LA DEMOCRACIA IMPORTA

El mantra de la inversión extranjera en América Latina: **Lecciones tras 30 años de seguridad jurídica**

LUCIANA GHIOTTO

Asuntos del Sur

SERIE DE DEBATES

La Democracia Importa:
Transiciones hacia una sociedad justa

El mantra de la inversión extranjera en América Latina: Lecciones tras 30 años de seguridad jurídica

Luciana Ghiotto

UN PROYECTO DE

Asuntos del Sur

CON APOYO DE

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Equipo de trabajo:

Editores
Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

Diseño
Cartoncino

Mes y año de edición: Enero de 2024.

Ghiotto, Luciana
El mantra de la inversión extranjera en América Latina : Lecciones tras 30 años de seguridad jurídica / Luciana Ghiotto ; Editado por Matías Bianchi ; Ignacio Lara. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2024.
Libro digital, PDF - (La democracia importa / Lara, Ignacio . Transiciones hacia una sociedad justa ; 3)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-48241-7-2

1. Análisis de Políticas. 2. Acuerdos Económicos. I. Bianchi, Matías, ed. II. Lara, Ignacio, ed. III. Título.
CDD 337

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones
Para ver una copia de esta licencia visite: https://creativecommons.org/

Presentación de la serie de debates:

La Democracia Importa

Transiciones hacia una sociedad justa

El mundo está atravesando un período de múltiples -y solapadas- transiciones: desde la gobernanza del orden internacional hasta las redefiniciones de las agendas energética y climática, desde el despliegue de la revolución digital hasta nuestros patrones de consumo, desde las tecnologías de producción y comunicación hasta la redefinición de los contornos de nuestras democracias… y así la lista podría continuar. El resultado de estos procesos en curso, y el modo en que vayan interactuando los distintos tableros de resolución, no será producto del azar, sino de las decisiones que nuestras sociedades vayan tomando -a través de sus grupos de poder y representantes políticos-. Para ello, necesitamos clarificar **hacia qué tipo de sociedad queremos dirigirnos** y, especialmente, cuáles son los riesgos que debemos evitar y las amenazas que necesitamos combatir. Este es el objetivo principal de esta serie de artículos que hemos compilado desde Asuntos de Sur.

Hace cuatro años dábamos inicio a **"La Democracia Importa"**, una serie de artículos que invitaban a reflexionar sobre la situación de las democracias en América Latina a inicios de la actual década. El objetivo no era otro que identificar sus principales variables, actores y los desafíos que tenían por delante, así como dilucidar la posibilidad de dinamizar procesos políticos innovadores.

Así, se abordaron problemáticas estructurales de la agenda latinoamericana, como el de la integración regional, ante lo cual Ernesto **Samper** propuso avanzar en la convergencia de los esquemas de integración existentes -evitando los errores del pasado y tomando las lecciones aprendidas-, con miras a fortalecer el aspecto social de los Estados y el aumento de su productividad. Por su parte, Alberto **Acosta** y John **Cajas-Guijarro**, analizaron la dependencia de varios países de la región en la exportación de bienes primarios y los múltiples impactos negativos de los extractivismos sobre el medio ambiente, la desigualdades que generan, y el deterioro que producen sobre el sistema de justicia y las políticas públicas -y sobre la democracia como un todo-. Betilde **Muñoz-Pogossian** se focalizó en las personas migrantes y refugiadas, tema que en las últimas décadas ha ido adquiriendo nuevas características, y que conlleva nuevos desafíos y políticas -respetuosas de los derechos humanos- por desplegar. Lucía **Dammert** hizo referencia a otro tema de larga trayectoria en la agenda regional, que es el de la seguridad en América Latina, apostando por evitar políticas que den respuestas al crimen y la violencia centradas exclusivamente en el castigo y el punitivismo.

La participación -y su impacto sobre la democracia- fue otro de los ejes fundamentales de análisis en esta serie de trabajos analíticos. Por ejemplo, el trabajo de Yanina **Welp** dio espacio a un debate sobre las distintas modalidades de participación en democracia, especialmente en un contexto (el de las protestas de 2019) en el que parte de la sociedad latinoamericana mostraba una fuerte desconfianza o descontento con los mecanismos de participación institucionalizados. Bernardo **Gutiérrez** abordó el análisis de los nuevos movimientos sociales y los nuevos movimientos políticos durante la segunda década del siglo XXI, subrayando cómo los últimos tuvieron

un éxito exiguo para “renovar la política”, mientras las fuerzas más antidemocráticas y pro-mercado lograban atraer con mayor solvencia el espíritu de los primeros. Por su parte, Flavia **Freidenberg** repasó las estrategias que se desplegaron en la región para aumentar la participación y la presencia de las mujeres en la política, identificando cuáles se demostraron más eficientes y en dónde podría haber espacios para profundizar esta agenda, un tema ineludible para las fuerzas democráticas.

También se afrontaron diversas aristas de los desafíos que la revolución digital ponía sobre las democracias de la región. Así, en el trabajo de Vicente **Silva** se analizó cómo se posiciona América Latina ante la digitalización y automatización del trabajo, evidenciando la falta de inversión en investigación y desarrollo, y cómo esto se repercute negativamente sobre dichas economías. Por su parte, Ricardo **Poppi** sistematizó las transformaciones que la revolución digital ha estado produciendo en la gestión pública, y cómo aquella podría coadyuvar a fortalecer la confianza en las instituciones públicas. Agustina **del Campo**, por su parte, advertía sobre cómo las tecnologías podían favorecer -como nunca antes- la desinformación, dejando abierta la agenda para abordar estos males sin caer en estrategias de censura u opacidad. Íntimamente ligado a lo anterior, Beatriz **Busaniche** analizó cómo el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales pueden verse seriamente amenazados, poniendo en evidencia el rol clave de la privacidad como derecho fundamental para la construcción de un Estado democrático.

Sin perjuicio de la vigencia que estos análisis mantienen, actualmente estamos entrando en la segunda mitad de los ‘20s, y las sociedades latinoamericanas (lo quieran o no) deberán tomar decisiones ante una agenda -global, regional y local- en plena efervescencia. Las decisiones que se tomen en el corto plazo en materia de cambio climático o modelo de desarrollo -por citar solo dos ejemplos- serán decisivas para configurar el rumbo de nuestras democracias a mediano y largo plazo. Pero aún más importante, estas decisiones, así como los ejes que detallaremos a continuación, juegan un papel fundamental a la hora de comprender (e, idealmente, construir) el futuro de nuestras democracias.

Así, en primer lugar es lícito preguntarse cómo **“encaja” América Latina en el actual escenario mundial**, especialmente luego de una altamente disruptiva pandemia global y la continuación de guerras cuyas consecuencias a mediano y largo plazo son inciertas. Mucho se ha hablado y debatido sobre la potencialidad o los límites de los esquemas cooperativos regionales -impliquen o no la integración de espacios de soberanía nacional-, pero aún así, ni la teoría ni la práctica han ayudado a dar luz sobre este tema. ¿Logrará América Latina acortar distancia con los niveles de desarrollo, no sólo productivo, sino también en materia social y tecnológica, que otras regiones del mundo no industrializado han logrado en las últimas décadas? También resulta fundamental analizar cómo han evolucionado los vínculos de los países de la región no sólo con potencias como Estados Unidos, China, Rusia o la Unión Europea, sino también qué agenda podría desplegarse en lo que respecta al denominado Sur Global. Asimismo, se debe incorporar al análisis cómo se posiciona América Latina (o algunos de sus países) en el proceso de reestructuración de la gobernanza global. En este sentido, la decisión del gobierno argentino de rechazar la invitación a ingresar a los BRICS puede ser interpretada como un foco de divergencias en la construcción de posicionamientos conjuntos.

