



no más privilegios para las grandes empresas en la omc

documento de posición de amigos de la tierra internacional, agosto de 2003

introducción y recomendaciones

Amigos de la Tierra Internacional cree que los esfuerzos de los países más poderosos por iniciar negociaciones para la liberalización de las inversiones en la Organización Mundial de Comercio son errados, ya que otorgarán más derechos a los inversionistas multinacionales a costa de la ciudadanía, las comunidades y el ambiente.

En la 5ª Conferencia Ministerial en Cancún, en setiembre del 2003, los Estados miembros de la OMC decidirán si avanzar o no con las negociaciones sobre inversiones que requieren de un “consenso” explícito respecto de las “modalidades” de esas negociaciones. El acuerdo de tomar una decisión de ese tipo en Cancún se logró debido a la presión que ejercieron la Unión Europea y otros países desarrollados durante la Ministerial de la OMC en Doha, en 2001, para que se acordara el inicio de negociaciones sobre reglamentaciones globales acerca de los derechos de los inversionistas. La cuestión de las inversiones es uno de los cuatro “nuevos” temas -denominados también “Cuestiones de Singapur” en alusión a la Conferencia Ministerial de la OMC de 1996- que requieren de un consenso explícito en Cancún para poder avanzar.

En Doha, el poder de negociación de los miembros más fuertes de la OMC venció la resistencia de muchos países en desarrollo que no quieren que estas negociaciones se lleven a cabo. La cuestión es si en Cancún esos países ricos, siguiendo las órdenes de las empresas multinacionales, continuarán presionando para que se acepten sus exigencias respecto a las inversiones, a pesar de las continuas objeciones de la sociedad civil y de la mayoría de los países en desarrollo. Nosotros consideramos que la propuesta de la UE de adoptar “modalidades de procedimiento” en Cancún –encarando temas como el calendario de las negociaciones y los procedimientos para realizar negociaciones sobre sectores particulares- no es respuesta frente a los problemas fundamentales que plantea un acuerdo sobre inversiones, y sólo sirve para encubrir la agenda subyacente de los países desarrollados.

Nos oponemos a un acuerdo sobre inversiones de la OMC, porque un acuerdo de ese tipo privilegiará los derechos de las empresas multinacionales, socavarán severamente las políticas de protección del medio ambiente y del interés público e impedirá la aplicación de políticas de desarrollo tendientes a reducir la pobreza y la inequidad económica. **Por ello la OMC debe tomar una decisión**

explícita en Cancún contra cualquier tipo de negociaciones sobre inversiones y debe cambiar sus políticas ya existentes que le otorgan derechos excesivos a los inversionistas multinacionales.

Específicamente:

- Los países miembros de la OMC deben rechazar el inicio de negociaciones para un acuerdo sobre inversiones, incluyendo cualquier negociación fundada en lo que se denomina enfoque “de abajo hacia arriba”.
- Los países miembros de la OMC deben por lo tanto rechazar cualquier intento de iniciar negociaciones sobre inversiones fundadas en “modalidades de procedimiento” o cualquier otro marco vago.
- Los países miembros de la OMC deben reexaminar los compromisos ya contraídos en el marco de las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que en realidad son normas de inversiones multinacionales (Modalidad 3 – “presencia comercial”), y rechazar en forma explícita ese tipo de compromisos.
- Se deben abandonar las normas del Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio que le restan capacidad a los gobiernos para diseñar políticas de desarrollo, comunitarias y ambientales.
- Las normas tendientes a regular a las empresas multinacionales y garantizar la realización de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades deben ser negociadas fuera del ámbito de la OMC.

el fracasado modelo del acuerdo sobre inversiones

Al intentar emprender negociaciones sobre las inversiones en la OMC, los países poderosos se han comprometido en un esfuerzo por resucitar los elementos clave del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) derrotado en 1998. En ese momento las negociaciones fracasaron luego de que el acuerdo fuera duramente cuestionado por ciudadanos y ONGs de todo el mundo por otorgarle derechos sustanciales a los inversionistas multinacionales en perjuicio del ambiente y del interés público, y no respetar los derechos de los ciudadanos y las comunidades.

