Eje Democratización de las Relaciones Laborales
Empresas Multinacionales: RSE e Inversión regulada

GLOBAL

Nota 7

CIOSL-ORIT: EL MODELO NEOLIBERAL DE INVERSIÓN EN OCDE/OMC Y RESPUESTA SINDICAL GLOBAL

Presentación

En otra nota se presentó una descripción del capítulo de inversión del proyecto ALCA, para mostrar el enfoque neoliberal que intenta imponerse en el campo de la Inversión Extranjera Directa (IED), en directa vinculación con las EMN. En esta nota el análisis se refiere al intento de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) en la OCDE y, una vez suspendido, los intentos de reaparición en la OMC.

I. EL AMI EN LA OCDE

En la segunda mitad de los años noventa, la OCDE trató el proyecto AMI, que puede considerarse el intento más profundo y radical de reglar la IED de las EMN en los países industrializados, teniendo en cuenta que fue la Cámara de Comercio Internacional, con fuerte influencia corporativa de aquellas empresas, la que suministró el borrador inicial del texto. El tratamiento del proyecto comenzó en mayo de 1995, con la meta de aprobarlo en mayo de 1997. Posteriormente, los mandatos fueron prorrogados hasta 1998, en que, al no alcanzarse acuerdo, fue suspendido su tratamiento. La primera fase de las negociaciones fue secreta, tanto para la opinión pública como para los propios Parlamentos. En 1997, una ONG canadiense (The Council of Canadians) tuvo acceso a la documentación y la colocó en Internet. A partir de su divulgación se articuló un amplio movimiento internacional de oposición en el que participaron organizaciones sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil, lo que colaboró al final antes mencionado.

Las negociaciones sobre el AMI se instalaron en la OCDE y no en la OMC, porque los países desarrollados consideraron que los miembros de la OMC no pertenecientes a la OCDE probablemente se opondrían a la agenda de liberalización propuesta para el AMI por los principales gobiernos del G7, de forma parecida a como lo habían hecho durante la Ronda Uruguay de

negociaciones sobre la liberalización del comercio. Se pensó que una vez obtenido el acuerdo en la OCDE, los países no pertenecientes a la OCDE estarían libres de negociar su acceso al AMI. Dicha estrategia acarrearía un tratado de referencia de cara a las negociaciones posteriores en la OMC. En este escenario, es importante destacar que desde los países de la OCDE se origina más del 80% de las inversiones externas directas mundiales, y se reciben alrededor del 60% de éstas.

En los términos de la OCDE, el AMI daría un nuevo ímpetu al crecimiento, al empleo y a estándares más elevados de vida[4]. Desde esta perspectiva, los inversores necesitaban mercados abiertos, protección a sus inversiones, e iguales oportunidades que los inversores nacionales. Se requería estabilidad de reglas y procedimientos a largo plazo, todo lo cual debería estar contenido en un régimen de inversión liberal. Las restricciones y las medidas discriminatorias existentes distorsionaban la entrada de inversiones, con efectos desventajosos para la eficiencia y el desarrollo económico, creando una fuente potencial de desacuerdo internacional.

Los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales existentes tenían, para la OCDE, la dificultad de no estar ratificados por todos los países, no ser suficientemente vinculantes o comprensivos, abordar la temática de las inversiones desde una perspectiva parcial (relacionada con el comercio o determinados sectores), cubrir sólo algunas áreas geográficas, y carecer de procedimientos efectivos para la conciliación de disputas.

Desde esta perspectiva, los TBI estaban limitados a la protección de la inversión después de entrar en vigencia, mientras que el AMI también abarcaría la fase previa, que corresponde a la realización de la inversión. Para la OCDE era fundamental reemplazar las reglas parciales establecidas de forma bilateral entre diferentes países, por reglas más comprensivas y de mayor aceptación a nivel mundial.

En este contexto, el AMI fue propuesto desde la OCDE como un instrumento que proveería al inversor internacional de un ambiente de juego parejo, con reglas uniformes y transparentes, eliminando barreras y asegurando la más libertad de funcionamiento ante toda regulación estatal.