Un segundo eje clave para el período transicional que vivimos es el de la **agenda tecnológica**. La revolución digital que vivimos no es nueva, pero los contornos de su evolución se van modificando con rapidez, y las consecuencias de quedar desfasado con los progresos que van tomando forma en el resto del mundo puede ser un importante lastre para el desarrollo regional/local. Pese a los avances logrados en las últimas décadas, América Latina presenta un diagnóstico preocupante en esta agenda: con zonas rurales que presentan, en promedio, un 25% menos de conectividad respecto a las ciudades; con un entramado empresarial que solo representa en 2% del comercio digital global; con una amplia brecha digital de género -siempre negativa para las mujeres-; y con la fuerte subrepresentación de las lenguas de los pueblos nativos en internet, por citar solo algunos (Bianchi, 2003). Es por ello que debemos analizar cómo pretenden los países de América Latina acortar las brechas de acceso y uso de las nuevas tecnologías, comprender la necesidad de desarrollar capacidades "locales" tecnológicas y abordar con seriedad el impacto de la IA en las agendas productivas, científicas y sociales.

En tercer lugar, nos encontramos con **uno de los problemas enmarañados más acuciantes** de nuestros tiempos, que tiene un doble componente. Estamos hablando de la **transición energética y de la lucha contra el cambio climático**, dos agendas fuertemente imbricadas. América Latina, en su conjunto, es una región rica en recursos naturales de distinto tipo, y posee la reserva de la biodiversidad más grande del mundo. Vale la pena no tanto interrogarse sobre la conveniencia o no de la transición energética, sino qué tipo de transición estamos dispuestos a aceptar, y cómo se distribuyen los costos de estos procesos. Y cuando hablamos de estos últimos, no sólo hacemos referencia a las inversiones estimadas para hacer frente a los compromisos climáticos -que van de entre 2,1 y 2,8 miles de millones de dólares entre 2023 y 203 (ECLAC 2023)-, sino también al impacto ambiental de profundizar la extracción de aquellos minerales y otros recursos naturales necesarios para la transición energética -como es el caso del litio-. Esto significa que junto al despliegue de la agenda latinoamericana, es igualmente necesario analizar el impacto de las transiciones (energética y climática) de los países industrializados y el impacto de sus metas de descarbonización. Debemos recordar que estas no son agendas meramente "técnicas", sino que deberían estar siempre guiadas a aumentar los niveles de desarrollo y de bienestar social, y no simplemente a aumentar los niveles de productividad de un reducido grupos de empresas.

Y justamente, vinculado con lo anterior, debemos analizar la oportunidad de rediseñar **las ciudades**. En ellas vive más de la mitad de la humanidad, y se espera que la población urbana mundial pase del 56% en 2021 a casi el 70% a mediados de siglo (ONU Hábitat). América Latina es una de las regiones del mundo en desarrollo más urbanizada, con el 80% de su población viviendo en dichas zonas. Por ello, independientemente de la ubicación de las ciudades (en zonas costeras o de interior), y especialmente ante los efectos de los extremos meteorológicos (cada vez más frecuentes) o los cambios demográficos (como el aumento de la población adulta), resulta imprescindible pensar no solo cómo adaptar estos espacios de vida a los tiempos que corren, sino también cómo rediseñarlos antes los desafíos por venir. Igualmente importante, América Latina se caracteriza por ser una de las regiones más desiguales del mundo, una deuda por resolver cada vez más inadmisible. Por citar solo un ejemplo, mientras el 56,5% del quintil 1 de la población de la región (el 20% de mayores ingresos) tiene acceso a

una vivienda propia, en el quintil 5 (el 20% de menores ingresos) el 74,5% vive en una vivienda ajena (CEPAL).

Por eso, y retomando el tema principal de esta colección de análisis -el de la democracia-, y especialmente ante las amenazas que esta recibe de parte de movimientos que socavan los pilares mismos que la sustentan, vale la pena preguntarse: ¿Cuánta desigualdad se puede soportar al interior de los propios países de la región? Pese a la situación de mejora -en promedio regional- en la distribución de los ingresos de inicios de siglo XXI, la CEPAL informa que el índice de Gini en áreas urbanas era de 0,436 y en el ámbito rural era de 0,439 en 2022 ¿Cómo acortar las distancias -y las desigualdades- entre el mundo urbano y el rural?. Y por último, en un tema siempre complejo de abordar (en el afán de no caer en el punitivismo ni en la demagogia), resulta importante pensar la seguridad en nuestras sociedades, pero no ya exclusivamente en lo que hace al cuidado de la propiedad privada, sino a la posibilidad de vivir en un entorno seguro en términos ambientales, sociales, culturales y humanos, para desarrollar proyectos de vida digna.

Por último, nos encontramos con una agenda que se vincula íntimamente con los cuatro ejes antes mencionados. Y es que, al menos desde fines del siglo XX a la fecha, seguimos debatiendo sobre si podemos **pensar en un nuevo modelo de desarrollo económico para la región** -como en el siglo XIX lo fue el agro-exportador, o sucesivamente el el de industrialización por sustitución de importaciones-. Pero, al margen de lo anterior, resulta clave preguntarse cómo sería factible que este nuevo modelo pudiese proveer de un mayor (o más equitativo) bienestar para los más de 600 millones de habitantes de nuestra región. Y es que este análisis se da en un escenario de fondo que, desde hace años ya venía siendo desalentador, pero que actualmente se conjuga con: bajo crecimiento económico, altos niveles de inflación, tasas de interés elevadas, deudas públicas que continúan creciendo mientras el espacio fiscal se va limitando para los países de la región, lo cual se conjuga con una baja creación del empleo, la disminución en la cantidad de inversiones y el aumento en las demandas sociales (CEPAL 2023). Así, ante un panorama plagado de transiciones claves para nuestras sociedades, ¿cómo pueden convertirse las economías latinoamericanas en la base material que posibilite desplegar los cambios necesarios en las demás agendas?

Estos son los ejes con los que apuntamos a generar un debate amplio, junto expertos y expertas de la región, para afrontar un proceso de reflexión que nos ayude a identificar cuáles son los senderos que los países de la región pueden recorrer. Necesitamos configurar un espacio deseado de llegada que -aunque su materialización final resulta incierta- brinde los marcos de acción para sociedades más justas. **Necesitamos darnos un propósito, un rumbo -en nuestro caso, un Sur- que dé sentido a estas transiciones hacia una mayor y mejor democracia.**

Matías F. Bianchi e Ignacio F. Lara

1. El coeficiente de Gini se usa para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la equidad absoluta y 1 a la inequidad absoluta

Referencias Bibliográficas

Bianchi, M. (18 de junio de 2023). La transformación digital requiere de acuerdos analógicos. El País. https://elpais.com/america-colombia/2023-06-18/la-transformacion-digital-requiere-de-acuerdos-analogicos.html

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2003). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023, LC/PUB.2023/11-P/Rev.1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2023), The economics of climate change in Latin America and the Caribbean, 2023: financing needs and policy tools for the transition to low-carbon and climate-resilient economies, LC/TS.2023/154.