La experiencia reciente con el Capítulo sobre Inversiones del TLCAN (Capítulo 11) y otros tratados de inversiones, ha demostrado que estos acuerdos representan una amenaza para el interés público. Tanto Canadá como México han perdido causas civiles por proteger el ambiente, en las que han prevalecido los derechos de los inversionistas –una de las causas involucraba a una comunidad local que se oponía a un basurero de residuos tóxicos, la otra era contra el intento de regular el transporte transfronterizo de PCBs tóxicos de conformidad a las disposiciones de un acuerdo ambiental internacional. Estados Unidos se ha visto enfrentado a pleitos por medidas ambientales y de otro tipo, con exigencias de compensaciones por un total de más de mil millones de dólares, incluyendo la amenaza reciente de una causa contra las leyes de minería de California que protegían el ambiente y los territorios indígenas.

En otros países como Argentina y Bolivia se han sentido los impactos de los tratados bilaterales de inversiones. En el caso de Argentina, el país se ha

visto enfrentado a una embestida violenta de causas presentadas por los inversionistas cuando el gobierno intentó encarar el colapso económico. Bolivia enfrentó una causa iniciada por un inversionista luego de que la privatización del agua por la empresa Bechtel en Cochabamba terminara fracasando en medio de una fuerte oposición pública. Entretanto, la presentación de demandas por parte de los inversionistas empresariales en los tribunales de arbitraje internacional, conforme a los acuerdos sobre inversiones, está creciendo a una tasa alarmante. El uso creciente de los acuerdos sobre inversiones no sólo mina las acciones específicas de los gobiernos que están siendo cuestionadas, sino que pone freno a futuros intentos de proteger el ambiente y el interés público.

el mito de los beneficios para el desarrollo y el medio ambiente

A pesar de afirmar que los países en desarrollo se beneficiarían con un acuerdo sobre inversiones, la UE y sus aliados no han podido demostrar que es necesario contar con un acuerdo multilateral de inversiones y que el mismo debería ser incluido en el ámbito de la OMC. Análisis recientes del Banco Mundial publicados en *Global Economic Prospects 2003 (Perspectivas Económicas Globales 2003)* han revelado que los tratados bilaterales de inversiones no han conducido a un incremento de la inversión extranjera. Por otra parte, no existe evidencia empírica que demuestre que la inversión extranjera directa conduce al desarrollo sustentable y equitativo. El informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Making Global Trade Work for People* (2003), halló que “no hay una clara correlación entre el volumen de

inversión extranjera directa y la prosperidad del desarrollo.”

Además, un porcentaje creciente de las inversiones extranjeras no representa inversiones nuevas y constructivas en las economías reales de los países en desarrollo, sino más bien adquisiciones de empresas públicas y privadas ya existentes, incluyendo las proveedoras de servicios públicos. Tal como indica el informe del PNUD, las fusiones y adquisiciones representaron más del 70% del total de la inversión extranjera en los países en desarrollo durante los años '90. El informe del PNUD concluye que “el volumen de la inversión extranjera es mucho menos importante que la orientación que le den el país inversor y el receptor...”

Desafortunadamente, la inversión extranjera a menudo ha generado serios perjuicios ambientales y sociales en todo el mundo, incluso en sectores tan críticos como los de petróleo, producción de gas, minería y forestación. Los libres flujos de capitales han contribuido a generar condiciones que a menudo obstruyen la aplicación de políticas ambientales y de desarrollo apropiadas. Por otra parte las corporaciones multinacionales ya gozan de derechos y oportunidades extremadamente amplios para operar en todo el mundo, y han adquirido un poder político y económico que es mayor que el de muchos países. En contraste, los ciudadanos y las comunidades carecen de derechos fundamentales necesarios para hacer frente a los impactos de estas empresas.

