos» tienen ejemplos concretos en el contexto actual de la región. Es muy pronto aún para analizar cuáles serán las características del nuevo paradigma en el terreno de las inversiones extranjeras, pero más allá de esto, es evidente que se está produciendo un debate sobre la gobernanza de las inversiones que no existía en la región hace siete u ocho años. Para una región que aún procura nuevos paradigmas para insertarse en la geopolítica global, este debate es en sí mismo un proceso de vital importancia estratégica.

	Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema
GUSTAVO DE ARMAS	
NELSON VILLARREAL	La larga marcha hacia la igualdad social
	Hacia una nueva ley de negociación colectiva
LILIANA PERTUY	¿Nuevas? estrategias de relacionamiento entre empresarios y gobierno
GERARDO CAETANO	Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur
GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT	¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur?
ÁLVARO PADRÓN	Desafíos institucionales del Mercosur
HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO	Mercociudades: una apuesta al Mercosur
GERARDO CAETANO	Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay
GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur
DANIEL CHASQUETTI	El Mercosur y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis e propuestas para a participação cidadã no Mercosul
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
GERARDO CAETANO	Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?
MARCELO PEREIRA	Ser y parecer
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
NICOLÁS AMBROSI	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
ABEL OROÑO	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