ONU Habitat (27 de junio de 2022). Foro Urbano: Las ciudades son esenciales para construir un futuro más inclusivo y sostenible. https://news.un.org/es/story/2022/06/1510932

El mantra de la inversión extranjera en América Latina: Lecciones tras 30 años de seguridad jurídica

Luciana Ghiotto

Resumen:

Con la promesa de que recibirían inversión extranjera directa (IED), los Estados latinoamericanos firmaron cientos de tratados internacionales con cláusulas de protección de las inversiones. Estos tratados incluyen el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS) que permite al inversor extranjero demandar al Estado en el arbitraje internacional. En este artículo se argumentan dos puntos sobre la llegada de la IED a la región. Primero, se observa que la firma de los tratados no garantizó la llegada mayoritaria de inversiones productivas que insertara a las economías en las cadenas globales de valor. Segundo, gran parte de la IED que la región continúa atrayendo (mayoritariamente) es hacia el sector extractivo (gas, petróleo y minería). Entonces, la apertura indiscriminada y desregulada imposibilitó guiar la IED hacia sectores donde pudieran generar un efecto multiplicador positivo. Por el contrario, se creó un marco de seguridad jurídica que le otorgó a los inversores derechos extraordinarios que no se corporizaron en inversiones productivas que empujaran el desarrollo. Esta realidad muestra la necesidad de revisar estos marcos de derechos otorgados a los inversores a través de los tratados internacionales.

Palabras clave: inversión extranjera directa, tratados de protección de inversión, seguridad jurídica, ISDS.

Luciana Ghiotto es Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora adjunta en CONICET-Argentina con sede en el Área de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de San Martín (AEI/UNSAM). Investigadora en el Transnational Institute (TNI). Contacto: lghiotto@unsam.edu.ar

La eterna búsqueda de inversiones extranjera

Desde la llegada de los colonizadores europeos a América, el intercambio comercial entre la región y las metrópolis ha estado basado en la extracción de recursos naturales y su exportación, a su vez importando productos manufacturados. Se han extraído y exportado minerales y productos del campo y la foresta, a cambio de recibir textiles y manufacturas. Esto se ha consolidado en los siglos como una relación asimétrica, marcada por una división del trabajo que marchó al ritmo de la acumulación de capital en Europa. Esta forma no fue casual: mientras que el desarrollo manufacturero en la Europa occidental llevó al consumo de los recursos naturales y la contaminación de los ríos internos[2], América Latina todavía cuenta hoy con gigantes reservas de minerales, petróleo, acuíferos y biodiversidad.

Hoy, esta relación asimétrica entre la región y las metrópolis industrializadas toma cuerpo en una nueva forma de extractivismo (Gudynas, 2015). Esto se debe a que, aún en la actualidad, la inversión extranjera directa (IED) se destina principalmente hacia los sectores de extracción de recursos naturales (como veremos aquí, siguiendo los datos del BID y la CEPAL), y a la infraestructura necesaria para la exportación de estos recursos hacia puertos ultramarinos.

Esta relación asimétrica ha dado pie a la construcción de un marco jurídico de protección para la inversión extranjera (Ghiotto, 2020). Se trata de un marco regulatorio específico para las inversiones, el cual ha sido erigido sobre el aumento exponencial del flujo de inversiones extranjeras desde los años ochenta. Los tratados bilaterales de protección y promoción de las inversiones (TBI) son tratados internacionales firmados entre Estados que determinan ciertos derechos para los inversores en el territorio de la otra parte. Estos tratados son usados por los inversores extranjeros para demandar a los Estados en el arbitraje internacional cuando consideran que un cambio en las políticas del país receptor afecta sus ganancias, mismo si se trata de políticas que buscan proteger la salud pública, los derechos laborales o el medio ambiente. Mediante ese mecanismo, las corporaciones han chantajeado a los Estados para modificar las políticas que no les son favorables y, si no lo logran, cuentan entonces con los foros arbitrales internacionales, donde tres árbitros deciden si un Estado ha violado los derechos del inversor incluidos en los TBI, y establecen el monto que ese Estado debe pagar al inversor. Como veremos más adelante, América Latina ha sido demandada en un tercio de los casos de todas las demandas globales mediante el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS).

En este artículo explicaremos que las inversiones extranjeras gozan de una protección extraordinaria incluida en los TBI, que son tratados que los países de la región firmaron masivamente desde los años noventa. Pero la IED que ha llegado a la región en las últimas décadas se ha destinado mayoritariamente al sector extractivo (minería, petróleo, gas), excepto los casos de cercanía a los centros económicos, como el de México. Entonces, las inversiones que de hecho se protegen son mayoritariamente las

2. Los ríos de Europa, una larga historia expuesta al cambio climático. El País, 22 de marzo de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/03/19/actualidad/1521488245_665197.html

del sector primario-extractivo. El resultado es una ultra-protección para un sector que no genera el efecto multiplicador deseado en las economías nacionales. Lo cual lleva a la pregunta: tras 30 años de inversión hacia el sector extractivo y de observar los efectos de los TBI, ¿será buen momento para que los Estados latinoamericanos pongan en discusión este mecanismo jurídico de protección de la inversión?

El mantra de la seguridad jurídica

En el hinduismo y en el budismo, los mantras son sílabas, palabras o frases sagradas que se recitan para invocar a la divinidad o como apoyo de la meditación. Pero esto no se da solo en prácticas de culto: en la política y la economía internacional también vemos la repetición de ciertos mantras. Aquí se aplica del siguiente modo: sin inversión privada no hay crecimiento, lo cual frena el desarrollo y así estaremos más lejos de la prosperidad. Este mantra se ha repetido incansablemente desde las corrientes del neoliberalismo y los organismos internacionales desde los años noventa, cuando el proceso de internacionalización del capital empujó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la firma de cientos de TBIs y Tratados de Libre Comercio (TLCs).

El mantra de la necesidad de atracción de la IED vino acompañado en los noventa de otro mantra: la necesidad de protección de la inversión extranjera. En otras palabras: si los capitales requieren de dicha protección para arribar al país receptor, entonces se les debe proveer de un marco jurídico adecuado a ese movimiento de capital. Se puso el foco entonces en la construcción de marcos jurídicos que protegieran la inversión, creando el contexto de seguridad jurídica. El nuevo mantra se impuso en un mundo cada vez más interdependiente, donde los Estados aceptaron voluntariamente la pérdida de soberanía y el achicamiento de su capacidad para la política pública. La construcción de una Lex Mercatoria puede ser entendida como una reacción a la creciente complejidad del comercio internacional moderno, mostrando una crítica a los ordenamientos jurídicos nacionales para proporcionar soluciones “adecuadas” a la realidad de los actores económicos transfronterizos (Guamán, 2021). Así, los gobiernos de los años noventa abrazaron el mantra de la seguridad jurídica.