Además, la experiencia de muchos países que han alcanzado niveles de desarrollo ha demostrado la importancia de la intervención gubernamental para fomentar la industria nacional y poner condicionamientos a la inversión extranjera. La mayoría de los países en

desarrollo, si no todos, han utilizado instrumentos políticos tales como los requisitos de desempeño para asegurar que la inversión extranjera ayudara a desarrollar las industrias jóvenes, realzara la capacidad exportadora y promoviera la transferencia tecnológica interna. Sin embargo, los países desarrollados ahora buscan “sacarle la escalera del desarrollo” a los países en desarrollo negándoles el derecho a utilizar las mismas políticas. Si bien consideramos que el desarrollo económico de los países desarrollados no es ambiental y socialmente sustentable, también creemos que las propuestas sobre inversiones que están siendo promovidas en el ámbito de la OMC limitarán la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para diversificar y desarrollar sus economías.

Finalmente, muchos países en desarrollo liderados por India se han opuesto al inicio de negociaciones sobre inversiones en la OMC. En efecto, el 1 de agosto de 2003 los ministros de comercio de los 77 miembros del Grupo de países de África, El Caribe y el Pacífico aprobaron una declaración en la que manifiestan que no hay base para comenzar negociaciones sobre las “Cuestiones de Singapur”, incluso sobre un acuerdo de inversiones. No hay ninguna compatibilidad entre la objeción de los países en desarrollo a las negociaciones sobre inversiones y las tentativas permanentes de algunos países desarrollados de describir las actuales negociaciones de la OMC como una “ronda de desarrollo”.

mayores privilegios para las grandes empresas, invalidando el interés público

La protección del medio ambiente y el fomento de la equidad social y

económica dependen de la acción gubernamental para garantizar que los modelos de inversión promuevan, en lugar de minar, el desarrollo sustentable. Sin embargo, la introducción de normas sobre inversiones en la OMC exacerbaría los impactos negativos de la inversión extranjera al otorgarle mayores privilegios a las empresas multinacionales, al tiempo que restringiría la capacidad de los gobiernos para crear marcos regulatorios sólidos y garantizar la realización de los derechos de los ciudadanos y las comunidades. Un acuerdo sobre inversiones en la OMC se aplicaría a todo el espectro de sectores económicos, abarcando las industrias manufactureras, la extracción de recursos naturales, la agricultura, e incluso los servicios (un acuerdo sobre inversiones tendría puntos de coincidencia con el ya existente Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). En todos estos sectores, muchos de los esfuerzos más significativos para proteger a la gente y el medio ambiente chocarían frontalmente con un acuerdo de inversiones de la OMC.

- Las normas y disciplinas de “no discriminación” en los requisitos de desempeño pueden prohibir el uso de criterios preferenciales en pro del desarrollo local, incluso preferencias por insumos locales utilizados para fomentar la producción sustentable y la protección ambiental.
- Las disciplinas de “no discriminación” también pueden impedir la aplicación de medidas tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre los recursos naturales, y permitir a las empresas transnacionales reivindicar para sí iguales derechos de control sobre los recursos que los

de las comunidades afincadas en los territorios donde se encuentran esos recursos.

- Las normas de “no discriminación” también pueden ser utilizadas para entablar una demanda contra políticas ambientales y de interés público que generen desventajas para la competencia o barreras a las inversiones extranjeras, aun cuando dichas políticas no tengan un propósito discriminatorio.
- Las disciplinas de “no discriminación” y otras normas sobre acceso a los mercados pueden conducir a la apertura forzada de los sectores de servicios públicos -como el de abastecimiento de agua- a las privatizaciones por parte de las empresas transnacionales.
- Los derechos de acceso a los mercados podrían impedir la aplicación de restricciones a las inversiones fundadas en consideraciones ambientales.
- Las normas de los acuerdos de inversiones relativas a las expropiaciones y al nivel mínimo de trato para los inversionistas pueden ser utilizadas para presentar demandas contra leyes de protección del medio ambiente y del interés público que interfieran con las actividades empresariales o afecten las ganancias de los inversores extranjeros.
- Las disciplinas relativas a la transferencia de fondos pueden prohibir la aplicación de controles de capitales, críticos para la creación de un contexto estable para el desarrollo sustentable.