Las principales características del AMI eran las siguientes:

1. El AMI fue definido como un acuerdo extenso abarcativo de todos los sectores y actividades económicas.

2. La inversión se definía en forma amplia, para incluir inversiones directas (empresas, factorías y empresas inmobiliarias), de cartera (acciones y bonos), derechos de la propiedad intelectual como patentes y marcas registradas y derechos de contratos y concesiones, incluidos los derechos para la explotación de recursos naturales estatales. El AMI cubriría todos estos tipos de inversión frente a cualquier acción de un gobierno en su contra. Las

[4] Para la presidencia de la OMC, el nuevo acuerdo sobre inversiones permitiría la “Constitución de una Economía Mundial Unitaria”

principales implicaciones reales son que el AMI permitiría a la mayoría de los inversores extranjeros aprovecharse de los vastos derechos corporativos del acuerdo.

3. El acuerdo proveería de garantías legales a la inversión multinacional en la fase previa de realización, y no sólo a las que ya han sido realizadas, como es el caso usual de los acuerdos. Asimismo, intenta abarcar medidas de todo tipo, desde prácticas administrativas y reglamentos hasta leyes, y en todos los niveles de gobierno: central, federal, estatal, provincial y local.

4. El concepto principal del AMI es la no discriminación a la inversión. La expresión técnica que alude a dicho compromiso por parte de los países es el "tratamiento nacional": se prometería a los inversores extranjeros un tratamiento no menos favorable que a los nacionales. También los gobiernos se comprometerían a no discriminar entre los inversores o inversiones de los diferentes países miembros del Acuerdo (Cláusula de Nación Más Favorecida). El hecho de que la premisa sea "no menos favorable"impide a los gobiernos ofrecer a las compañías extranjeras un tratamiento peor que el que reciben las empresas locales, pero si les permite en cambio tratarlas mejor si así lo desean, lo que implica el riesgo de que los países creen ofertas especiales para atraer inversión extranjera. En este contexto, es claro que se posibilitarían políticas menos rigurosas a favor de estándares laborales y de protección al medio ambiente.

5. Los países firmantes del acuerdo no podrían imponer a las empresas extranjeras ciertos requisitos de desempeño (asociarse con una empresa local, contratar a un número determinado de trabajadores locales, invertir una cantidad mínima en la comunidad local, transferir al gobierno a empresas locales tecnología que beneficie el medio ambiente), aunque estas condiciones se hubiesen impuesto a las empresas locales. El imposibilitar " imponer, aplicar o mantener" requisitos de desempeño a las corporaciones extranjeras evita el hacer uso de importantes herramientas para el desarrollo económico de un país. El establecimiento de ciertos requisitos de funcionamiento permiten ayudar a garantizar que las comunidades y los países se beneficien directamente de la presencia de la inversión extranjera

6. Las expropiaciones de los bienes de un inversionista extranjero que realizaran los gobiernos quedarían sujetas a compensaciones efectivas, adecuadas y a plazo. Los aspectos más problemáticos se refieren a la inclusión de los términos "expropiación indirecta" y "medidas de efecto equivalente" a la expropiación ya que abrían una nueva vía a los inversores extranjeros para desafiar algunas acciones reguladoras gubernamentales, concretamente a nivel medioambiental, ya que en tanto apropiaciones implican una compensación económica.

7. El AMI ofrecía a los inversores extranjeros el derecho a introducirse en los mercados y adquirir inversiones en valores en cartea a corto plazo(acciones y otros instrumentos financieros) y retirar su dinero, beneficios y capital y transferirlos dentro y fuera de dicho territorio sin ningún retraso. El establecimiento de dicha cláusula dentro del acuerdo vendría a limitar

fuertemente la capacidad de un país para reglamentar la inversión especulativa y disminuir el riego de inestabilidad financiera.