El primer gran tratado comercial que incluyó el mantra de la seguridad jurídica para la inversión extranjera fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México, que se convertiría en el primer tratado comercial en sumar la protección de las inversiones. Revisemos algunos puntos que resaltan de este tratado. Primero, la incorporación de México no fue casual: ambas economías mantienen desde los años noventa una diferencia salarial de 1 a 7 por igual trabajo realizado. La relocalización productiva de las empresas estadounidenses en territorio mexicano se realizaba desde los años sesenta mediante las maquilas, pero el TLCAN vino a otorgar un marco jurídico de liberalización, atando la legislación mexicana al nuevo movimiento del capital (Arroyo Picard, 2020). Segundo, el TLCAN tomó el modelo de negociación que se estaba desarrollando en la Ronda Uruguay del GATT y que daría forma a la OMC. Se sumaron así temas que son mucho más que comercio. Más bien, son “temas más allá de las fronteras” o “temas regulatorios” (Ghiotto, 2020): los derechos de propiedad intelectual, los servicios, los servicios financieros, las telecomunicaciones, las compras públicas y, por supuesto, la protección de las inversiones extranjeras

con una serie de cláusulas que otorgan seguridad jurídica a la vez que le permiten el uso del arbitraje (ISDS) contra el Estado receptor.

Los TBI, por su parte, proliferaron también en el primer lustro de los noventa. Estos tratados, de apenas 7 u 8 páginas, se concentran en otorgar derechos extraordinarios a los inversores extranjeros mediante las cláusulas de trato no discriminatorio, trato justo y equitativo, trato nacional y expropiación indirecta, entre otras. Todos estos tratados incorporan el mecanismo ISDS, que habilita a los inversores a acudir a tribunales de arbitraje cuando éstos consideran que sus inversiones han sido afectadas por una decisión del Estado. Gracias al ISDS, pueden saltar la justicia nacional (Olivet y Ghiotto, 2020) y demandar en cualquier instituto arbitral internacional, como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI) o las cámaras de comercio como la Cámara de Comercio Internacional (ICC) o la de Estocolmo (SCC), entre otras. Se ha creado así un sistema de justicia paralelo, privado, que no está obligado a revisar las jurisprudencias previas en otras materias como derechos humanos, derechos ambientales o laborales.

De los 700 tratados de comercio e inversiones que firmaron los países de América Latina, la amplia mayoría incluye el mecanismo ISDS, y por ello permite demandas de inversores extranjeros contra los Estados de la región. Esto es notorio porque hasta los años ochenta los países de América Latina habían sostenido la Doctrina Calvo como

La necesidad de llegada de IED

De acuerdo con la macroeconomía, la inversión es deseable dados sus efectos de multiplicador en la economía. John M. Keynes incorporó el concepto de multiplicador de la inversión: la inversión produce un "efecto virtuoso", ya que genera un empuje sobre la economía local, creando empleo en otros sectores asociados a la nueva actividad (por ejemplo, hacia empresas de servicios, logística, transporte, seguros, etc.). Así, el gasto de unos se convierte en el ingreso de otros. Pero la inversión no sólo sería deseable por su efecto multiplicador, sino por el potencial que tiene la inversión para la construcción de capacidades, la creación de empleo, la transferencia tecnológica y la diversificación y sofisticación de la matriz productiva.

Los Estados entraron en esta lógica por dos motivos: primero, por la promesa de que la firma de TBI provocaría la entrada de capitales extranjeros. Los funcionarios de organismos internacionales y de gobiernos se dedicaron a explicar que la cesión de soberanía generaría la llegada de capitales. Segundo, los Estados firmaron los tratados a cambio de credibilidad, es decir, para constituir la imagen de que el país receptor no violaría el derecho de propiedad privada del inversor extranjero. Ciertas reglas y normativas globales aterrizaron en el ámbito nacional sin un escrutinio previo, y se volvieron una regla incuestionable (Halliday, 2018). Ni los legisladores ni funcionarios del gobierno pusieron en duda las bondades prometidas del sistema de protección de inversiones. De hecho, una parte de la literatura muestra que la cesión de soberanía se hizo sin evidencias empíricas de que tal acción fuera a tener como correlato un aumento significativo de los flujos de inversiones (CAITISA, 2017). Por ejemplo, un estudio de la OCDE de 2018 concluye que:

Las varias docenas de estudios econométricos que han probado si existe una correla-

ción entre la existencia de [TBI] y las entradas de IED en los países en desarrollo muestran resultados diversos y a veces contradictorios. Algunos estudios encontraron una correlación positiva, al menos en ciertas configuraciones, otros encontraron una correlación muy débil, ninguna o incluso una correlación negativa, y algunos estudios encontraron una correlación entre [los TBI] y mayores entradas, pero no necesariamente de los Estados con los que se ha concertado un tratado (Pohl, 2018, p 28).

Por más que la necesidad de atraer inversiones haya sido un punto de coincidencia entre gobiernos de diferentes colores políticos, sí se encuentran diferencias a la hora de discutir el rol de esa inversión y su vínculo con el concepto de desarrollo. En Argentina, por ejemplo, el gobierno de Mauricio Macri planteó que llegaría una "lluvia de inversiones" durante los primeros meses de su mandato, pero el objetivo era convertirse en el "supermercado del mundo", apostando especialmente a la inversión en sectores extractivos y primario-exportadores (Belloni y Wainer, 2019). Esto se repite en otros gobiernos de la región que vinieron a poner fin al intento mercado-internista de los gobiernos de la marea "progresista". Hoy en Argentina, el gobierno de Javier Milei encarna el mismo proyecto aperturista y de libre mercado, donde el Estado es entendido como mero obstáculo al movimiento del capital.

Para atraer la IED, los Estados intentan mostrar que protegen la inversión extranjera. Por ejemplo, el gobierno de Macri pagó las demandas adeudadas por Argentina a las empresas extranjeras que habían iniciado demandas en el CIADI tras el fin de la convertibilidad en 2002, a la vez que creó la Agencia Nacional de Promoción de la Inversión y el Comercio (ANPIC) para generar credibilidad y modernizar el aparato administrativo (Pascual y Ghiotto, 2019).

Sin embargo, el movimiento de la inversión no está determinado por incentivos de tipo político-burocráticos, sino por la rentabilidad y los niveles de productividad. Los casos de Ecuador y Brasil son probablemente los más relevantes para ejemplificar esta afirmación. En el primer caso, el gobierno de Rafael Correa encomendó en 2013 la formación de una Comisión de Auditoría Integral de los Tratados de Inversión y el Sistema de Arbitraje (CAITISA) para analizar los impactos de las demandas ISDS contra el país. El informe de la comisión de auditoría (CAITISA, 2017) puso en evidencia que los TBI en Ecuador no cumplieron las promesas de atracción de inversión extranjera. Es más, el informe concluye que de los 7 grandes inversores extranjeros en Ecuador solo el 23% provenía de países con quienes tenían firmado un TBI, y el principal flujo de IED hacia Ecuador provenía de Brasil, México y Panamá, con quienes Ecuador no tiene firmado ningún TBI. Mientras las promesas de inversiones y desarrollo no se materializaron, los costos públicos fueron extraordinarios y los inversores han salido altamente favorecidos en los casos contra Ecuador. En 2014, era el quinto país más demandado del mundo, y acumulaba demandas por un total de 21.200 millones de dólares en términos de compensación por supuesta violación de los acuerdos de protección a los inversores extranjeros (CAITISA, 2017).