Las normas de inversiones no solo representan una amenaza para un

amplio espectro de políticas nacionales, sino que plantean riesgos significativos para los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y los tratados sobre derechos humanos y derechos de los trabajadores. Como ha quedado demostrado en el caso del Capítulo 11 del TLCAN, incluso las normas de “no discriminación” pueden ser utilizadas con éxito para entablar un recurso contra la aplicación de un AMUMA –en ese caso por ejemplo, el Convenio de Basilea sobre la Reglamentación del Transporte Transfronterizo de Residuos Peligrosos- a pesar de que este AMUMA claramente exige algunas de las medidas adoptadas.

También nos preocupa que el principio de Nación Más Favorecida podría, incluso en forma inadvertida, convertir a todos los tratados bilaterales de inversiones ya existentes en multilaterales, al exigir a los países un trato no menos favorable para todos los inversionistas extranjeros que el que ofrecen a los inversionistas cobijados por los tratados bilaterales. Dado que las normas de la mayoría de los tratados bilaterales de inversiones tienen amplio alcance y son muy rigurosas, similares a las del Capítulo 11 del TLCAN, las políticas públicas se verán severamente debilitadas en todo el mundo.

En respuesta a las preocupaciones acerca de los impactos que tendría un acuerdo de inversiones en la OMC sobre las políticas de interés público, la UE y otros gobiernos han declarado que las negociaciones sobre inversiones en la OMC serían flexibles y de alcance limitado. Sin embargo, la experiencia vivida con otros acuerdos sobre inversiones, otros acuerdos de la OMC y aun con el propio sistema de la OMC, demuestra que las garantías de la UE no son muy convincentes. Incluso las normas de no discriminación

supuestamente limitadas estipulan derechos sustanciales para los inversionistas multinacionales y pueden ser utilizadas para entablar demandas contra políticas ambientales y de desarrollo. La denominada lista positiva y el enfoque de abajo hacia arriba en el proceso de negociaciones ya condujo a negociaciones del GATS en las que los países desarrollados poderosos ejercieron fuerte presión sobre los países en desarrollo para que hicieran concesiones que no deseaban hacer. Los litigios entre Estados, tanto en la OMC como en otros ámbitos comerciales, han resultado en decisiones de los tribunales de arbitraje que chocan frontalmente con las políticas ambientales y de interés público.

Además no hay razón para creer que un acuerdo sobre inversiones no sobrepasará su mandato original. Los grupos de presión empresariales, tales como la Cámara Internacional de Comercio, han continuado presionando para que se negocie un acuerdo sobre inversiones lo más amplio posible con reglas muy estrictas. La Cámara Internacional de Comercio ha reclamado una definición amplia de inversión que incluiría inversiones de portafolio y derechos de propiedad intelectual; normas fuertes de protección de las inversiones, incluyendo restricciones a la "expropiación indirecta" por causa de reglamentaciones de interés público; libre transferencia de fondos (incluyendo prohibiciones al control de capitales) y un mecanismo de solución de diferencias inversor-Estado. Obedeciendo al enfoque amplio exigido por las empresas, Estados Unidos y otros países ya han presionado por una definición amplia de inversiones, que incluye inversiones de portafolio y otras formas de inversiones de capital.

La única expresión de preocupación de la industria respecto a negociaciones sobre inversiones en la OMC provino de grupos de presión empresariales como la *Business Roundtable (BRT)* de EE.UU., que impulsa normas de máximo alcance y lo más rigurosas posible y está preocupada porque el resultado de las negociaciones sobre inversiones en la OMC podría ser distinto del esperado. Para la *BRT* un resultado distinto al de los recientes acuerdos bilaterales de libre comercio negociados por Estados Unidos con normas de inversiones de amplio alcance sería inaceptable. Esos acuerdos van muy lejos, al punto de prohibir el uso de medidas para el control de capitales e incluyen una definición extrema de inversión que abarca cuestiones como derivados, futuros y opciones.