8. Las normas del AMI se podrían aplicar a través de un mecanismo de resolución de disputas obligatorio. El inversor extranjero podría disponer de dos vías para obtener una resolución obligatoria a la disputa surgida: mediante Desafío de Gobierno (del inversionista extranjero) a Gobierno (del país que haya violado el AMI) o mediante Desafío de Inversor a Gobierno. En ambos casos la disputa se dirime en un Tribunal de Arbitraje Internacional cerrado sin participación ciudadana. En este caso, los puntos polémicos se encuentran referidos al hecho de que el AMI permitiría a las empresas internacionales interponer juicios directamente a los gobiernos en procesos internacionales de resolución de disputas o tribunales corporativos. De hecho con este mecanismo se estaría avanzando más allá de los mecanismos existentes en la OMC. El sistema de resolución de disputas del AMI es unilateral sólo garantiza los intereses del inversionista extranjero) y exclusivo (los ciudadanos no pueden participar ni siquiera como observadores).

9. El AMI vendría a ser un acuerdo independiente y abierto a todos los países. Se consideraba importante la posibilidad de que algunos países no miembros de la OCDE, fundamentalmente países en desarrollo, firmaran el acuerdo considerando éste un “certificado de aprobación” de cara a las inversiones extranjeras. Sin embargo estos países accederían al AMI sin ningún derecho a negociar.

10. El AMI no permitía a los países firmantes renunciar hasta al menos cinco años después de la ratificación del AMI por parte del país en cuestión. A partir de entonces, las reglas del AMI dejarían de aplicarse alas nuevas inversiones, pero las inversiones extranjeras ya existentes podrían continuar bajo la protección de las provisiones del AMI durante quince años más. Dicha disposición venía a atar la política económica de un país a la agenda internacional de las corporaciones transnacionales.

11. Las EMN no podrían recibir un tratamiento distinto por las inversiones realizadas en terceros países. Los países firmantes del AMI no podrían imponer sanciones o denegar beneficios por causa de las inversiones que un inversor de otra Parte Contratante realice, posea en propiedad o controle directamente en un tercer país. Esta disposición imposibilitaba a los países para utilizar sus políticas de inversión extranjera para promover los derechos humanos y sancionar a empresas extranjeras que fueran violadoras de derechos humanos fuera de sus fronteras

12. El AMI vendría a prohibir la privatización de bienes estatales a través de métodos dirigidos a conseguir una amplia distribución de la propiedad, tales como los procedimientos especiales de adquisición de acciones para trabajadores, directivos y el público .

13. Finalmente, el texto inicial no incluyó ningún compromiso de los gobiernos de respetar los derechos fundamentales de los trabajadores (ver más adelante)

II. EL DEBATE ACTUAL EN LA OMC

El avance del tema de la inversión en la OMC es escaso, ya que se mantienen diferencias entre los países sobre algunos temas claves. De acuerdo a informes del Grupo de trabajo sobre la relación entre Comercio e Inversión, tales diferencias se plantean en relación a:

1. Alcance y definición de inversión. Se plantean dos posibilidades: una definición estricta, que evitaría riesgos financieros y equilibraría los intereses de países receptores y los de origen. Y una definición amplia, que permitiría una arquitectura flexible, fiel a la naturaleza contemporánea de la inversión, compatibilizando con los acuerdos existentes. Debe también evaluarse la naturaleza y efecto de corrientes transfronterizas de capitales según los diferentes tipos de IED.

2. Transparencia. Existen diferencias respecto a la viabilidad de aplicación de normas de transparencia tanto a los inversores y a sus países de origen como a los países receptores.

3. Disposiciones sobre el desarrollo. Existen diferencias respecto a establecer un "margen normativo", tipo GATS, en un futuro marco multilateral de inversiones.

4. No discriminación. Existen diferencias: 1. en cuanto a que el TN y NMF no pueden aplicarse a las inversiones, porque las corrientes financieras son diferentes a las de mercancías y servicios; 2. Sobre sobre la adopción del principio de no discriminación, esencialmente, en la etapa previa al establecimiento; 3. sobre la adopción del TN; 4. sobre la adopción del principio de no discriminación a los diferentes tipos de inversiones; 5. en cuanto a aplicar listas positivas o negativas

Por el contrario, existe consenso en cuanto a las obligaciones de los inversores y de los gobiernos de los países de origen. Es inapropiado establecer normas vinculantes sobre la conducta de EMN y las obligaciones de los países de origen. La reglamentación nacional de los países receptores, así como normas no vinculantes jurídicamente y de carácter voluntario, impulsan su responsabilidad social, en cuestiones como las prácticas comerciales restrictivas, transferencia de tecnología, balanza de pagos, la propiedad y el control, la protección del consumidor y del medio ambiente, y la divulgación de información.