Por otra parte, Brasil es el principal receptor de IED de América Latina. Sin embargo, no posee *ningún* TBI vigente, es decir que no otorga estos derechos extraordinarios a los inversores extranjeros. Mientras se firmaron 16 TBI durante la corta presidencia de Fernando Collor de Mello, tras el *impeachment* de 1992 estos tratados nunca fueron aprobados por el Congreso, por lo cual nunca entraron en vigor. Esto ha provocado que actualmente Brasil no sea parte del CIADI ni otorgue el mecanismo ISDS a los inverso-

res extranjeros. Por ello, frente a un problema contractual con el Estado, los inversores extranjeros deben acudir a la justicia nacional brasileña, al igual que los capitales nacionales. No obstante, esto no ha frenado la llegada de capitales a Brasil.

Pero ¿qué tipo de IED arribó a América Latina?

Señalamos que la firma de los TBI se hizo bajo la promesa de que estos facilitarían la llegada de la IED. En algunos casos, los tratados empujaron ese arribo, en otros casos quedó en evidencia que simplemente cristalizaron relaciones comerciales asimétricas previamente existentes, concentrándose en otorgar previsibilidad y cobertura legal al capital extranjero (Ghiotto, 2020).

El punto que queremos señalar aquí es que incluso cuando los TBI han empujado el aumento de ciertos niveles de IED, no necesariamente se ha tratado de inversión de tipo *greenfield*[3], que es la que genera el efecto de círculo virtuoso antes mencionado. Por el contrario: mucha de la IED que ha llegado a la región en los últimos 30 años es hacia sectores extractivos que tienen un impacto muy reducido sobre los niveles de empleo. A su vez, la llegada de IED de tipo *brownfield* puede no generar encadenamientos productivos ni redundar en aumento del empleo ya que puede tratarse de compra de activos existentes, como en Argentina y México. Otros casos muestran que la firma de TLC y TBI afianzó los flujos de inversiones ya existentes y no los aumentó de manera significativa, como en el caso de Chile. Pero la firma de los tratados sí consolidó un conjunto de nuevos derechos para esos inversores.

El caso de Argentina muestra cómo la IED que llega a un país en un contexto de apertura y liberalización no es necesariamente la que genera empleo. Durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), periodo en el que se firmaron la mayoría de los TBI que todavía hoy mantiene Argentina, se generó una oleada de inversiones extranjeras hacia el país. Sin embargo, la IED que llegó en ese momento se explica a partir de la privatización de servicios públicos y las transferencias accionarias del sector privado. Se generó en ese periodo una modalidad nueva de IED en la cual los no residentes, en lugar de instalarse en el país con filiales, participaron en empresas con porcentajes de entre 10% y 50%, aunque manteniendo poder de decisión (*Bezchinsky et al*, 2007).

En el período 1990-93, la mitad del flujo de IED corresponde a operaciones de privatización de activos públicos (Porta y Ramos, 2002; Bezchisnky et al, 2007). De los flujos totales de IED que ingresaron durante el período 1992-2000, el 56% corresponde a flujos destinados a la compra de empresas, tanto estatales como privadas. Sólo después de 1993 las privatizaciones dejaron de ser la fuente principal de ingresos de IED, cediendo lugar a las fusiones y adquisiciones (IED de tipo *brownfield*) de em-

3. La inversión de tipo *greenfield* es la que representa una nueva inversión con un objetivo productivo, por ejemplo, la instalación de una nueva fábrica de motocicletas que crea puestos de trabajo y empuja el efecto multiplicador de la inversión en la economía. Por el contrario, la inversión *brownfield* está destinada a la compra de activos previamente existentes, como por ejemplo la compra de una empresa mediante el movimiento de fusión o adquisición.

presas privadas, y en un nivel inferior, al financiamiento para la realización de nuevos proyectos de inversión (*greenfield*) y la ampliación de otros ya existentes. En general, los rubros donde se orientó mayormente la IED fueron los de "electricidad, gas y agua", "comercio", "transporte y comunicaciones", que conjuntamente representaron el 24% (Piva, 2012). Como consecuencia, el capital extranjero asumió un rol predominante en el ámbito de los servicios públicos. No quedó en pie actividad alguna en que los inversores extranjeros no estén presentes y en la mayoría de ellos poseen una elevada participación (Porta y Ramos, 2002). El efecto fue la incorporación de cambios drásticos en los modos de gestión de estas empresas, empujando la modernización y el aumento de la productividad. Esto redundó incluso en la reducción de personal en los primeros años, mostrando que la IED no conlleva necesariamente un impacto positivo sobre los niveles de empleo.

Para atraer esa inversión, Argentina firmó 55 TBI durante los diez años del gobierno de Menem. Algunos de estos tratados estuvieron supeditados a que se flexibilizara cualquier posible reivindicación de control sobre los flujos de inversión. Por ejemplo, en el TBI con Alemania, suscripto en 1991, la negociación quedó destrabada a último momento por la renuncia de la Argentina a impedir que los eventuales inversores pudieran repatriar libremente sus ganancias. Hasta entonces, la Argentina se reservaba el derecho de embargar esos envíos si atravesaba dificultades en la balanza de pagos (Escudé y Cisneros, 1998). Otro elemento explicativo es la necesidad de recepción de capitales de la Argentina para resolver aspectos de la deuda externa, lo cual llevó a buscar financiamiento de fondos privados, como el grupo alemán Hermes, negociación que terminó satisfactoriamente a partir de que se finalmente se aceptara la firma del TBI con Alemania.

El ejemplo de Argentina muestra que las promesas de que la firma de TBI traería la inversión deseada, *greenfield*, no se cumplió. Primero, porque la IED más bien tuvo el efecto de internacionalización de gran parte del aparato productivo argentino. Segundo, porque el fuerte crecimiento de la IED en los años noventa está directamente vinculado a la renegociación de la deuda externa y la aplicación de un amplio programa de reformas pro-mercado que generaron un ambiente proclive a las inversiones. Tercero, porque la liberalización plena de los movimientos de capitales y la estabilización de la economía doméstica fueron los elementos determinantes en la llegada de la IED, lo cual a su vez privó al Estado de una política clave que es el control de capitales y la posibilidad de dirigir la IED hacia sectores estratégicos donde se viera con mayor claridad el efecto positivo de la inversión. Cuarto, porque tras la crisis del año 2001, con la devaluación del peso argentino y el congelamiento de tarifas, se hizo evidente que lo que primó fueron los derechos de los inversores extranjeros en los TBI, ya que éstos demandaron al Estado argentino en el arbitraje internacional, intentando forzar una rápida adaptación tarifaria a los precios internacionales. Actualmente, Argentina sigue siendo el país más demandado por inversores extranjeros, con 64 casos.

Otro ejemplo es el TLC entre Chile y EEUU que muestra que los tratados sirvieron para congelar las fuentes de inversiones ya existentes, y no necesariamente para ampliar su llegada ni diversificar su procedencia. Antes del TLC, la principal fuente de IED en Chile ya era estadounidense, tendencia que se consolidó a posteriori (Pizarro,

4. Datos a octubre de 2023, extraídos de la página www.isds-americalatina.org.

2006), con dos características: primero, el destino de las inversiones es mayoritariamente al sector de servicios (desde servicios básicos como electricidad, gas y agua, sector financiero y de *retail*), centrados en la conquista del mercado interno; segundo, la inversión es en gran proporción de tipo *brownfield*, orientada hacia la adquisición de empresas de servicios ya existentes, que no generan nuevos empleos y que, por el contrario, generalmente vienen acompañadas de reestructuraciones y despidos (Walder, 2011), tal como vimos con el caso de Argentina.