En un intento de reducir las tensiones en torno al inicio de negociaciones sobre inversiones en la OMC y sus posibles impactos, la UE ha propuesto que la OMC adopte en Cancún un conjunto de "modalidades de procedimiento" para guiar el proceso de negociaciones, dejando para más adelante el tratamiento de áreas sustanciales controvertidas. No obstante, dado que con seguridad habrá presiones políticas para que se negocien normas sobre inversiones rigurosas y considerando la seria amenaza para el interés público que representa un acuerdo sobre inversiones aunque sea limitado, creemos que la adopción de "modalidades de procedimiento" para las negociaciones abrirá la puerta a negociaciones peligrosas. Por lo tanto instamos a los países miembros de la OMC a que no adopten un conjunto de directrices vagas y abiertas para negociar un acuerdo de inversiones que, sin lugar a duda tendrá serias consecuencias a nivel global.

las normas de inversiones ya existentes en la omc

Si bien la OMC no debe iniciar las negociaciones para un acuerdo de inversiones, también debe enfrentar los serios problemas que plantean los acuerdos ya existentes, especialmente el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). La modalidad 3 del GATS trata sobre presencia comercial –esencialmente inversión extranjera directa- de proveedores de servicios extranjeros y de ese modo, básicamente establece un acuerdo de liberalización de inversiones para los sectores de servicios.

Como ocurre en el caso del propuesto acuerdo de inversiones de la OMC, las disciplinas clave del GATS otorgan derechos sustanciales a los inversionistas multinacionales que pueden minar los esfuerzos dirigidos a proteger el ambiente y el interés público, incluso el derecho a optar por el suministro público de servicios. Además, las negociaciones respecto a las disciplinas sobre reglamentación nacional podrían conducir a la adopción de normas que exijan a los países eliminar las protecciones reglamentarias que sean más onerosas que “necesarias” para el comercio de servicios. La OMC debe volver a examinar los compromisos ya adquiridos bajo la Modalidad 3 y rechazar en forma explícita cualquier otro compromiso de ese tipo.

También consideramos que el Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS) restringe el derecho de los países a adoptar políticas tendientes a fomentar el desarrollo y proteger el medio ambiente. Por ejemplo, las políticas que exigen a los inversionistas multinacionales utilizar un

cierto porcentaje de contenidos producidos localmente violan las normas del TRIMS, aunque esas políticas a menudo son herramientas fundamentales para el desarrollo local y pueden ser utilizadas para fomentar la producción sustentable y proteger el medio ambiente. Más aun, a pesar de que en Doha se decidiera hacer una revisión del TRIMS para encarar las preocupaciones de larga data de los países en desarrollo, no se han acordado cambios en la OMC para proporcionar la flexibilidad necesaria para obrar con acuerdo a políticas de desarrollo local.

acuerdo sobre inversiones con otro carácter: normas de control en lugar que más derechos para las grandes empresas

Finalmente, resaltamos la importancia de la adopción de normas fuera del ámbito de la OMC para controlar a las empresas transnacionales y garantizar la realización de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades. En efecto, estamos de acuerdo con el propósito del documento presentado por India y China, junto con otros países en desarrollo, a la OMC, en el que afirman la necesidad de desarrollar normas multilaterales vinculantes que exijan a las empresas asumir su responsabilidad y dar cuentas a la sociedad. El impacto de las actividades empresariales a nivel mundial es tal que necesitamos limitar los derechos exacerbados de los que gozan las corporaciones multinacionales. Sin embargo, creemos firmemente que la OMC no es el ámbito adecuado para ese fin. Las normas que gobiernan el comportamiento de las corporaciones multinacionales deben ser negociadas en foros sociales y ambientales multilaterales y no en uno como la OMC, dominado por los intereses empresariales.

Concluimos señalando que el sistema de comercio internacional está siendo objeto de críticas severas, incluso de los miembros de los países en desarrollo. Los miembros de la OMC no deben intentar ampliar las normas injustas e insustentables de la OMC hacia grandes nuevas áreas de la economía global. Las negociaciones sobre inversiones en particular, deben ser explícitamente rechazadas por los países miembros de la OMC en la Ministerial de Cancún. De lo contrario seremos testigos del otorgamiento de nuevos derechos a las ya poderosas empresas transnacionales, y de la correspondiente erosión continua de los derechos de los ciudadanos y de las comunidades a protegerse a sí mismos y a su ambiente.

Amigos de la Tierra Internacional

E-mail: info@foei.org

<http://www.foei.org>