El enfoque empresarial va en la misma línea como se deduce de las opiniones de diversas estructuras representativas (el Foro de Servicios Europeos, The International Chamber of Commerce, y The World Business Organization). En este enfoque, un acuerdo multilateral de inversiones:

- inyectaría multilateralismo a la "ley de la jungla".
- otorgaría mejor posición negociadora a los países en desarrollo.
- promovería una mayor IED.
- contribuiría a una mayor transparencia, mejores condiciones de estabilidad y

predictibilidad de largo plazo para la IED.
- incorporaría a nivel multilateral algunos de los estándares de acceso al mercado y protección de la inversión contenidos en la mayoría de TBI.

I. ESTRATEGIAS SINDICALES

El enfoque del TUAC ante el AMI

Desde el inicio de las negociaciones del AMI, el TUAC sostuvo que el AMI sería un acuerdo multilateral equilibrado sólo si extendía los mismos derechos, inclusive derechos vinculantes en materia de protección de los trabajadores y el medio ambiente que a los inversores y a sus inversiones. Para ello, tomaba como eje las Directrices de la OCDE sobre EMN (de 1976), que ha sido siempre considerado un instrumento positivo, aunque perfectible. Concretamente el TUAC proponía incluir en el AMI:

1. una referencia contundente en el Preámbulo en la que los gobiernos afirmaren su apoyo tanto a las normas laborales básicas como a las Directrices de la OCDE sobre EMN.

2. el anexo de tales Directrices al texto del AMI;

3. una formulación que explicitara que los inversionistas de países no miembros de la OCDE las adoptaban automáticamente.

4. el establecimiento de Puntos Nacionales de Contacto a fin de hacer respetar las Directrices, lo cual debería constituir un factor jurídicamente vinculante del Acuerdo para todas las Partes sin excepción.

Asimismo, el TUAC planteaba la inclusión de una cláusula vinculante en el AMI, sujeta a la resolución de conflictos, de manera que los gobiernos no traten de atraer inversiones mediante la supresión de las normas nacionales de trabajo o la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores reconocidos internacionalmente. Esta cláusula también englobaría las normas medioambientales.

Durante las negociaciones se pensó que los gobiernos habían aceptado los dos primeros puntos, y que una mayoría parecía aceptar los dos siguientes, con excepción de Australia, Corea, México y Nueva Zelandia. Respecto al punto relativo a la cláusula vinculante, se supo que la mayoría de los países aceptarían su inclusión, siendo la posición de EEUU la que determinaría en última instancia la mayoría relativa al influir sobre Alemania y Japón, neutralizando así la oposición de Australia, Corea, México y Nueva Zelandia[1]

[1] En un comunicado de la OCDE sobre las conclusiones de una Conferencia de Alto Nivel sobre el AMI realizada en 1998, el presidente de la Conferencia señaló que se había acordado asociar el proyecto del AMI a las Directrices de la OCDE sobre EMN, y se estaba discutiendo la posibilidad de incluir una cláusula que pidiera específicamente a los países firmantes del AMI que no bajasen los estándares laborales a fin de obtener una mayor inversión extranjera. En ocasión de una reunión celebrada por el Grupo de Negociación (GN) del AMI, con el TUAC y ongs, su presidente dijo que “existía el consenso, entre la mayoría del GN, en cuanto a que no

Las posturas adoptadas por los sindicatos europeos y norteamericanos fueron opuestas, en base a la experiencia particular de cada uno respecto a procesos de integración. A la luz de la experiencia del NAFTA, el CLC se ha opuesto al AMI según su texto inicial, por considerar que afectaba la capacidad de Canadá de mantener sus servicios sociales. La AFL-CIO también sostuvo un debate intenso durante los tres años de negociación del AMI. Comparativamente, el avance del proceso de integración de la UE ha llevado a los sindicatos europeos ha obtener más controles multilaterales o regionales a través de la legislación comunitaria. abarcando una amplia gama de medidas sociales y económicas donde participan los sindicatos.