El TLC de Chile con EEUU muestra asimismo que la IED puede arribar, pero no necesariamente provoca los efectos deseados. Los sectores de servicios financieros, la electricidad, gas, agua y retail no constituyen sectores con capacidad de producir un flujo de tecnología que permitan generar un avance en la cadena valor, así como tampoco encadenamientos productivos nacionales o regionales (Ahumada, 2013). Al no poder poner ninguna condición sobre la inversión, por las propias cláusulas de los tratados, ni poder el Estado guiarla hacia los sectores que empujan el encadenamiento productivo, las inversiones se han enfocado en sectores con débiles capacidades de transformación y con muy poco horizonte de transferencia tecnológica. Señalamos que la principal fuente de IED ya era norteamericana antes de la firma del tratado, por lo cual queda en evidencia que el TLC produjo antes que nada una ampliación de los derechos otorgados a los inversores (Pizarro, 2006), es decir, de la seguridad jurídica.

En el caso del acuerdo de Chile con la Unión Europea, vemos el mismo patrón. Las empresas europeas también se concentran en los sectores de servicios públicos, financiero e infraestructura. A pesar del incremento de la IED europea en los primeros años del acuerdo con Chile, entre 2003 y 2007 la inversión se centró en sectores extractivos en los que no se generan empleos de calidad, lo cual profundiza la desigualdad y la concentración de la riqueza (Pizarro, 2006).

Asimismo, es importante resaltar que la ganancia de las empresas extranjeras no puede ser modificada por los Estados bajo ningún concepto. De acuerdo con las cláusulas de los TBI y TLC, la libertad para remitir utilidades es total. Por ejemplo, en Colombia entre 2000 y 2009 habían entrado 55.000 millones de USD en calidad de inversión, mientras que salieron 37.817 por concepto de utilidades y dividendos (Pérez y Valencia, 2010). Es decir que, mirando solamente los supuestos beneficios de la inversión, del país volvió a salir el 68% de la IED recibida. La misma tendencia se ve cuando se observan los montos de la reinversión. Para el mismo periodo, en el sector petrolero se reinvirtieron 269 millones de dólares, pero se remitieron al exterior 17.179 millones en concepto de utilidades.

En el caso de México, a diferencia de casi todos los países de la región, la mayoría de la IED y de las exportaciones no están en el sector extractivo sino en las manufacturas. La IED acumulada de 1994 a 2018 es 48% en manufacturas, 14% en el sector financiero (donde predomina la IED europea) y sólo en 4º lugar aparece la minería con un 5,2% La contraparte a estos datos es que el sector moderno y más dinámico de la economía está en manos de extranjeros (Arroyo Picard, 2023) y las exportaciones no son propiamente exportaciones mexicanas, sino hechas desde México por empresas extranjeras y con muy poco contenido y valor agregado por el país.

Entonces, los TLC y los TBI firmados no garantizaron el flujo equivalente de IED a todos los países, a pesar de que la mayoría entró en la lógica de firmar tratados bajo la premisa de que la inversión llegaría. De hecho, una parte de la academia se ha en-

cargado de mostrar que no existe una relación causal entre la firma de los tratados y la llegada de IED (Poulsen, 2010; CAITISA, 2017). Por ejemplo, la mayor parte de la IED europea en la región ha fluido hacia México y Brasil: entre 2000 y 2010, estos dos países absorbieron el 75% de la IED europea (Arroyo Picard, 2014). Más recientemente, en 2022 Brasil fue el principal país receptor de IED de la región (con un 41% del total), seguido por México (17%) (CEPAL, 2023). Como señalamos, el hecho de que Brasil haya sido el gran receptor de IED en la región muestra que lo determinante no es la existencia de estos tratados. Mientras tanto, el resto de los países se sumaron al entramado jurídico internacional que otorga derechos extraordinarios a los inversores sin percibir los supuestos beneficios de la IED y sufriendo, en cambio, los efectos de las demandas en el arbitraje internacional.

Tendencias recientes de la IED: el auge de la inversión en el sector primario-extractivo

Para entender cuáles son los movimientos de la IED en la región, es útil revisar los datos de los organismos que recogen la información y analizan las tendencias, como la UNCTAD y la CEPAL. Así, vemos que los países de América Latina y el Caribe no dejan de recibir IED, y de hecho esta ha crecido: en 2022 ingresaron a la región 224.579 millones de dólares de IED, cifra un 55,2 por ciento superior a la registrada en 2021 y el máximo valor desde que se lleva registro (UNCTAD, 2023). Los altos precios de las materias primas hicieron aumentar las ganancias reinvertidas de las filiales extranjeras en las industrias extractivas. Sin embargo, se observa un lento crecimiento en el anuncio de inversiones *greenfield* (en un 14 por ciento), y se ve una disminución en los acuerdos de financiación de proyectos internacionales. Entonces: inversiones hay, pero… ¿hacia qué países, en cuáles sectores y en qué condiciones?

La recuperación postpandemia se caracterizó por un marcado interés en las inversiones en servicios, un crecimiento en las inversiones en hidrocarburos y la continuidad de las inversiones en manufacturas en los países donde se han acumulado mayores capacidades. Brasil sigue siendo el mayor receptor de inversión de la región: allí los flujos de IED aumentaron en dos tercios, llegando a USD 86 mil millones, el segundo valor más alto jamás registrado. El número de proyectos totalmente nuevos anunciados y acuerdos de financiación de proyectos internacionales aumentó casi un 30 por ciento.

Por su parte, México fue el principal destino para las industrias de alta tecnología al acaparar el 78% de los proyectos de equipos industriales, el 93% de los proyectos de componentes electrónicos, el 80% de los proyectos de equipos de consumo, el 89% de los proyectos del sector aeroespacial y el 93% de los proyectos de semiconductores. México sigue siendo el gran receptor de este tipo de IED dada su proximidad con los Estados Unidos. Esto se hace notorio en el reciente anuncio de Tesla de ampliar su planta en Monterrey, cerca de la frontera norte, con un desembolso de USD 5.000 millones y con el objetivo de crear 7.000 puestos de trabajo.

5. Tesla invertirá 5.000 millones de USD en su planta en México, DW, 1° de marzo de 2023, https://www.

En el caso de los hidrocarburos, el *boom* expansivo de inversiones en el sector es evidente: por primera vez desde 2010, los anuncios de carbón, petróleo y gas fueron los de mayor participación, al representar el 24% del monto total de anuncios de nuevas IED en 2022 (CEPAL, 2023). Los sectores de carbón, petróleo y gas y el de energías renovables cobraron mayor importancia en 2022 debido al incremento de los precios de la energía a nivel mundial, así como a los esfuerzos de transición energética que se han estado llevando a cabo. El aumento en ambos sectores de manera paralela apoya la hipótesis de que lo que se está atravesando actualmente es una expansión energética, más que una transición energética. Se estima que para 2026 el consumo mundial de petróleo alcance los 104,1 millones de barriles por día (mb/d), un aumento de 4,4 mb/d con respecto a los niveles de 2019 (TUED y TNI, 2023). En América Latina es evidente la *expansión* de proyectos extractivos para la obtención de hidrocarburos (como la extracción de petróleo *off-shore*) y algunas de sus industrias afines.