El enfoque de la CIOSL ante la OMC

La CIOSL ha declarado estar de acuerdo con un régimen multilateral de inversiones, pero acompañó al TUAC en sus propuestas ante el AMI, y luego rechazó que se tratara en la OMC el capítulo en la conferencia de Can Cun (septiembre 2003), por entender que los términos de la negociación repetían aquel modelo.

Las condiciones para aceptar un régimen de este tipo son las siguientes:

- que permita a los gobiernos incorporar mecanismos de compensación vinculantes (governing responsabilitites) frente a la proliferación de TBIs/TRIs y de Zonas Francas de Exportación.
- que promueva el desarrollo sostenible atrayendo la escasa IED disponibles, conjuntamente con la revisión del Convenio Constitutivo del FMI para lograr orden y estabilidad en los mercados financieros internacionales y los flujos de capital de corto plazo.
- que establezca regulaciones gubernamentales en todas las áreas de servicios públicos
- que contenga mecanismos de solución de controversias transparentes de gobierno a gobierno, promoviendo la participación de los diferentes grupos de la sociedad civil.
- que evite incluir disposiciones sobre expropiaciones y trato Nacional (pre /post establecimiento) que limiten la implementación de estrategias de

---

se debían degradar las normas laborales y ambientales para atraer inversiones, pero que la cuestión era cómo lograrlo". El informe de dicha reunión presentado por el TUAC, señalaba que entre los gobiernos había discrepancias sobre si debía ser vinculante o no una cláusula al respecto. Las razones de esas divergencias eran: 1. políticas, por el miedo al efecto que una cláusula vinculante en el AMI tendría en las discusiones en el seno de la OMC, así como a la competencia de la OIT en esos dominios. 2. Prácticas, en cuanto no todos los países de la OCDE habían ratificado los convenios fundamentales de la OIT en cuestión, y no existía acuerdo en cuanto a que normas podrían calificarse de fundamentales. La respuesta sindical señaló que los gobiernos habían convenido en lo que constituye el conjunto de normas fundamentales, y que el carácter de una cláusula era una cuestión clave para los sindicatos: una cláusula tiene que ser vinculante con referencia a esas normas . También pusieron de relieve que la "OCDE (tenía) ahora la oportunidad de establecer un AMI de altas normas y de armonizar las normas laborales a un alto nivel en lugar de degradarlas (Focus, ISP,1997).

desarrollo nacional, regional o local.
- que promueva requisitos de desempeño en favor del empleo decente y el surgimiento de industrias nuevas.

La CIOSL también ha planteado (en Seattle, 1999), que en todo acuerdo internacional se aplique una Cláusula de Desarrollo, dirigida a permitir que los países en desarrollo (y en transición) determinen el tiempo y espacio para que las empresas nacionales se desarrollen mejor, antes de exponerlas de lleno a la fuerza de la competencia mundial por parte de las EMN[1].

[1] **Las ongs que participan del debate alrededor de la OMC en el capítulo inversión comparten el enfoque sindical. Tomando en cuenta las opiniones de un conjunto representativo (Center for International Enviromental Law, Third World Network, Institute for Agriculture and Trade Policy, World Wide Fund for Nature, Public Services International, Oxfam, e International Gender and Trade Network), puede llegarse al siguiente cuadro:**
- los principios de la OMC que gobiernan el comercio de mercancías (TN y NMF) no son aplicables a la inversión
- la OMC es un foro de negociaciones de gobiernos y no de empresas.
- se está forzando un acuerdo sobre modalidades de inversión, sin haber realmente consenso.
- el debate sobre un tratado de inversión global no debe acogerse al marco del GATS.
- no hay evidencias concluyentes respecto a que un acuerdo de inversión multilateral asegure una mayor y mejor calidad de IED.
- la adopción de un acuerdo multilateral de inversiones no implica el fin de los TBIs.
- es simplista afirmar que las relaciones de poder desigual entre los países solo existen a nivel bilateral y no multilateral.

La propuesta central de las ongs es la adopción en Naciones Unidas de un conjunto de reglas de inversión multilaterales a favor del desarrollo.