Además del sector de carbón, petróleo y gas, otros sectores extractivos experimentaron un crecimiento significativo en 2022, como los de metales (134%), minerales (1.174%) y otros intensivos en recursos naturales (138%). El sector de minerales, que había experimentado una reducción histórica en 2020, recibió anuncios por cerca de 840 millones de dólares en 2022. El crecimiento de las inversiones en minerales está enmarcado en la carrera geopolítica por acaparar minerales para la transición energética, especialmente para la fabricación de baterías para los vehículos eléctricos, paneles solares, rotores eólicos, entre otros. Esta carrera la corren Estados Unidos, China y la Unión Europea, especialmente. En el caso de la UE, el bloque es dependiente de la importación de entre un 70-100% de los minerales críticos. Para garantizarse el acceso, está actualmente firmando TLC con capítulos de Energía y Materias Primas que restringen la capacidad de la contraparte de avanzar en la escalera de agregación de valor de los minerales que se extraen en su propia tierra, como el caso del TLC con Chile (Müller, Ghiotto y Bárcena, 2024).

En el ítem de fusiones y adquisiciones (modo *brownfield*), también se ve interés en el sector de los recursos naturales ya que, por ejemplo, entre las 20 operaciones de F&A más grandes del 2022, 4 fueron vinculadas a las actividades extractivas. Ejemplos notorios han sido la adquisición de participaciones en la empresa minera de cobre y molibdeno Sierra Gorda SCM, en Chile, por parte de la australiana South32 Limited. También se ve este patrón en la exploración y producción de litio y sus compuestos, donde en Argentina se produjo la adquisición de la empresa Lithea Inc. por parte de la china Ganfeng Lithium Group.

La región no escapa de la paradoja de la inserción de las economías regionales en el mercado global: los valores de los anuncios de nuevas inversiones se concentran en grandes proyectos extractivos y de energía, principalmente en los sectores de petróleo y gas, minería y energías renovables. Los proyectos vinculados con la industria se concentran en países como México y Brasil, donde se ubica la IED que se vincula a las cadenas globales de valor (BID, 2018a). La cercanía a Estados Unidos es en ese sentido determinante. La IED de alto valor agregado va a la frontera norte de México, generando impactos locales en esa región, no en todo el territorio mexicano (Arroyo Picard, 2020). El resto de los países de la región concentran IED en proyectos extractivos, en servicios y algunas manufacturas. El patrón del comercio asimétrico sigue reproduciéndose.

La cuestión de la infraestructura, la logística y el transporte se vuelven factores im-

portantes para entender por qué el resto de los países de América del Sur tienen dificultades para insertarse en las cadenas globales de valor. Frente a la tendencia actual de *nearshoring*, la distancia se convierte en un factor clave. Por ello, el nuevo mantra que sale de los organismos internacionales y de los centros del poder económico es: *¡modernícense! ¡construyan! ¡renueven!* El problema es el "hardware" de la región: puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, corredores viales, oleoductos, conectividad digital. De acuerdo con la mirada del BID, la región ya cuenta con los TLC y TBI (el "software") necesarios que otorgan un marco de seguridad jurídica a la vez que promueven el libre comercio. Lo que está faltando es "reducir los costos logísticos y de transporte, adoptando mecanismos de facilitación del comercio y generar climas de inversión atractivos" (BID, 2018a: 49).

La CEPAL coincide con este diagnóstico, aunque con un foco más desarrollista: para atraer y retener la inversión extranjera que contribuya al desarrollo sostenible e inclusivo de la región, los países tienen que realizar esfuerzos de política relevantes. El objetivo es atraer la IED de calidad, entendida como "aquella que sirve como fuente de aumento de la productividad, innovación e incorporación de avances tecnológicos, y se orienta hacia el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible" (CEPAL, 2023: 52). Para ello se requiere una combinación de factores como la infraestructura, las capacidades productivas, las habilidades y un conjunto de actividades complementarias a lo largo de la cadena de valor, "lo que conlleva la necesidad de articular los esfuerzos de atracción de IED con otros esfuerzos que generalmente se realizan en el marco de las políticas y agendas de desarrollo productivo" (CEPAL, 2023: 125).

Pero si hay que "modernizar" las políticas, entonces también estamos ante un problema de "software", ya que no es sólo la infraestructura. El foco puesto en la facilitación del comercio y las inversiones, debate que se ha dado en los foros globales como la OMC, tiene que ver con la necesidad de acelerar y simplificar la circulación de las mercancías. Productos, servicios e inversiones deben poder moverse rápidamente. Para ello la región debería avanzar en nuevos acuerdos comerciales que incorporen capítulos de facilitación del comercio que "no solo comprendan aquellas medidas relacionadas con las aduanas, sino también mecanismos que sean capaces de minimizar los costos de transporte y de transacción, como las normas técnicas, las medidas fitosanitarias y la logística" (BID, 2018b).

Estamos aquí en la esfera de la circulación del capital: cómo se logra que la mercancía producida llegue rápidamente al mercado, como explica Karl Marx en el Tomo II de *El Capital*. La reducción de ese tiempo, desde la fábrica hasta el momento de la venta del producto en el mercado, es esencial para garantizar la ganancia. Por supuesto, esto no es un problema sólo de América Latina, sino que es una tendencia global, pero que en la región aparece como la aceleración del *circuito de la extracción* (Arboleda, 2018). No puede haber obstáculos a las inversiones y la circulación de mercancías: el inversor debe poder arribar al país receptor, operar, y retirarse, todo simple y rápidamente, sin restricciones. Claro, la restricción, el límite, es el Estado: un mundo feliz para el capital es el mundo sin fronteras, sin aduanas, sin políticas.

Los gobiernos progresistas de los últimos 20 años han vivido en carne propia esta tensión. Desde la mirada del Estado, las inversiones son imprescindibles, pero el gran interrogante para estos gobiernos es triple: primero, cómo atraer IED que deje dólares en las arcas estatales (vía impuestos y regalías); segundo, que sea IED que genere un

efecto multiplicador sobre la economía nacional y las economías locales; tercero, que la IED permita al país escalar en la carrera tecnológica, avanzando hoy en la transición tecnológica hacia las tecnologías limpias, las *clean-tech*. Pero la realidad es que la IED ha ido mayoritariamente hacia sectores extractivos que además son atraídos con altos incentivos fiscales (bajos impuestos y controles) teniendo así un bajo impacto recaudatorio para las arcas estatales.

Algunas reflexiones finales

Los TLC y TBI vinieron acompañados de una gran cantidad de promesas que fueron verbalizadas por los responsables políticos y negociadores de los tratados, así como por los organismos internacionales. Esas promesas se sostuvieron sobre el "círculo virtuoso" del libre comercio, apuntando a los beneficios que estos tratados traerían, en particular el incremento de los flujos de inversiones extranjeras, inversiones que aportarían en la creación de empleo, en el desarrollo tecnológico y el crecimiento económico. El mantra neoliberal de los noventa trazó un puente entre el libre comercio y el bienestar general.

Sin embargo, 30 años después de la firma de estos tratados, la realidad muestra que las promesas escasamente se cumplieron. Aun así, todavía hoy vemos cómo las mismas promesas se siguen repitiendo una y otra vez, y los gobiernos continúan negociando más tratados. Asistimos a una especie de "verdad del psicótico": se crea discursivamente una realidad, mientras los hechos muestran una situación diferente. En lugar de basarse en estudios de impacto y evidencias científicas que muestren que los beneficios esperados efectivamente llegarían con los tratados, los discursos circulantes apuntan a crear una realidad paralela. *Repite, repite el mantra, que algo quedará.*

La creación de un "clima de negocios" a partir de la firma de los TLC y TBI en verdad implicó el otorgamiento de derechos extraordinarios a los inversores extranjeros. Los TBI y los capítulos de Inversiones de los TLC han dado a los inversores la capacidad de demandar a los Estados de la región en el arbitraje internacional a partir del mecanismo ISDS. El resultado real de esto es que actualmente los países de América Latina y el Caribe han recibido más de 370 demandas, especialmente de inversores norteamericanos y europeos[6]. En 2022 el costo de las demandas ascendía a USD 21.807 millones, monto que equivale al total de la inversión extranjera recibida por Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay en 2015.

Tampoco ha sido mito que los tratados permitieron que las grandes corporaciones extranjeras (y los grupos nacionales que se benefician del modelo agroexportador) accedieran a los recursos naturales del continente sin restricciones, empujando la concentración en el sector extractivo. Por el contrario, la pelea por el acceso a mercados a Estados Unidos y a la UE ha sido para garantizar la entrada de pocos productos, con escaso valor agregado, que no generan encadenamientos productivos internos. Las exportaciones de todos los países se concentran hoy en una canasta de productos que son recursos naturales extraídos del suelo, del subsuelo, de los mares y de los bosques.

6. Datos a octubre de 2023, extraídos de la página www.isds-americalatina.org.

Referencias Bibliográficas

Ahumada, J.M. (2013). "Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos ocho años después: del optimismo eufórico a la frustración". En Martner y Rivas (eds.) *Radiografía crítica al "modelo chileno"*. Santiago de Chile: LOM-USACH.

Arboleda, M. (2018). "Extracción en movimiento: circulación del capital, poder estatal y urbanización logística en el norte minero de Chile". *Investigaciones Geográficas*, 2018, 56, 3-263.

Arroyo Picard, A. (2023). "El Capítulo sobre Inversiones en el T-MEC: continuidad y cambios con el TLCAN, evaluación crítica de resultados y alternativas". En Orozco Contreras (comp.) *Del TLCAN al T-MEC: 25 años de libre comercio Editores: Grupo de Trabajo Fronteras, Regionalización y Globalización en el Continente Americano.* CLACSO, RMALC, Universidad Federal de Amapá. México.

Arroyo Picard, A. (2014). *La Inversión Extranjera Directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.* Quito: Ecuador Decide y Fundación Rosa Luxemburgo.

Arroyo Picard, A. (2020). "El empleo en los tratados de libre comercio y los tratados de inversión: la gran promesa incumplida". En Ghiotto y Laterra (comps.) *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina; análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: Fundación Ross Luxemburgo.

CAITISA (2017). *Auditoría integral ciudadana de los tratados de protección recíproca de inversiones y del sistema de arbitraje en materia de inversiones en Ecuador; Informe ejecutivo*. Quito. Mayo de 2017.

Belloni, P. y Wainer, A. (2019). "Volver al mundo según Cambiemos: profundización del atraso y de la dependencia". En Belloni y Cantamutto (coords.) *La economía política de Cambiemos; ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Bas Vilizzio, M. (2018). "Régimen de solución de controversias inversor-Estados: ¿resistencias del modelo relacional en un marco institucional de las relaciones internacionales?", *Revista Relaciones Internacionales* nº 54.

Bezchinsky, G. et al (2007). "Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad". CEPAL – Colección documentos de proyectos. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/90b9ee6c-601f-4e74-a12c-e9b91e8d74c0/content

BID (2018a). "Inversión extranjera como motor del desarrollo para América Latina y el Caribe". Curso online. Módulo 1: ¿Qué es la inversión extranjera directa y por qué es importante?

BID (2018b). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe.* Informe especial sobre integración y comercio. Coordinación a cargo de M. Mesquita Moreira.

CEPAL (2023). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023.

Informe anual, julio de 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/48978-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2023

Escudé, C. y Cisneros, A. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina.* GEL Nuevo Hacer, 4 tomos.

Guamán, A. (2021). "Lex Mercatoria o Derechos Humanos: el caso de Ecuador como ejemplo de la incompatibilidad entre neoliberalismo y democracia", en Guamán, Proner, Ricobom (comps.), *Lex mercatoria, derechos humanos y democracia: un estudio del neoliberalismo autoritario y las resistencias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ghiotto, L. (2020). "Las promesas incumplidas de los tratados de libre comercio y de inversión en América Latina: un balance a 25 años". En Ghiotto y Laterra (comps.) *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina; análisis y perspectivas críticas.* Buenos Aires: Fundación Ross Luxemburgo.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos; ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza.* REDGE, Lima; 1era edición.

Halliday, T. (2018). "Plausible folk theories: throwing veils of plausibility over zones of ignorance in global governance"; *The British Journal of Sociology.* Volumen 59, Número 4.

Müller, B.; Ghiotto, L.; Bárcena, L. (2024) *The raw materials rush: how the European Union is using trade agreements to secure supply of critical raw materials for its green transition.* Reporte de investigación, Transnational Institute (TNI).

Olivet, C. y Ghiotto, L. (2020) Justicia paralela; Cómo el sistema de protección de inversiones pone en riesgo la independencia del Poder Judicial en América Latina; Transnational Institute (TNI). Disponible en: https://www.tni.org/es/publicacion/justicia-paralela

Pascual, R. y Ghiotto, L. (2019). "La política exterior de Macri: la ofensiva contra el trabajo de cara al mundo". En Belloni y Cantamutto (coords.) *La economía política de Cambiemos; ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina.* Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Pérez, T. y Valencia, M. (2010). *Comercio exterior y atraso en la producción; el TLC entre Colombia y la Unión Europea.* Bogotá: RECALCA.

Pizarro, R. (2006). *The Free Trade Agreement between the USA and Chile: An Instrument of US Commercial Interests*. Paper n° 02/2006. International Development Economics Associates (IDEAs).

Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista.* Buenos Aires: Biblos.

Pohl, J. (2018). Societal benefits and costs of International Investment Agreements A critical review of aspects and available empirical evidence. OECD Working Papers on International Investment 2018/01. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en

Porta, F. y Ramos, A. (2002). La inversión extranjera en la Argentina a fines del siglo XX. En Kulfas, Porta y Ramos (comps.). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Poulsen, L. (2010). The importance of BITs for Foreign Direct Investment and Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence. Yearbook of International Investment Law and Policy 2009/2010. Oxford University Press. New York.

UNCTAD (2023). *World Investment Report 2023*. Disponible en: https://unctad.org/es/publication/informe-sobre-las-inversiones-en-el-mundo-2023

TUED y TNI (2023). Energy transition or energy expansion? Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/tued-tni-energy-expansion.pdf

Walder, Paul (2011) "El "modelo" chileno en la encrucijada: sin crecimiento y sin relatos". NODAL. https://www.nodal.am/2019/06/el-modelo-chileno-en-la-encrucijada-sin-crecimiento-y-sin-relatos-por-paul-walder/

LA DEMOCRACIA IMPORTA

El mantra de la inversión extranjera en América Latina: **Lecciones tras 30 años de seguridad jurídica**

LUCIANA GHIOTTO

UN PROYECTO DE

Asuntos del Sur

CON APOYO DE

IDRC | CRDI

International Development Research Centre

Centre de recherches pour le développement international

ISBN 978-987-48241-7-2